

**Analyse van het burgerinitiatief
'Boeren met toekomst'
Effecten van een andere intensieve veehouderij**

Analyse van het burgerinitiatief 'Boeren met toekomst'

Effecten van een andere intensieve veehouderij



Colofon

*Analyse van het burgerinitiatief 'Boeren met toekomst'
Effecten van een andere intensieve veehouderij*

Auteurs

Herman Stolwijk (CPB), Henk Westhoek (MNP) en Jan van Dam (MNP)

© Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven, september 2007
MNP-publicatienummer: 500139001

Met bijdrage van:

Durk Nijdam (MNP)

Redactie figuren

Marian Abels en Arie den Boer (MNP)

Vormgeving en opmaak

CO2 Premedia bv

Contact

h.j.j.stolwijk@cpb.nl
henk.westhoek@mnp.nl

Dit onderzoek werd verricht op verzoek van de Tweede Kamer

ISBN: 978-90-6960-182-3

U kunt de publicatie downloaden van de website www.mnp.nl of opvragen via reports@mnp.nl onder vermelding van het MNP-publicatienummer.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

'CPB en MNP, de titel van de publicatie en het jaartal.'

Milieu- en Natuurplanbureau

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

T: 030 274 2745

F: 030 274 4479

E: info@mnp.nl

www.mnp.nl

VOORWOORD

De organisaties Milieudefensie en Jongeren Milieu Actief hebben bij de Tweede Kamer een burgerinitiatief ingediend, onder de noemer 'Stop Fout Vlees'. Dit initiatief is verder uitgewerkt in de notitie *Boeren met toekomst*. De Tweede Kamer heeft het initiatief in behandeling genomen. In het kader van deze behandeling heeft de Tweede Kamer besloten om het CPB en MNP te verzoeken een doorberekening te maken van de gevolgen van het burgerinitiatief op het gebied van economische, sociale en milieuaspecten.

CPB en MNP hebben positief op dit verzoek gereageerd en hebben het burgerinitiatief geanalyseerd. Op verzoek van de Tweede Kamer is deze analyse in een kort tijdsbestek uitgevoerd, waardoor de analyse zich tot de hoofdlijnen beperkt.

De kwaliteit van ons voedsel en de wijze waarop dit wordt geproduceerd raakt iedereen. Velen maken zich zorgen over de effecten van de huidige intensieve veehouderij op onder andere dierenwelzijn en milieu. Ook de sector zelf is zich hiervan bewust, hetgeen ook al tot verbeteringen en initiatieven heeft geleid.

CPB en MNP hopen dat deze analyse van het burgerinitiatief bijdraagt aan een goede discussie in de Tweede Kamer over het initiatief en de achterliggende doelen.

Prof. dr. C.N. Teulings
Directeur Centraal Planbureau

Prof. ir. N.D. van Egmond
Directeur Milieu- en Natuurplanbureau

INHOUD

Voorwoord 5

Samenvatting 9

- 1 INLEIDING 15
 - 1.1 Aanleiding en beschrijving voorstel 15
 - 1.2 Verzoek Tweede Kamer 16
 - 1.3 Concrete vraagstelling binnen dit rapport 16
 - 1.4 Methodiek en randvoorwaarden 17

- 2 ONTWIKKELINGEN BIJ ONGEWIJZIGD BELEID 19
 - 2.1 Primaire sector: de veehouders 19
 - 2.2 Gevolgen voor toeleverende en verwerkende bedrijven 22
 - 2.3 Milieu, dierenwelzijn en ruimte in het referentiescenario 23

- 3 GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL VOOR HET INTENSIEVEVEEHOUDERIJCOMPLEX 25
 - 3.1 Gevolgen voor de primaire sector 25
 - 3.2 Gevolgen voor verwerkende en toeleverende bedrijven 29
 - 3.3 Kosten van omschakeling 31

- 4 GEVOLGEN VOOR MILIEU, RUIMTE EN DIERENWELZIJN 35
 - 4.1 Ammoniakemissie 35
 - 4.2 Stikstof en fosfaat in dierlijke mest 37
 - 4.3 Dierenwelzijn en diergezondheid 38
 - 4.4 Gevolgen beperking soja-import voor Nederlandse veehouderij 40
 - 4.5 Ruimtegebruik 44

- 5 GEVOLGEN VOOR HET OVERHEIDSBUDGET 45
 - 5.1 Extra uitgaven voor de overheid 46
 - 5.2 Extra inkomsten voor de overheid 48

- 6 WELVAARTSEFFECTEN 49
 - 6.1 Welvaartsverlies en welvaartsverbetering 50
 - 6.2 Welvaartseffecten: totaal, eenmalig en structureel 52

- 7 GEVOLGEN IN HET BUITENLAND 55
 - 7.1 Effect verplaatsing productie naar buitenland 55
 - 7.2 Effecten van de vermindering van de import van soja 56
 - 7.3 Effect van een daling van de vleesconsumptie 58

8	RUIMTE VOOR EEN NEDERLANDS MARKT- EN PRIJSBELEID	59
8.1	De mogelijkheden van overheidssteun voor de nieuwe veehouderij	60
8.2	De mogelijkheden van een heffing op vlees	65
9	ZIJN DOELEN OP EEN ANDERE MANIER TE BEREIKEN?	67
9.1	Mogelijkheid implementatie voorstel burgerinitiatief	67
9.2	Andere wegen: boer, burger, consument en overheid	68
10	CONCLUSIES	73
	Literatuur	77

SAMENVATTING

Het burgerinitiatief van Milieudefensie en Jongeren Milieu Actief omvat, kort samengevat, de volgende elementen:

- een halvering van de veestapel in de intensieve veehouderij door middel van een warme sanering;
- een bovengrens op de bedrijfsgrootte;
- een beperking van de invoer van soja dan wel alleen invoer van duurzaam geteelde soja;
- een omschakeling naar huisvestingssystemen die voldoen aan de normen van de biologische veehouderij;
- een heffing op vlees van 0,85 euro per kilogram;
- structurele inkomenssteun aan omgeschakelde boeren.

Bij de bepaling van de effecten is in eerste instantie verondersteld dat alle elementen van het burgerinitiatief onverkort kunnen worden ingevoerd, los van de eventuele haalbaarheid van onderdelen in EU- en WTO-verband. Om de effecten zo goed mogelijk te duiden is de situatie na invoering van het voorstel vergeleken met de situatie van een referentiescenario. Dit referentiescenario beschrijft een plausibele ontwikkeling van het intensieveveehouderijcomplex bij ongewijzigd beleid. Het referentiescenario loopt van 2005 tot 2018. Verondersteld is dat de beoogde omslag start in 2008 en in 2018 voltooid is. Tabel 1 bevat een aantal belangrijke uitkomsten van de twee scenario's.

Tabel 1. Kengetallen van de intensieve veehouderij in 2005, in het referentiescenario in 2018 en bij doorvoering van het burgerinitiatief in 2018.

	2005	Referentiescenario, 2018	Burgerinitiatief, 2018
Dieraantallen (in mln)			
Varkens	11,3	11,1	5,7
Kippen	95	87	47
Gemiddeld aantal dieren per bedrijf			
Varkens	1150	2450	700
Pluimvee	31000	54000	16000
Toegevoegde waarde (mln euro per jaar)			
Primair	700	550	70
Totale agrocomplex	4750	4250	2250
Werkgelegenheid (aantal arbeidskrachten)			
Primair	19000	13000	16000
Totale agrocomplex	78000	59000	44000
Ammoniakemissie (Nederland) (mln kg)	135	124	116
Stikstofexcretie (gehele veestapel, mln kg)	460	460	380
Fosfaatexcretie (gehele veestapel, mln kg)	165	165	131

Kleinschaliger sector

Zoals Tabel 1 laat zien, neemt na invoering van de voorstellen van het burgerinitiatief het gemiddeld aantal dieren per bedrijf af. In het referentiescenario is daarentegen sprake van een voortgaande schaalvergroting. Dit betekent dat in 2018 het aantal dieren per bedrijf in het referentiescenario een factor drie tot vier hoger ligt dan bij invoering van de voorstellen van het burgerinitiatief. Omdat de bedrijven kleiner zijn, is het aantal veehouders in het burgerinitiatiefs scenario relatief groot. Ondanks de halvering van de veestapel zal het aantal bedrijven in 2018 maar iets onder het huidige aantal liggen. Bij voortzetting van het huidige beleid treedt in de periode tot 2018 een halvering van het aantal bedrijven op.

Inkomens uit de markt in de nieuwe veehouderij fors lager

De toegevoegde waarde per arbeidskracht in de 'nieuwe veehouderij' ligt in 2018 met 4.400 euro per jaar fors onder die in het referentiescenario (ruim 42.000 euro per jaar). Een belangrijke oorzaak van dit verschil is dat in de nieuwe situatie ruim twee keer zoveel arbeid nodig is per eenheid product in vergelijking met de gangbare veehouderij. Ook de kosten voor voer en huisvesting zijn hoger. Bovenstaande betekent dat, zonder financiële steun door de overheid, de veehouders weinig prikkel hebben om volgens het nieuwe systeem te gaan produceren.

Hoge investeringen en extra afschrijvingen

De huisvestingskosten van het voorgestelde houderijsysteem zijn aanzienlijk hoger dan die van de gangbare intensieve veehouderij. De totale investeringskosten bedragen ruim 6 miljard euro. Dit is echter geen welvaartsverlies. Na de investering beschikt de sector namelijk over een (bijna) nieuwe kapitaalgoederenvoorraad. Wel moeten bestaande stallen en stalrichtingen (deels) vervroegd worden afgeschreven. Het bedrag dat hiermee is gemoed, wordt geschat op 2,3 miljard euro.

Gevolgen agrocomplex

In het burgerinitiatiefs scenario zijn er in 2018 nog 44.000 arbeidsplaatsen in het beschouwde deel van het agrocomplex. Dit is ongeveer 15.000 minder dan in het referentiescenario. De toegevoegde waarde in het agrocomplex daalt van circa 4,7 miljard euro nu, tot 4,2 miljard in het referentiescenario en tot 2,2 miljard euro bij invoering van de voorstellen van het burgerinitiatief. De daling van 2 miljard euro is ongeveer gelijk aan 0,4% van het bruto binnenlands product van Nederland. De halvering van het aantal dieren in de intensieve veehouderij leidt naar verwachting tot een krimp van circa 40% van de productiecapaciteit in het voor- en natraject. De krimp is minder groot dan de krimp van het aantal dieren. Dit komt omdat de export van levende dieren en onbewerkt vlees meer dan proportioneel zal dalen. Na verloop van tijd zal de arbeid die niet meer nodig is in de toeleverende en verwerkende bedrijven elders productief empuoi vinden.

Boeren worden structureel afhankelijk van overheidssteun

In de nieuwe veehouderij zijn boeren voor hun inkomen structureel afhankelijk van overheidssteun. Dit roept de vraag op of dit vooruitzicht veel van de huidige boeren

aan zal zetten om enige honderdduizenden euro's te investeren in een nieuw houderijstelsel dat hoe dan ook internationaal niet concurrerend is. Een compensatie van de verliezen is vermoedelijk wel een noodzakelijke voorwaarde voor omschakeling, maar zal niet voor iedere boer een voldoende voorwaarde blijken te zijn.

Ammoniakemissie en druk op de mestmarkt dalen

Bij invoering van het voorstel daalt naar verwachting de ammoniakemissie van 136 miljoen kg nu tot circa 116 miljoen kg in 2018, terwijl de emissie volgens het referentiescenario dan 124 miljoen kg zou bedragen. Het streefdoel van het NMP4 (30-55 miljoen kg) blijft in beide gevallen dus ver buiten bereik. Het effect van de halvering van de veestapel in de intensieve veehouderij wordt grotendeels ongedaan gemaakt doordat in de nieuwe veehouderij de emissie per dierplaats fors toeneemt. De ammoniakuitstoot van de intensieve veehouderij daalt van 63 miljoen kg in 2005 naar 49 miljoen kg in het referentiescenario en 41 miljoen bij het burgerinitiatief. De nationale mestproductie daalt met ruim 70 miljoen kg stikstof en ruim 30 miljoen kg fosfaat. Hierdoor is de mestproductie circa 15-20% lager dan in het referentiescenario, waardoor de druk op de mestmarkt vermindert en een eventuele aanscherping van de mestgebruiksnormen beter op te vangen is.

Dierenwelzijn verbetert, goed management cruciaal

Door de omschakeling naar het biologische veehouderijstelsel krijgen de overblijvende dieren meer ruimte en hebben zij meer mogelijkheden voor soorteigen gedrag. Ook komen in de nieuwe veehouderij geen ingrepen als snavelkappen en couperen van staarten voor. Het feitelijke dierenwelzijn wordt, meer nog dan in de gangbare landbouw, vooral bepaald door de kwaliteit van het management van de veehouder. De verbetering van het dierenwelzijn geldt vanzelfsprekend niet voor de productiecapaciteit die naar het buitenland zal gaan.

Voorziene overheidsuitgaven en -inkomsten zijn min of meer in balans

Als het voorstel conform de plannen wordt uitgevoerd, bedragen de extra overheidsuitgaven circa 460 miljoen euro in 2008 het eerste jaar van invoering. In de jaren daarna stijgen de uitgaven. Ze bereiken met circa 860 miljoen euro in 2017 een hoogtepunt. Het gaat hierbij om de kosten van sanering van de primaire sector (inclusief de opkoop van dierrechten) en de structurele inkomenscompensatie. Met een vergoeding van de saneringskosten in het voor- en natraject is geen rekening gehouden.

Na 2018 blijven alleen de kosten voor inkomenscompensatie (bijna 600 miljoen euro per jaar) over. De voorgestelde heffing op vlees (0,85 euro per kg) levert jaarlijks circa 660 miljoen euro voor de overheid op.

Effect op vleesconsumptie beperkt

Een heffing van 0,85 euro per kg vlees leidt naar verwachting tot een daling van de vleesconsumptie in Nederland met circa 2,5%. De consumptie en productie van vlees in Europa buiten Nederland zullen nauwelijks door het voorstel veranderen. Wel verliest Nederland fors marktaandeel op de buitenlandse markt.

Welvaartsverlies: deels eenmalig, deels structureel

In zoverre invoering van de voorstellen effect heeft op de nationale welvaart die met marktgoederen samenhangt (dus exclusief milieu en dierenwelzijn), zijn die effecten deels eenmalig en deels structureel. Het eenmalige welvaartsverlies van het voorstel bestaat uit de kosten voor de versnelde afschrijving (zowel bij veehouderijbedrijven als bij de bedrijven van het voor- en natraject) en de kosten van tijdelijke werkloosheid van mensen die overbodig worden in het intensieveveehouderijcomplex. Dit eenmalige welvaartsverlies, dat verspreid over de tienjarige periode 2008-2017 op zal treden, bedraagt in totaal 3,7 miljard euro. Het structurele welvaartsverlies bedraagt ongeveer 800 miljoen euro per jaar. Deze kosten hebben vooral te maken met de aanzienlijk hogere arbeidsinzet per dier in de nieuwe veehouderij. Daarnaast heeft ook de lagere veevoederconversie in de nieuwe veehouderij een drukkend effect op de bijdrage van de nieuwe veehouderij aan het bruto nationaal product.

Productie wordt overgenomen door het buitenland

De productie in de intensieve veehouderij halveert in Nederland, maar de Europese consumptie van vlees zal als gevolg van het voorstel nauwelijks dalen. Dit betekent dat de krimp van de productie in Nederland bijna in zijn geheel zal worden overgenomen door andere EU-landen. Het milieueffect van de productieverhuizing voor Europa als geheel zal deels positief en deels negatief zijn.

Soja: moeilijk te vervangen en effect is waarschijnlijk beperkt

In het burgerinitiatief wordt voorgesteld om het gebruik van soja zoveel mogelijk te beperken. Vermijding van soja als grondstof zal leiden tot hogere productiekosten in Nederland. Niet alleen het voer wordt duurder, maar ook de groei van de dieren per kilogram voer zal minder zijn. Aangezien Europa als geheel het grootste deel van het voor veevoer benodigde eiwit moet importeren, zal een Nederlandse beperking van het sojagebruik vermoedelijk leiden tot een hoger sojagebruik elders in de EU.

Structurele inkomenssteun waarschijnlijk niet mogelijk

Om de fors lagere inkomens van veehouders tot het oorspronkelijke niveau aan te vullen, wordt in het burgerinitiatief een jaarlijkse inkomenscompensatie voorgesteld. Vermoedelijk staan afspraken in EU- en WTO-verband een dergelijk hoge steun niet toe, omdat deze concurrentievervalsend zou zijn. Dit heeft consequenties voor het voorstel als geheel, omdat zonder compensatie weinig boeren de overstap naar de nieuwe veehouderij zullen maken. Invoering van een heffing op vlees en een warme sanering van de helft van de sector zal binnen de EU vermoedelijk niet op problemen stuiten. Wel zal een heffing op vlees, vooral ook vanwege het heterogene karakter van de producten waarin vlees is verwerkt, een aanzienlijke administratieve lastendruk met zich meebrengen.

Doelen op andere manier te behalen?

Het burgerinitiatief wil de problemen die de indieners hebben met de huidige wijze waarop vlees wordt geproduceerd, aanpakken via de Nederlandse boeren en de Nederlandse overheid. Deze route is gekozen, omdat de Nederlandse consument niet uit

zichzelf het vlees koopt dat de indieners graag zouden zien. De huidige producenten worden deels uitgekocht. De overblijvers zullen structureel gesubsidieerd worden. In een wereld van open grenzen, soevereine consumenten en een overheid die gebonden is aan internationale afspraken, levert dit problemen op. Iedere vorm van structurele bevoordeling van de eigen boeren, zeker in de vorm van productgebonden steun, zal snel worden aangemerkt als in strijd met de afspraken die binnen de EU en in WTO-verband zijn gemaakt. Worden de Nederlandse boeren daarentegen niet bevoordeeld, dan zal, bij sterk aangescherpte productie-eisen, de productie snel naar het buitenland vertrekken.

Een aanpak via andere schakels levert minder problemen op en is, op de lange termijn, vermoedelijk effectiever. Te denken valt aan een aanpak via het grootwinkelbedrijf, inclusief de horeca en cateringbedrijven, de EU-overheid en de Nederlandse consument. Door het maken van afspraken, het aandringen op scherpere EU-wetgeving en door de consument te wijzen op de discrepantie tussen zijn behoefte aan dierenwelzijn en een schoon milieu enerzijds en zijn actuele koopgedrag anderzijds kunnen, stap voor stap, vorderingen worden gemaakt. Het succes van het scharrelei, het verbod op de legbat-terij en de verplichte groepshuisvesting van zeugen illustreren dit.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en beschrijving voorstel

In februari 2007 hebben Milieudefensie en Jongeren Milieu Actief (JMA) bij de Tweede Kamer een burgerinitiatief ingediend genaamd 'Stop fout vlees'. De tekst van het bij de Tweede Kamer ingediende verzoek luidde: 'Maak een einde aan de bio-industrie. Ik verzoek u te kiezen voor een veehouderij zonder dierenleed, zonder milieuschade en zonder massale import van veevoersoja die ten koste van mensen en natuur in ontwikkelingslanden is geproduceerd. Ik onderteken het burgerinitiatief Stop fout vlees.'

In een brief aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2007) en in de notitie *Boeren met toekomst* (Milieudefensie en Jongeren Milieu Actief, 2007) hebben Milieudefensie en JMA hun visie op een duurzame veehouderij uitgewerkt. Milieudefensie en JMA stellen de volgende omslag voor:

- een halvering van de veestapel in de intensieve veehouderij (varkenshouderij, pluimveehouderij, kalverhouderij), met als voornaamste doel de ammoniakuitstoot aanmerkelijk terug te brengen;
- de dieren in de intensieve veehouderij dienen gehouden te worden conform de normen zoals die nu gelden voor de biologische veehouderij;
- de introductie van een milieuheffing op vlees van 0,85 euro per kg in Nederland geconsumeerd vlees, waarmee men de maatschappelijke kosten van vleesproductie tot uitdrukking wil brengen (milieuvervuiling, ontbossing, bijdrage aan klimaatverandering). De verwachte opbrengst van deze heffing bedraagt volgens de indieners circa 700 miljoen euro per jaar. Als bijkomend voordeel van de heffing ziet men dat 'consumenten bewuster zullen inkopen en [dat] de milieuvriendelijke vleesvervangers financieel aantrekkelijker worden';
- het zoveel mogelijk beperken van de soja-import, waarmee de indieners tevens beogen de afzetkansen voor de Europese akkerbouw te vergroten. In sectoren waar soja moeilijker vervangen kan worden (pluimvee- en kalverhouderij) wil men gebruikmaken van 'soja die met respect voor mens en natuur is geproduceerd'. Tevens beogen de indieners hierdoor de veehouderijbedrijven op regionale schaal meer grondgebonden te maken, waardoor 'de kringloop van voedingsstoffen beter [kan] functioneren';
- het voorkómen van het ontstaan van megabedrijven door het invoeren van een plafond voor het aantal dieren dat een bedrijf mag bezitten.

Milieudefensie en JMA willen de omslag realiseren in een periode van tien jaar, zodat een 'zorgvuldige en gefaseerde omschakeling' mogelijk is. De bedrijven die besluiten om te stoppen zullen worden gecompenseerd ('warme sanering'). Ook zullen veehouders die omschakelen naar de 'kwaliteitsproductie' financieel en bedrijfsmatig worden ondersteund. Deze ondersteuning betreft niet alleen de omschakelkosten zelf, maar ook de (terugkerende) meerkosten ten opzichte van gangbare productiemethoden. Hiermee beoogt men een oneerlijke concurrentie tussen Nederlandse en buitenlandse veehouders te voorkomen. Tegelijkertijd willen Milieudefensie en JMA dat de Neder-

landse regering zich inzet bij de WTO om het recht erkend te krijgen dat landen goederen mogen weigeren die op 'maatschappelijk onaanvaardbare wijze' zijn geproduceerd.

Milieudefensie en JMA pleiten voor een integrale insteek. 'Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de kwesties die spelen bij de productie van veevoer, dierenwelzijnsvraagstukken én de gevolgen voor het milieu nu op een omvattende wijze worden beschouwd en in samenhang worden opgelost'. Ter voorbereiding van het voorstel heeft het LEI een tweetal studies verricht (Van Bruchem, 2007a en 2007b).

1.2 Verzoek Tweede Kamer

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft het CPB en het MNP om een doorrekening gevraagd van de gevolgen van het burgerinitiatief. 'De centrale vraag betreft een doorrekening door het CPB en MNP van de gevolgen van het burgerinitiatief op het gebied van economische, sociale en milieuaspecten in Nederland en in relatie tot de EU en de WTO. Voorgesteld wordt om bij de doorrekening tevens zichtbaar te maken wat de kosten zijn van het handhaven van het huidige beleid. Dit komt de vergelijkbaarheid van de uitkomsten ten goede.'

Vanwege een tijdige behandeling van het burgerinitiatief door de Tweede Kamer, is aangedrongen op een snelle voltooiing van deze doorrekening. Dit betekent dat de doorrekening alleen op hoofdlijnen heeft kunnen plaatsvinden.

1.3 Concrete vraagstelling binnen dit rapport

Dit rapport geeft antwoord op de volgende concrete vragen:

- Wat is het effect van het voorstel op de primaire sector (aantallen bedrijven, dieren, toegevoegde waarde) ? (paragraaf 3.1)
- Wat is het effect op de verwerkende en toeleverende bedrijven? (paragraaf 3.2)
- Wat zijn de kosten van omschakeling en wat zijn de benodigde investeringskosten? (paragraaf 3.3)
- Wat is het effect op de uitstoot van ammoniak, stikstof en fosfaat in Nederland? (paragraaf 4.1 en 4.2)
- Wat is effect op dierenwelzijn en diergezondheid? (paragraaf 4.3)
- Wat is het benodigde extra ruimtegebruik door dit voorstel? (paragraaf 4.4)
- Wat zijn de kosten van het voorstel voor de overheid? (hoofdstuk 5)
- Wat zijn de opbrengsten en gevolgen van een milieuheffing op vlees? (paragraaf 5.2)
- Wat zijn de eenmalige en terugkerende welvaartskosten van het voorstel? (hoofdstuk 6)
- Wat zijn de gevolgen van het voorstel buiten Nederland? (hoofdstuk 7)
- Wat is de ruimte voor een eigen Nederlands markt- en prijsbeleid? (hoofdstuk 8)

1.4 Methodiek en randvoorwaarden

Bij de bepaling van de effecten van het voorstel is in eerste instantie verondersteld dat het voorstel van het burgerinitiatief onverkort wordt uitgevoerd, los van de eventuele haalbaarheid van het voorstel in internationaal verband. Om de effecten van het voorstel zo goed mogelijk in beeld te brengen, worden de resultaten van het voorstel vergeleken met die van een referentiescenario (zie hoofdstuk 2). Dit referentiescenario beschrijft een mogelijke ontwikkeling van het intensieveveehouderijcomplex bij ongewijzigd beleid. Dit referentiescenario loopt van 2008 tot 2018, omdat verondersteld is dat de beoogde omslag start in 2008 en in 2018 voltooid is.

In de hoofdstukken 3 tot en met 7 worden de resultaten van het burgerinitiatief vergeleken met die van het referentiescenario. Hoofdstuk 8 behandelt de verwachte haalbaarheid van het voorstel in het licht van EU-beleid en -regelgeving en in het kader van de WTO. Hoofdstuk 9 geeft een korte slotbeschouwing.

In dit rapport wordt getracht een zo goed mogelijk antwoord te geven op de hierboven gestelde vragen. Deze beantwoording is deels gedaan met behulp van eigen berekening, deels op basis van literatuuronderzoek en deels door raadpleging van verschillende deskundigen. Bij aanvang van het onderzoek hebben de auteurs een informatief gesprek gehad met W. van Eck (Milieudefensie) en C. van Bruchem (LEI), waarbij onder andere het initiatief nader is toegelicht en is gesproken over een aantal uitgangspunten.

Door de volgende beperkingen hebben de antwoorden in het algemeen een globaal karakter:

- op verzoek van de Tweede Kamer moest deze studie binnen een relatief kort tijdsbestek plaatsvinden;
- in de economie hangt ‘alles met alles samen’. Er zijn eigenlijk gedetailleerde modelstudies nodig om alle effecten, en dus ook die op het overheidsbudget, consistent door te rekenen. Gegeven de huidige kennis zouden dergelijke studies vermoedelijk echter niet tot wezenlijk andere uitkomsten leiden.
- een extra complicerende factor is de vraag hoe consumenten (met name in Nederland) en producenten (met name elders) zouden reageren op deze voorstellen;
- bij grootschalige toepassing van de voorgestelde veehouderijsystemen zullen de betreffende systemen waarschijnlijk versneld verder ontwikkeld worden, waardoor prestaties op het gebied van dierenwelzijn, kosten, milieu en arbeidsomstandigheden waarschijnlijk verbeterd zullen worden. Voor zover mogelijk en redelijk, is bij de beoordeling van een aantal aspecten al rekening gehouden met deze mogelijke verbeteringen. Dit betreft onder andere het veevoederverbruik en de ammoniakemissie per dierplaats.
- een aantal vragen is meer internationaal-juridisch van aard. Een definitief oordeel hierover kan slechts worden gegeven door daartoe bevoegde instanties (onder andere de Europese Commissie, het Europese Hof van Justitie en de WTO).

2 ONTWIKKELINGEN BIJ ONGEWIJZIGD BELEID

2.1 Primaire sector: de veehouders

Om de gevolgen van invoering van de voorstellen uit het burgerinitiatief vast te kunnen stellen, is een referentiescenario nodig. Dit is een scenario dat de ontwikkelingen in de intensieve veehouderij beschrijft bij afwezigheid van de voorgestelde maatregelen. In de formulering van zo'n referentiescenario zijn voor deze studie de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er is onderscheid gemaakt in twee periodes: de periode 2005-2008 en de periode 2008-2018. Dit onderscheid hangt samen met de veronderstelling dat de ingreep die het burgerinitiatief voorstaat, in 2008 start en op 1 januari 2018 is voltooid. De keuze voor 2005 als basisjaar heeft vooral te maken met de beschikbare data.
- De keuze van 2008 als startjaar voor de invoering van de maatregelen betekent dat voor de periode 2005-2008 de ontwikkelingen in het scenario met de maatregelen van het burgerinitiatief, identiek zijn aan die van het referentiescenario.
- Vanwege de ruimte die varkensrechten en pluimveerechten nog bieden, wordt, voor de periode 2005-2008, een (zeer beperkte) groei van het aantal stuks varkens en pluimvee verondersteld.
- In de jaren daarna ontwikkelt de sector zich min of meer conform het scenario in *Kiezen voor Landbouw* (Zie Silvis en De Bont, 2005). In grote lijnen past de geprojecteerde ontwikkeling ook binnen de scenario's van de studie *Welvaart en Leefomgeving* (CPB, MNP en RPB, 2006).
- Het aantal vleeskalveren zal over de gehele periode licht toenemen.
- De schaalvergroting in de intensieve veehouderij gaat door. Grote bedrijven worden groter, kleine bedrijven stoppen en niet-gespecialiseerde bedrijven specialiseren. Dit betekent dat het aantal bedrijven in de intensieve veehouderij in de periode 2005-2018 bijna zal halveren.
- Voor de economische berekeningen moeten de projecties vooral beschouwd worden als 'ontwikkelingen onder *genormaliseerde omstandigheden*'. Dit is nodig vanwege de soms zeer grote, en meestal niet voorziene, prijsfluctuaties in de intensieve veehouderijsector, zowel van het eindproduct als van intermediaire producten als veevoer en energie.
- De ontwikkeling van het volume van de bruto-productie is gelijkgesteld aan de ontwikkeling van de aantallen dieren. Op geaggregeerd niveau resulteert dan een nagenoeg onveranderde productie. Vooral door een continue verbetering van de voederconversie groeit het volume van het verbruik van productiemiddelen iets minder.

Volgens het referentiescenario resulteert in 2018 een varkens- en pluimveestapel die, in termen van aantallen dieren, iets kleiner is dan de huidige (Tabel 2.1). Het aantal kalveren zal met ruim 15% zijn toegenomen. Verondersteld is dat de verhouding tussen de aantallen zeugen en vleesvarkens respectievelijk de aantallen leghennen en vleeskuikens in de periode tot 2018 ruwweg ongewijzigd blijft.

Tabel 2.1 De ontwikkeling van het aantal dieren in het referentiescenario (in duizenden).

	2005	2008	2018
Varkens	11300	11400	11100
wv. zeugen	950	950	930
vleesvarkens	5500	5550	5400
Pluimvee	95000	99000	87000
wv. leghennen	30500	31800	27700
vleeskuikens	44500	46300	40400
Vleeskalveren	800	850	950

Bij ongewijzigd beleid is er sprake van een snelle afname van het aantal bedrijven met varkens, pluimvee en vleeskalveren, gemiddeld tussen de 4% en bijna 6% per jaar (Tabel 2.2). De combinatie van een min of meer stabiele veestapel met een sterke afname van het aantal bedrijven, impliceert een forse toename van het aantal dieren per bedrijf. In het referentiescenario treedt er een ruime verdubbeling van het aantal varkens per gemiddeld bedrijf op in de periode 2005-2018. De aantallen dieren op een gemiddeld pluimvee- en vleeskalverbedrijf nemen iets minder snel toe, maar ook hier is sprake van een forse groei (Tabel 2.2).

Tabel 2.2 De ontwikkeling van het aantal bedrijven en het aantal dieren per bedrijf in het referentiescenario.

	Aantal bedrijven			Gemiddeld aantal dieren per bedrijf		
	2005	2008	2018	2005	2008	2018
Varkens	9700	8200	4600	1150	1400	2400
Pluimvee	3000	2700	1600	31200	37200	53600
Vleeskalveren	3300	2900	2000	250	300	500
Totaal	16000	14000	8200			

De langetermijnontwikkeling van de *reële* afzetprijzen (= prijzen gecorrigeerd voor inflatie) laat de afgelopen decennia een structurele daling zien: de sterke productiviteitsstijging die zo kenmerkend is voor de intensieve veehouderij is in de vorm van lagere prijzen grotendeels aan de consumenten doorgegeven. Ook de gemiddeld lage inkomens in de intensieve veehouderij zijn het 'bewijs' dat maar weinig van de enorme efficiencywinsten die door de jaren heen zijn gerealiseerd op de bedrijven zelf is achtergebleven. Dit verklaart mede de grote afname van het aantal bedrijven in de sector. Voor de periode 2005-2008 wordt een bescheiden omkering in de historische prijstrends voorzien. De prijzen worden namelijk verondersteld iets sneller te stijgen dan het algemene inflatiepeil, gemiddeld met 2,5% per jaar. Die stijging hangt voornamelijk samen met de recent sterk gestegen prijzen van energie en veevoer. In de

Tabel 2.3 De ontwikkeling van de productie, het verbruik, de toegevoegde waarde (gecorrigeerd voor inflatie) en de werkgelegenheid in het referentiescenario.

	2005	2008	2018
Bruto productiewaarde varkens (mln euro)	2200	2350	2150
Bruto productiewaarde pluimvee (mln euro)	800	900	750
Bruto productiewaarde kalveren (mln euro)	850	950	1000
Totale bruto productiewaarde primair (mln euro)	3850	4200	3900
Waarde van het verbruik (mln euro)	3150	3500	3400
Toegevoegde waarde (mln euro)	700	700	550
Arbeid (arbeidsjaren)	19000	17800	13000
Bruto toegevoegde waarde per arbeidsjaar (euro)	36800	39600	42000

Bron: Berkhout en Van Bruchem, 2007; Van Leeuwen, 2006; eigen schattingen.

huidige periode van betrekkelijke hoogconjunctuur waarin de mondiale landbouw verkeert, lijkt de verwachting redelijk dat de prijsstijgingen op niet al te lange termijn aan de afnemers zullen kunnen worden doorgegeven. Omdat de doorberekening niet volledig is, resulteert desalniettemin een geringe daling van de reële prijs van een eenheid toegevoegde waarde.

In 2005 bedroeg de werkgelegenheid in de intensieve veehouderij circa 19.000 arbeidsjaareenheden (Tabel 2.3). Bij een veronderstelde arbeidsproductiviteitsstijging van bijna 3% per jaar zal dit aantal in 2008 zijn gedaald tot circa 17.800. De toegevoegde waarde per eenheid arbeid is dan (exclusief inflatie) met iets minder dan 2,5% per jaar toegenomen. Voor een deel zal deze toename tot uitdrukking komen in een stijging van de beloning voor arbeid. Voor een ander deel zal ze dienen als beloning voor de groeiende hoeveelheid kapitaal die per eenheid arbeid nodig is.

De periode 2008-2018 laat in het referentiescenario zowel een geringe krimp van het bruto productievolume als een geringe daling van de reële prijzen zien. De afzetprijzen dalen iets sneller dan de prijzen van het verbruik. Bijgevolg resulteert in 2018 een sector die, uitgedrukt in reële toegevoegde waarde, bijna een kwart kleiner is dan de huidige (Tabel 2.3). Door de voortgaande stijging van de arbeidsproductiviteit, die deels te maken heeft met technische vooruitgang en deels het gevolg is van de gemiddeld steeds grotere schaal waarop geproduceerd wordt (structureffect), neemt het volume van de toegevoegde waarde per eenheid arbeid met gemiddeld ongeveer 3% per jaar toe. De combinatie dalend productievolume en een voortgaande stijging van de arbeidsproductiviteit betekent dat het aantal mensen dat in de intensieve veehouderij werkzaam is, blijft afnemen. In 2018 zijn dat er afgerond nog maar 13.000.

2.2 Gevolgen voor toeleverende en verwerkende bedrijven

De wijze waarop de primaire sector zich ontwikkelt, is tot op grote hoogte bepalend voor de economische ontwikkelingen in het relevante voor- en natraject (zie Tabel 2.4). In het referentiescenario verandert het volume van de verwerking *grosso modo* met de volumeveranderingen van de bruto productie, hetgeen een lichte daling tussen 2008 en 2018 zou betekenen. Het lijkt echter aannemelijk dat de verwerkende industrie jaarlijks fractioneel meer waarde weet toe te voegen aan de te verwerken dieren, een uitdrukking van een succesvol streven naar *upgrading*. Daarom blijft het volume van de toegevoegde waarde van de verwerking vrijwel constant tussen 2008 en 2018. De toegevoegde waarde van de toelevering volgt ongeveer de volume-ontwikkeling van de primaire sector. In reële prijzen is er in alle onderdelen van het voor- en natraject sprake van een geringe daling.

Tabel 2.4 laat ook zien dat het economische belang van het intensieveveehouderijcomplex, uitgedrukt in de toegevoegde waarde (= de bijdrage aan het bruto binnenlands product), vooral buiten de primaire sector ligt. Vanwege de sterke verwevenheid van toelevering, productie, verwerking en distributie is het overigens niet zo zinvol om over de verschillen in economisch belang te spreken. De onderdelen van het veehouderijcomplex zijn de schakels van eenzelfde ketting: de ene schakel kan eigenlijk niet zonder de andere. De toeleverende industrie levert overigens niet alleen aan de primaire bedrijven, maar ook aan de verwerkende industrie.

Gecorrigeerd voor inflatie ligt de toegevoegde waarde van het gehele intensieveveehouderijcomplex in 2018 bij ongewijzigd beleid onder die van 2005. De bescheiden ontwikkelingen aan de volumekant zijn niet genoeg om de continue daling van de reële prijzen te compenseren. Bij ongewijzigd beleid neemt de reële toegevoegde waarde af van circa 4750 miljoen euro tot iets meer dan 4250 miljoen euro, ofwel met ruim 11%. Omdat het reële bruto binnenlandse product van Nederland in dezelfde periode naar verwachting wel zal stijgen, neemt het aandeel van het intensieve veehouderijcomplex in de nationale economie bij een voortzetting van het huidige beleid de komende tien jaar verder af.

Tabel 2.4 De ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de primaire sector en het voor- en natraject van het intensieveveehouderijcomplex (mln euro, reëel).

	2005	2008	2018
Primair	700	700	550
Verwerking	1100	1100	1000
Toelevering	2300	2300	2050
Distributie	650	650	650
Totaal	4750	4750	4250

Bron: De Hoop en Stolwijk, 1997; Van Leeuwen, 2006; eigen schattingen.

Tabel 2.5 De ontwikkeling van de werkgelegenheid (in arbeidsjaareenheden) en de toegevoegde waarde per arbeidsjaareenheid (aje) in intensieveveehouderijcomplex in het referentiescenario.

	Arbeidsjaareenheden			Bruto toegevoegde waarde (euro's per aje)		
	2005	2008	2018	2005	2008	2018
Primair	19000	17800	13000	36800	39600	41600
Verwerking	13600	13100	10250	82000	83700	97500
Toelevering	36000	34500	27600	63900	65800	74400
Distributie	9600	9300	7900	67700	70400	80300
Totaal	78200	74800	58700	60900	63300	72100

Bron: De Hoop en Stolwijk, 1997; Silvis en De Bont, 2005; Van Bruchem, 2007a; Van Leeuwen, 2006.

Omdat de productiviteit bij ongewijzigd beleid verder zal toenemen, zal de werkgelegenheid in het intensieveveehouderijcomplex eveneens verminderen (Tabel 2.5). Waren er in 2005 nog ruim 78.000 arbeidsjaareenheden in de gezamenlijke bedrijven van het intensieveveehouderijcomplex werkzaam, bij ongewijzigd beleid zal dit aantal in 2018 zijn gedaald tot iets onder de 59.000. Dankzij de stijging van de arbeidsproductiviteit neemt de (reële) toegevoegde waarde per eenheid arbeid met gemiddeld bijna 1,3% per jaar toe. Omdat de beloning voor kapitaal vermoedelijk iets meer zal stijgen, zal de beloning voor arbeid iets onder de 1,3% liggen. Globaal zal ze echter in de lijn liggen van de ontwikkeling van de beloning voor arbeid in de rest van de economie (CPB, 2004). Dit betekent dat in het referentiescenario de inkomenspositie van de werkers in het intensieveveehouderijcomplex ten opzichte van de inkomens in de rest van de economie in de periode tot 2018, niet significant zal verbeteren of verslechteren. Door de scherpe fluctuaties in prijzen zal dit voor afzonderlijke jaren overigens wél het geval kunnen zijn. Ook is het bekend dat inkomens van ondernemer tot ondernemer sterk kunnen verschillen.

2.3 Milieu, dierenwelzijn en ruimte in het referentiescenario

Deze paragraaf beschrijft voor het referentiescenario de ontwikkeling van de emissies van ammoniak, stikstof en fosfaat uit dierlijke mest, van dierenwelzijn en van het ruimtebeslag.

Ammoniakemissie in het referentiescenario

Vanaf 2010-2012 is het in de intensieve veehouderij verplicht om de dieren te huisvesten in emissiearme stallen. Dit betekent dat de ammoniakemissie per dierplaats een vastgesteld plafond niet mag overschrijden. Deze plafonds zijn vastgelegd in de *Regeling ammoniak en veehouderij* (Ministerie van VROM, 2007). Daarnaast zullen ten opzichte van 2005 de dieraantallen licht wijzigen, wat enig effect heeft op de ammoniakemissie. De verwachting is dat de nationale ammoniakemissie daalt van 135 miljoen kg in 2005 tot 124 miljoen kg in 2018 (zie ook paragraaf 4.1).

Stikstof en fosfaat in dierlijke mest in het referentiescenario

In het referentiescenario wordt verondersteld dat de productie van dierlijke mest in Nederland slechts licht daalt in de periode 2005-2018. Wel zal de plaatsingsruimte voor dierlijke mest in Nederland kleiner worden dan nu het geval is, omdat naar verwachting uiterlijk in 2015 de fosfaatgebruiksnormen zullen worden verlaagd tot het niveau van evenwichtsbemesting. Dit is noodzakelijk om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water (zie onder andere de *Memorie van Toelichting Meststoffenwet*). De plaatsingsruimte voor fosfaat neemt hierdoor met circa 45 miljoen kg af.

Een deel van de verminderde afzetruimte zal kunnen worden opgevangen door beperking van het gebruik van fosfaatkunstmest, momenteel 48 miljoen kg per jaar. Dat betekent wel dat de acceptatie van dierlijke mest in de akkerbouw verder zou moeten stijgen. Het is de vraag in hoeverre dat nog mogelijk is. Een ander deel zal moeten worden opgevangen door extra mestexport en mestverwerking. De nettoexport van fosfaat bedroeg in 2005 circa 16 miljoen kg fosfaat. Een en ander betekent dat de druk op de mestmarkt verder zal stijgen, hetgeen tot uitdrukking zal komen in hogere mestafzetprijzen. Deze kunnen leiden tot een extra prikkel om de excreties per dier te reduceren. Ook is het mogelijk dat bedrijven stoppen vanwege de te hoge kosten. Met beide mogelijke effecten is in het referentiescenario echter geen rekening gehouden.

Dierenwelzijn in het referentiescenario

Vanaf 2012 is de legbatterij verboden en in 2013 wordt voor drachtige zeugen groeps-huisvesting verplicht. Hierdoor zal het welzijn voor deze dieren verbeteren ten opzichte van 2005. Gezien de maatschappelijke aandacht voor dierenwelzijn is het niet ondenkbaar dat het dierenwelzijn ook voor andere dieren in 2018 op een hoger niveau ligt dan nu in de gangbare landbouw het geval is. In de wetenschap bestaat er consensus over het inzicht dat varkens in de huidige huisvestingssystemen een aantal natuurlijke gedragingen niet kunnen uitvoeren, zoals foerageergedrag en exploratiegedrag voor vleesvarkens en bewegingsgedrag en nestbouwgedrag voor zeugen (RDA, 2006a). Voor legkippen concludeert de Raad voor Dierenaangelegenheden dat in niet-kooisystemen alle gedragingen voldoende mogelijk zijn (RDA, 2006b). Vleeskuikens kunnen met name in de laatste twee weken hun bewegings-, rust- en slaapgedrag onvoldoende uitvoeren, wat vooral wordt veroorzaakt door de snelle gewichttoename. In het onderzoek wordt inmiddels gewerkt aan stalsystemen, waarin zo goed mogelijk wordt voldaan aan de basisbehoeften van de dieren. Een verhoging van het dierenwelzijn zou kunnen worden gerealiseerd door wettelijke voorschriften (nationaal of Europees) of door initiatieven van marktpartijen. Van dit laatste is de omschakeling naar scharreleieren een voorbeeld.

Ruimtegebruik in het referentiescenario

Omdat het aantal dieren nauwelijks wijzigt, zal het benodigde aantal m² staloppervlak eveneens nauwelijks wijzigen. Wel halveert in de periode 2005-2018 naar verwachting het aantal bedrijven waarop varkens, pluimvee en vleeskalveren worden gehouden. Dit betekent dat het aantal stallen in het landelijk gebied weliswaar afneemt, maar dat de stallen (of complexen van stallen) wel groter worden.

3 GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL VOOR HET INTENSIEVEVEEHOUDERIJCOMPLEX

- Conform de doelstelling, halveert het aantal stuks varkens, kalveren en pluimvee in het burgerinitiatief tot 5,7 miljoen varkens, 47 miljoen stuks pluimvee en 400.000 vleeskalveren in 2018.
- De bedrijfsgrootte gaat bij het burgerinitiatief omlaag, tot gemiddeld 700 varkens per bedrijf en 16.000 stuks pluimvee in 2018. In het referentiescenario zijn de bedrijven in 2018 ongeveer drie tot vier maal zo groot.
- De toegevoegde waarde in de primaire sector neemt af van circa 700 miljoen euro in 2005 tot 70 miljoen euro bij invoering van het burgerinitiatief.
- De toegevoegde waarde per arbeidskracht is in 2018 4.400 euro per jaar in de ‘nieuwe veehouderij’ en 42.000 euro per jaar in het referentiescenario.

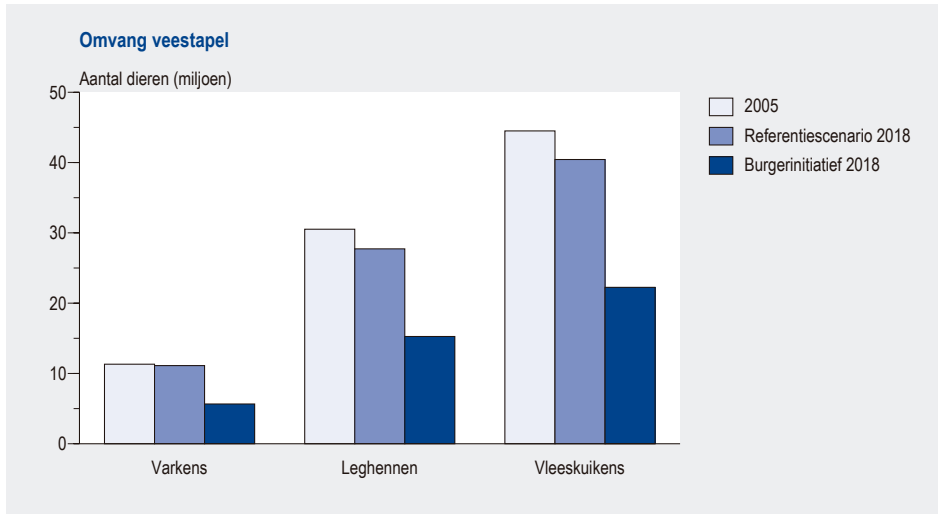
3.1 Gevolgen voor de primaire sector

De intensieve veehouderij in Nederland zal na invoering van de voorstellen van het burgerinitiatief in drie belangrijke onderdelen afwijken van die van het referentiescenario. Ten eerste zal de omvang van de intensieve veestapel in 2018 nog maar de helft zijn van die in 2005. Ten tweede zal de wijze waarop dieren worden gehouden min of meer overeenkomen met de wijze waarop dieren momenteel in de biologische varkens- en pluimveesector worden gehouden. En ten derde zijn grootschalige bedrijven niet toegestaan.

Wat de overeenkomst met de biologische veehouderij betreft, zijn er overigens twee belangrijke verschillen. Niet alleen mag in de veehouderij van het burgerinitiatief ook niet-biologisch geteeld veevoer worden gebruikt, maar ook gelden er geen beperkingen voor het gebruik van diergeneesmiddelen.

De halvering van de veestapel en de andere manier waarop de dieren worden gehouden, hebben grote gevolgen voor de sector. Bij het in beeld brengen ervan zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Tot 2008 is de ontwikkeling in de sector nog gelijk aan die in het referentiescenario. Vanaf 2008 stapt ieder jaar zo'n 10% van de intensieve veehouders die door willen gaan, over op de (bijna) biologische productiemethoden. Vanaf 2008 is dus sprake van een vermindering van het aantal dierplaatsen met circa 5% per jaar, zodat het aantal dieren op 1 januari 2018 is gehalveerd.
- De aantallen dieren per gemiddeld bedrijf in 2018, het jaar waarin de omschakeling volledig is doorgevoerd, zijn voor varkens en pluimvee gelijkgesteld aan die in de studie van Van Bruchem (2007a). Het gemiddeld aantal vleeskalveren in het burgerinitiatiefsenario is een eigen schatting.
- Verondersteld is dat de preferenties van de consument door het initiatief niet zullen veranderen. Bijgevolg, en mede omdat het aanbod van nietgangbaar geproduceerd vlees in relatieve zin zeer sterk toeneemt, mag verwacht worden dat de marktprijs (exclusief heffing) ervan nauwelijks af zal wijken van de prijs van gangbaar vlees.



Figuur 3.1 Aantallen dieren in 2005, in het referentiescenario (2018) en volgens het burgerinitiatief (2018).

De baten van de omschakeling komen dus buiten de markt tot stand. In hoofdstuk 9 zal kort op het gedrag van de consument worden teruggekomen.

In 2018 zijn er in het burgerinitiatiefscenario nog 5,7 miljoen varkens, 47 miljoen stuks pluimvee (legghennen en vleeskuikens) en 400.000 vleeskalveren (Figuur 3.1). Ter illustratie: de varkens- en de pluimveestapel zijn dan qua omvang teruggebracht naar de omvang die ze aan het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig hadden.

Na 2008 treedt een snelle vermindering op van de gemiddelde aantallen dieren per bedrijf, dit in tegenstelling tot het referentiescenario waar het aantal dieren per bedrijf juist sterk toeneemt. De reden hiervan is natuurlijk dat vanaf 2008 de trend naar grootschaligheid onder het burgerinitiatief ten einde komt en overgaat in een ontwikkeling naar kleinschaligheid.

Een gemiddeld varkensbedrijf heeft in het burgerinitiatiefscenario in 2018 ongeveer evenveel dieren als het gemiddelde varkensbedrijf van de middenjaren negentig van de 20ste eeuw, terwijl het gemiddeld aantal stuks pluimvee per bedrijf dan ongeveer gelijk is aan het gemiddelde in 1990. Vanuit een historisch perspectief gezien, telt het gemiddelde bedrijf, na invoering van de maatregelen van het burgerinitiatief, dus nog steeds een aanzienlijk aantal dieren. Overigens zijn voor de berekening van de nationaal-economische effecten van het initiatief, primair de veranderingen in de aantallen dieren en de kostprijs per dier van belang. Of de dieren op meer of minder bedrijven worden gehouden, is in beginsel niet zo relevant. Voor het landschappelijke aanzien is, bij een gegeven totaal aantal dieren, de bedrijfsomvang natuurlijk wel belangrijk: hoe minder dieren per bedrijf, hoe groter het aantal bedrijven en dus ook hoe groter de invloed op het landschap.

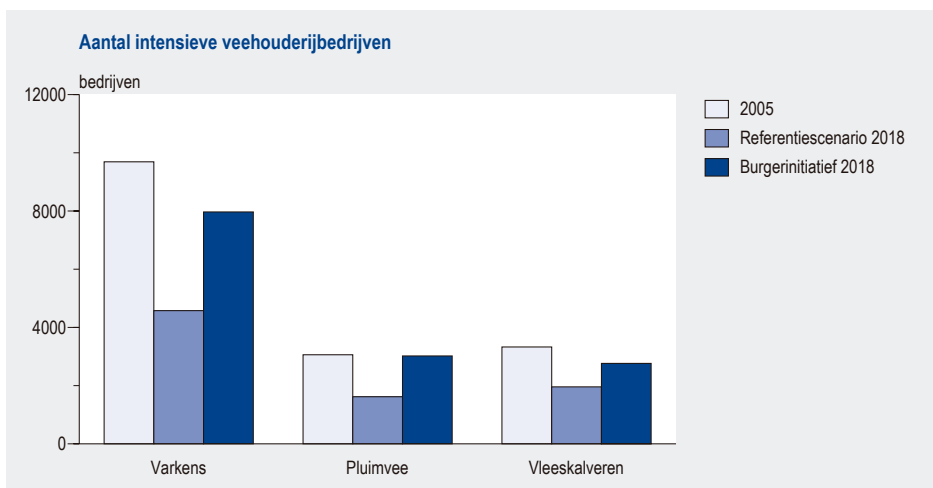
Tabel 3.1 De ontwikkeling van het aantal dieren per bedrijf in het referentiescenario en volgens het burgerinitiatief.

			Referentie	Burgerinitiatief
	2005	2008	2018	2018
Varkens	1150	1400	2450	700
Pluimvee	31200	37200	53600	15800
Vleeskalveren	250	300	500	150

Bron: Van Bruchem, 2007 en eigen berekeningen.

Vanaf 2008 verschilt de jaarlijkse afname van het totale aantal dieren niet heel sterk van de jaarlijkse afname van de aantallen dieren per bedrijf. Bijgevolg neemt het aantal bedrijven na 2008 ook niet heel sterk af. De op het eerste gezicht opmerkelijke implicatie hiervan is dat, ondanks de halvering van de aantallen dieren, er in het burgerinitiatiefscenario in 2018 toch aanzienlijk meer bedrijven zijn dan in het referentiescenario (Figuur 3.2).

De volumeontwikkeling van de brutoproductie is gelijkgesteld aan de ontwikkeling van het aantal dieren. De ontwikkeling van het verbruik volgt die van de brutoproductie, zij het dat verondersteld is dat, vanwege een iets lagere voederconversie in de nieuwe veehouderij, de afname van de brutoproductie met 51% in de periode 2008-2018, gepaard gaat met een minder grote afname van het verbruik (43,5%). Het verschil heeft voor een klein deel ook te maken met de geringere jaarlijkse verbetering van de voederconversie in de nieuwe veehouderij. Vergeleken met de bestaande verschillen in voederefficiëntie tussen de reguliere intensieve veehouderij en de biologische veehouderij, zijn de aannames over de voederconversie in de nieuwe veehouderij



Figuur 3.2 Aantal intensieve veehouderijbedrijven in 2005, in het referentiescenario (2018) en volgens het burgerinitiatief (2018).

optimistisch. Achter dit optimisme ligt de veronderstelling dat bij een grootschalige omschakeling, de nieuwe veehouderij een efficiëntiesprong zal maken.

Er is verondersteld dat de vleesprijs in het burgerinitiatiefscenario fractioneel hoger ligt dan in het referentiescenario. In plaats van een (reële) prijsdaling van 0,6% per jaar treedt er in het burgerinitiatiefscenario een prijsdaling van 'slechts' 0,3% per jaar op. Dit prijsverschil heeft niet met het 'anders zijn' van het eindproduct te maken, maar met de verandering in marktomstandigheden. Indien de productie in Nederland namelijk fors afneemt (stapsgewijs halveert), zal ze elders in (vermoedelijk) Europa toenemen. Ten opzichte van de ontwikkelingen in het referentiescenario, verplaatst de productie zich naar landen die iets minder efficiënt produceren. Verondersteld is dat de af-boerderijprijs, in vergelijking met het referentiescenario, per 5% Nederlandse krimp structureel ongeveer 0,3% hoger zal komen te liggen.

De geschetste productie- en prijsontwikkelingen impliceren dat in 2018 de reële toegevoegde waarde van de intensieve veehouderij (dat is de beloning uit de markt voor de ingezette productiemiddelen arbeid en kapitaal in de primaire sector) daalt tot 70 miljoen euro (Tabel 3.2). Deze scherpe daling heeft niet alleen te maken met de vermindering van het aantal dieren, maar vooral ook met het hogere veevoedergebruik per dier in de nieuwe situatie. Daarnaast speelt de daling van de voor inflatie gecorrigeerde prijzen een kleine rol. Omdat de marges in de intensieve veehouderij klein zijn, zijn de effecten op de toegevoegde waarde (de 'restpost') relatief groot.

Voor de inkomenssituatie is nog van belang dat er per dier in de nieuwe veehouderij, aanzienlijk meer arbeid nodig is dan in het referentiescenario. Per kilogram eindproduct is de behoefte aan arbeid in de biologische veehouderij ruim twee keer zo groot als in de bestaande intensieve varkenshouderij (Van Bruchem, 2007a; Hoste, 2006). Het verschil in arbeidsbehoefte per dier in 2018 en de jaren daarna zal nog iets groter zijn. De arbeidsproductiviteitsstijging in de intensieve veehouderij is namelijk de som van twee ontwikkelingen. Ten eerste worden steeds efficiëntere technieken gebruikt. En ten tweede is er een structureffect: gemiddeld stoppen vooral de minder efficiënte bedrijven en neemt het aantal dieren op de grootschalige bedrijven toe. In het burgerinitiatiefscenario is het structureffect vanwege de bovengrens op de bedrijfsgrootte veel kleiner dan in het referentiescenario. Derhalve stijgt bij ongewijzigd beleid de jaarlijkse arbeidsproductiviteit sterker (3%) dan in de veehouderij van het burgerinitiatief (2%).

Invoering van de voorstellen van het burgerinitiatief betekent dat er in 2018 iets minder dan 16.000 arbeidskrachten zullen zijn in de intensieve veehouderij. Ten opzicht van de huidige situatie neemt de werkgelegenheid met ruim 17% af. De reële toegevoegde waarde per arbeidsjaareenheid bedraagt slechts 4.400 euro, ofwel iets meer dan 10% van de reële toegevoegde waarde bij ongewijzigd beleid. Dit betekent dat zolang bedrijven niet op de één of andere manier worden gecompenseerd, niet mag worden verwacht dat de omschakeling spontaan op gang zal komen. Om te zorgen dat een eenheid arbeid eenzelfde beloning heeft als in het referentiescenario, is bij volledige omschakeling jaarlijks een bedrag van circa 580 miljoen euro aan inkomenscompensatie nodig. In hoofdstuk 6 en 8 zal hierop nog worden teruggekomen.

Tabel 3.2 De ontwikkeling van de productie, het verbruik en de toegevoegde waarde (reële prijzen) in beide scenario's.

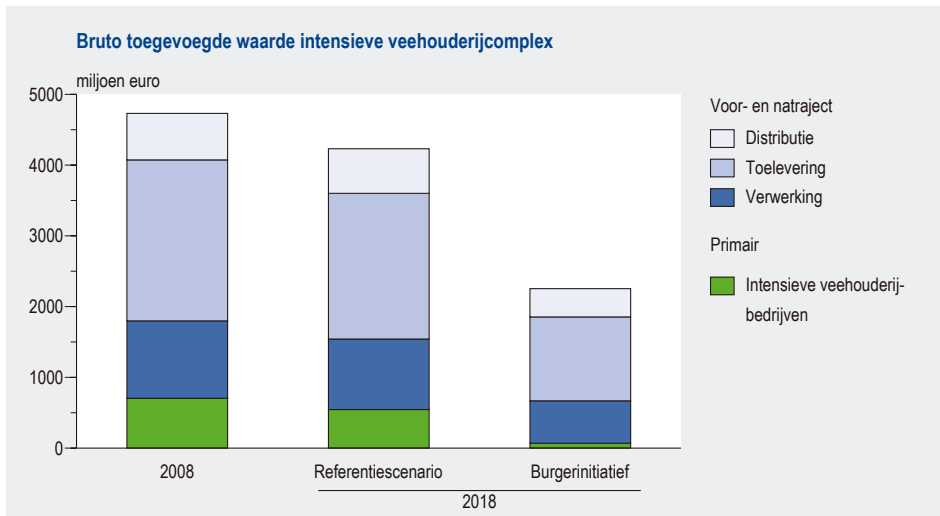
	Referentie-scenario		Burger-initiatief
	2008	2018	2018
Bruto productie varkens (mln euro)	2350	2150	1130
Bruto productie pluimvee (mln euro)	900	750	420
Bruto productie kalveren (mln euro)	950	1000	450
Totaal bruto productie primair (mln euro)	4200	3900	2000
Verbruik (mln euro)	3500	3350	1930
Toegevoegde waarde (mln euro)	700	550	70
Arbeid (in arbeidsjaren)	17800	13100	15650
Bruto toegevoegde waarde per arbeidsjaar (in euro)	39550	41600	4400

3.2 Gevolgen voor verwerkende en toeleverende bedrijven

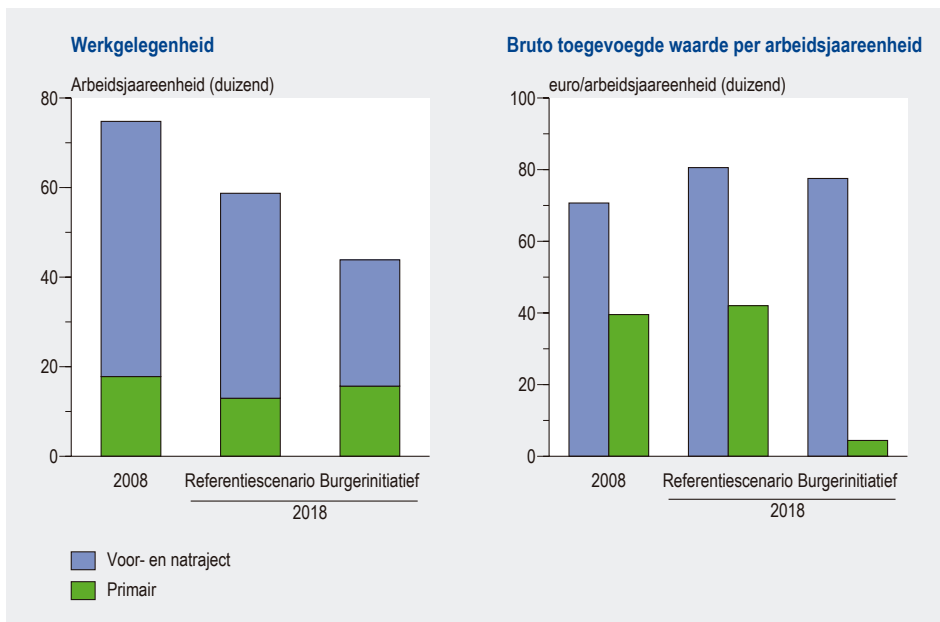
De ontwikkelingen bij de bedrijven in de verwerkende en de toeleverende industrie en de distributiesector liggen in het verlengde van die in de primaire sector (Figuur 3.3). Toch veranderen de activiteiten niet proportioneel met de verandering van het brutoproductievolume op de primaire bedrijven. Het lijkt namelijk redelijk te veronderstellen dat bij een terugloop van het aantal dieren, vooral de uitvoer van levende dieren en nauwelijks bewerkt vlees terugvalt. De productieafname in de primaire sector zal de verwerkende industrie daarom verhoudingsgewijs minder treffen. Min of meer hetzelfde geldt voor de distributiesector. Omdat de distributiebedrijven relatief meer diensten leveren aan hoogwaardige producten (vleeswaren), dan aan nauwelijks bewerkte producten, zoals levende dieren of onbewerkt vlees, zal ook de krimp hier minder groot zijn dan 50%. Toch zal invoering van de voorstellen van het burgerinitiatief een groot effect hebben op de bedrijven in het voor- en natraject. Vergeleken met de situatie in het referentiescenario is de toegevoegde waarde in het voor- en natraject circa 40% kleiner.

Vergeleken met de ontwikkelingen in het referentiescenario daalt de reële toegevoegde waarde van het totale complex met bijna 2 miljard euro. Hiervan moet een kleine 500 miljoen euro op het conto van de bedrijven in de primaire sector worden geschreven en ongeveer 1.500 miljoen euro op de bedrijven in het voor- en natraject.

De krimp van de primaire sector heeft ook gevolgen voor de werkgelegenheid in de toeleverende en verwerkende bedrijven (Figuur 3.4). Vanwege de kleinschaligheid in de primaire sector en de aanpassingen die mede daarom in de toeleverende en verwerkende sectoren moeten plaatsvinden (minder homogene dieren), liggen de stijgingen van de arbeidsproductiviteit in de bedrijven van het voor- en natraject op een fractioneel lager niveau dan in een situatie zoals beschreven met het referentiescenario.



Figuur 3.3 Bruto toegevoegde waarde (reëel) intensieveveehouderijcomplex in 2008, in het referentiescenario (2018) en volgens het burgerinitiatief (2018)



Figuur 3.4 Werkgelegenheid en bruto toegevoegde waarde in het intensieveveehouderijcomplex in 2008, in het referentiescenario (2018) en volgens het burgerinitiatief (2018)

Desalniettemin zal de arbeidsbehoefte van het gehele intensieveveehouderijcomplex na de omschakeling flink zijn gedaald: naar schatting van bijna 75.000 arbeidsjareneenheden in 2008 tot nog geen 44.000 in 2018. Vergelijken met het referentiescenario biedt het intensieveveehouderijcomplex dat jaar aan zo'n 15.000 arbeidsjareneenheden minder werk. Het verschil wordt uitsluitend veroorzaakt door de krimp in het voor- en

natraject. Vanwege de veel grotere arbeidsbehoefte per dier, is de werkgelegenheid in de primaire sector (de intensieveveehouderijbedrijven) na invoering van de maatregelen van het burgerinitiatief zelfs groter dan in het referentiescenario.

De reële bruto toegevoegde waarde per arbeidsjaareenheid wijkt ook in de bedrijven in het voor- en natraject af van die in het referentiescenario. De verschillen zijn echter erg klein. Ze zijn een weerspiegeling van de marginaal kleinere stijgingen van de arbeidsproductiviteit. Gezien de beperkte omvang van de verschillen, ligt een overheidscompensatie niet in de rede.

3.3 Kosten van omschakeling

De omschakeling van de huidige intensieve veehouderij naar een veehouderij die min of meer volgens de normen van de huidige biologische veehouderij produceert, vraagt aanpassingen. Daar komt bij dat lang niet alle bedrijven geschikt zijn om via aanpassingen volgens de huidige biologische normen te produceren, al was het maar omdat veel bedrijven over onvoldoende uitloopmogelijkheden voor de dieren beschikken en die ruimte ook niet in de directe omgeving aanwezig is.

De financiële gevolgen van de omvorming van de bestaande sector in een sector die op biologische uitgangspunten is gestoeld bestaan uit twee componenten. Ten eerste is er sprake van kapitaalvernietiging in de vorm van versnelde afschrijving van bestaande stallen en stalinrichtingen. Ten tweede moeten er aanzienlijke investeringen worden verricht om de nieuwe bedrijfsvoering mogelijk te maken.

In deze paragraaf maken we allereerst een ruwe schatting van de benodigde investerings- en saneringskosten (de kosten van de versnelde afschrijving) voor de varkenssector. Door extrapolatie maken we vervolgens een schatting van de kosten van versnelde afschrijving (kapitaalvernietiging) voor de gehele intensieveveehouderijsector.

(i) Versnelde afschrijving van bestaande stallen en stalinrichtingen

De investeringskosten van een zeugenplaats voor een dier dat volgens de huidige normen wordt gehouden, bedragen 2.200 euro (Van Bruchem, 2007a). De investeringskosten van een vleesvarkensplaats volgens de huidige normen bedragen 375 euro (Van Bruchem, 2007a). Uit het aantal varkensplaatsen in 2008 kan berekend worden dat de nieuwbouwwaarde van stallen en stalinrichtingen in de varkenssector dat jaar circa 4.200 miljoen euro bedraagt. Als we veronderstellen dat de helft hiervan is afgeschreven, dan bedraagt de feitelijke boekwaarde 2.100 miljoen euro. Dit bedrag is de maximale waardevermindering, ofwel het maximum aan kapitaalvernietiging dat bij omschakeling van de varkenssector op kan treden. Echter, een deel van de bestaande stallen en stalinrichtingen is bruikbaar in de 'nieuwe veehouderij'. Volgens experts is ongeveer 50% van de bestaande bedrijven, onder andere om redenen van ligging, ongeschikt om te worden omgevormd tot een biologisch bedrijf. Uitgedrukt in de boekwaarde van 2008 gaat het dan om een bedrag van (potentiële) kapitaalvernietiging van 1.050 miljoen euro.

tiging van 1.050 miljoen euro. De overige 50% bedrijven kunnen worden omgevormd en hebben derhalve een restwaarde. Na consultatie met experts en op basis van de uitgangspunten die Van Bruchem (2007a) hanteert, is die restwaarde voor stallen op 90% gesteld en voor inrichtingen op 10%. De totale restwaarde is dan 420 miljoen euro. De totale kosten van versnelde afschrijving bedragen dus $2.100 - 420 = 1.680$ miljoen euro. Als we veronderstellen dat de kosten van versnelde afschrijving in de pluimvee- en kalverensector bij omschakeling per eenheid bruto productiewaarde gelijk zijn aan die in de varkenssector, dan resulteert een totaalbedrag van 3 miljard euro.

Echter, dit zijn de kosten die moeten worden gemaakt (kapitaalvernietiging) indien de gehele omschakeling in 2008 plaats zou moeten vinden. Dat is niet het geval. De omschakeling vindt plaats in tien jaarlijkse stappen. Naarmate de tijd verstrijkt, neemt de boekwaarde van de kapitaalgoederenvoorraad die moet worden aangepast respectievelijk die de sector verlaat, en waarop dus versneld moet worden afgeschreven, af. Door hier rekening mee te houden, daalt het totale bedrag aan kapitaalvernietiging als gevolg van versnelde afschrijving tot zo'n *2.300 miljoen euro*. Hiervan betreft de kapitaalsvernietiging bij de stoppende bedrijven ruim *1.400 miljoen euro* en bij de bedrijven die doorgaan en omschakelen bijna *900 miljoen euro*.

(ii) Investeringskosten

De investeringskosten voor een dier in een veehouderij volgens het burgerinitiatief zijn aanzienlijk hoger dan die in de reguliere intensieve veehouderij. De investeringskosten per zeugenplaats bedragen 4.700 euro en die voor een vleesvarkensplaats 650 euro (Hoste, 2006). Vermenigvuldigen we die bedragen met de aantallen varkensplaatsen in 2018 in de nieuwe veehouderij, dan resulteert een bruto investeringsbedrag van ruim 4.000 miljoen euro. Gecorrigeerd voor de restwaarde van de huidige sector, die hierboven op 420 miljoen euro is geschat, is de netto investeringsbehoefte in de varkenssector dan circa 3.600 miljoen euro.

Om tot een schatting van de netto investeringskosten voor de totale sector te komen, maken we wederom de veronderstelling dat de investeringen per euro bruto productiewaarde in de pluimvee- en kalverensector gelijk zijn aan die in de varkenshouderij. Dit betekent dat het totale investeringsbedrag ruim 6.400 miljoen euro bedraagt. Om misverstanden te voorkomen: de nieuwe veehouderij beschikt dan over een (bijna) *nieuwe* kapitaalgoederenvoorraad. De investeringen zijn derhalve *geen* welvaartsverlies.

Van belang is dat in deze berekening niet expliciet rekening is gehouden met eventuele verplaatsingskosten. Ook de kosten van grondaankoop die soms nodig zal zijn om dieren voldoende uitloop te verschaffen, zijn buiten beschouwing gelaten. Maar zelfs los hiervan mag geconcludeerd worden dat, vergeleken met de toegevoegde waarde van de nieuwe veehouderij, het om een aanzienlijk bedrag gaat. Dit duidt er nogmaals op dat zonder een financiële tegemoetkoming de omschakeling niet spontaan zal plaatsvinden.

(iii) Extra ruimte

Een belangrijk kenmerk van de nieuwe veehouderij is de grotere ruimte die aan dieren wordt gegeven. In totaal vraagt de nieuwe landbouw 18.100 hectare ruimte (zie hoofdstuk 4). Momenteel wordt al zo'n 2.000 hectare gebruikt voor de uitloop van dieren. In sommige gevallen zal een bedrijf zelf over de extra ruimte beschikken. In andere gevallen zal de extra ruimte voor uitloop moeten worden aangekocht. Stel dat de helft van de resterende 16.000 hectare moet worden aangekocht. Bij een hectareprijs van 30.000 euro is er dan een eenmalige additionele financieringsbehoefte van 240 miljoen euro.

(iv) Kosten van vervroegde afschrijvingen van bedrijven in het voor- en natraject

Een halvering van de intensieve veehouderij zal ook tot saneringskosten in het voor- en natraject leiden. Omdat het aantal dierplaatsen halveert, zal er productiecapaciteit vrijkomen voordat ze is afgeschreven. Van de waarde hiervan is moeilijk een enigszins nauwkeurige schatting te geven. Getracht is op indirecte wijze toch tot een ruw bedrag aan versnelde afschrijvingen te komen.

Van berekeningen in Hoste et al. (2004) kan worden afgeleid dat, conservatief geschat, afschrijvingen zo'n 15% van de toegevoegde waarde in de relevante verwerkende en de toeleverende bedrijven beslaan. In 2008 zal de toegevoegde waarde van verwerkende en toeleverende bedrijven respectievelijk circa 1.100 en 2.300 miljoen euro bedragen. Bij een afschrijvingspercentage van gemiddeld 5% per jaar (gebouwen plus installaties) en een boekwaarde van 50% van de nieuwbouwwaarde zou dit betekenen dat de boekwaarde van gebouwen en installaties in 2008 ongeveer 5 miljard euro bedraagt. Als hiervan ineens 40% vervroegd zou moeten worden afgeschreven, dan is bij een restwaarde van 5% van de nieuwbouwwaarde sprake van een kapitaalvernietiging van 1,8 miljard euro. De sector mag echter tien jaar uittrekken voor de sanering. De laatste tranche van de versnelde afschrijving vindt pas in 2017 plaats. De boekwaarde van de tranches die na 2008 worden gesaneerd, is dan kleiner dan de boekwaarde in 2008. Wordt hiermee rekening gehouden, dan is sprake van een afnemend welvaartsverlies: 180 miljoen euro in 2008 aflopend tot 100 miljoen euro in het jaar 2017. Opgeteld lijdt de toeleverende en verwerkende industrie dan een kapitaalverlies van in totaal 1.300 miljoen euro.

4 GEVOLGEN VOOR MILIEU, RUIMTE EN DIERENWELZIJN

- Bij invoering van het voorstel van het burgerinitiatief daalt de ammoniakemissie van 136 miljoen kg in 2005 tot 116 miljoen kg in 2018 (versus 124 miljoen kg in het referentiescenario).
- De totale mestproductie is in het burgerinitiatief 15-20% lager dan in het referentiescenario. Hierdoor daalt de druk op de mestmarkt.
- Bij invoering van het burgerinitiatief vindt omschakeling plaats naar het biologische veehouderijsysteem, waardoor de dieren meer ruimte krijgen en zij meer mogelijkheden hebben voor soorteigen gedrag. Hierdoor verbetert het dierenwelzijn.
- Voor het realiseren van de uitlopen rondom de stallen is circa 16.000 ha nodig.
- Het vervangen van soja in het veevoer door andere producten is moeilijk te realiseren en leidt tot een aanmerkelijk hogere kostprijs van het voer en tot een lagere groei van de dieren.

4.1 Ammoniakemissie

Het burgerinitiatief beïnvloedt op een tweetal manieren de ammoniakemissie. Ten eerste is in 2018 het aantal dieren fors lager dan in het referentiescenario (zie paragraaf 3.1). Ten tweede is de wijze waarop de dieren worden gehouden anders, namelijk in ruimere stallen met meer uitloop. Hierdoor is de ammoniakemissie per dierplaats hoger dan in de gangbare landbouw. Dit geldt nog sterker voor de situatie in 2018, als alle varkens en kippen in emissiearme stallen moeten zijn gehuisvest (Tabel 4.1).

De waarden voor emissiearme huisvesting zijn conform de maximale emissiewaarde uit de *Regeling ammoniak en veehouderij* (Ministerie VROM, 2007). De waarden voor de biologische veehouderij zijn afgeleid van de normen voor groepshuisvesting, scharrelvarkens en grondhuisvesting van de *Regeling ammoniak en veehouderij*. De emissie per dierplaats is aanmerkelijk hoger in biologische systemen, omdat er meer ruimte is per dier (leidend tot een groter bevuild oppervlak) en omdat de mestafvoer (onder andere vanwege de aanwezigheid van stro) minder snel gebeurt dan op gangbare bedrijven. Bovendien is bij varkens ook de buitenuitloop een belangrijke bron van ammoniakemissie (Aarnink et al., 2005a). Er zijn in biologische veehouderijsystemen waarschijnlijk

Tabel 4.1 Veronderstelde stalemissie per dierplaats in de varkenshouderij in 2018 (in kg ammoniak per dierplaats per jaar).

	Emissiearme huisvesting (2018)	Biologisch (2018)
Vleesvarkens	1,4	3,2
Fokzeugen, inclusief biggen	2,8	3,8
Leghennen	0,111	0,284
Vleeskuikens	0,045	0,072

nog een aantal mogelijkheden om de ammoniakemissie te verminderen ten opzichte van de huidige situatie (Aarnink, mondelinge mededeling). Dit zijn onder andere de veevoeding, stalaanpassingen, stro-management en het beïnvloeden van het mestgedrag van varkens. Daarom is verondersteld dat de emissie per dierplaats in 2018 10% lager zal zijn dan de huidige normen aangeven.

Vanwege de beperkt beschikbare tijd is de berekening van de ammoniakemissie volgens een andere methodiek gedaan dan de standaardmethode van het MNP en het LEI. Er kunnen daarom kleine afwijkingen zijn ten opzichte van eerdere rapportages. De onzekerheden betreffen onder andere de hoogte van de emissie per dierplaats in de biologische veehouderij, het type mest dat ontstaat (vaste of dunne mest), de verdeling van de mest over Nederland, etc.

De ammoniakemissie uit de Nederlandse landbouw in het voorstel van het burgerinitiatief zal naar verwachting dalen van circa 120 miljoen kg nu tot circa 100 miljoen kg in 2018 (Tabel 4.2). In het referentiescenario daalt de ammoniakemissie tot 108 mln kg in 2018. De winst van het voorstel van het burgerinitiatief is dus circa 8 mln kg ammoniak, een daling van circa 7% ten opzichte van het referentiescenario.

De redenen voor deze beperkte winst zijn:

- In het burgerinitiatief verandert niets ten aanzien van de rundveehouderij, met uitzondering van een halvering van de vleeskalverhouderij. Rundvee is in Nederland de grootste bron van ammoniak.
- Vooral in de varkenshouderij wordt een deel van de winst teniet gedaan, doordat de emissie per dier in de huisvestingssystemen volgens de criteria van de biologische veehouderij aanmerkelijk hoger is dan die in de emissiearme stallen.

Als de halvering van de veestapel in de intensieve veehouderij gecombineerd zou worden met gangbare emissiearme stallen, zou de nationale ammoniakemissie circa 86 miljoen kg ammoniak bedragen, dus ongeveer 21 miljoen kg minder dan in het referentiescenario.

Tabel 4.2 Ammoniakemissie in 2005, volgens het referentiescenario in 2018 en volgens het burgerinitiatief in 2018 (in miljoen kg ammoniak per jaar).

	2005	Referentiescenario	Burgerinitiatief
Rundvee	58	59	58
Varkens	33	24	18
Pluimvee	17	14	12
Kunstmest	13	11	11
Totaal landbouw	121	108	100
Overige bronnen	14	16	16
Totaal Nederland	135	124	116

De ammoniakemissie van het burgerinitiatief komt met circa 116 miljoen kg ook fors hoger uit dan hetgeen Milieudefensie in principe beoogt, namelijk het (richtinggevend) NMP4-doel van 30-55 miljoen kg ammoniak in 2030 (Ministerie VROM, 2001). Dit komt door een viertal oorzaken:

- de keuze om geen maatregelen voor te stellen voor de grondgebonden veehouderij;
- de keuze voor een krimp van de intensieve veehouderij van 50% in plaats van 70%, zoals is berekend door het LEI;
- een onderschatting van de extra ammoniakemissie per dierplaats in biologische veehouderijsystemen;
- een (te) lage schatting van de ammoniakemissie uit overige bronnen.

4.2 Stikstof en fosfaat in dierlijke mest

Nationaal

De halvering van de veestapel als voorgesteld in het burgerinitiatief heeft gevolgen voor de productie van dierlijke mest in Nederland. Het burgerinitiatief leidt in 2018 tot een aanzienlijke daling ten opzichte van het referentiescenario van de stikstof- en fosfaatexcretie in Nederland, namelijk met circa 15-20%, ofwel met 77 mln kg stikstof en 34 mln kg fosfaat (Tabel 4.3). Uitgaande van een norm van 170 kg stikstof per ha en 80 kg fosfaat per ha, betekent de bovengenoemde daling dat er (uitgaande van afzet op bouwland) circa 400.000 – 450.000 ha minder nodig is om de mest binnen de wettelijke normen af te zetten.

Deze daling is berekend door de excreties per diergroep uit de intensieve veehouderij te halveren, waarbij er bij het burgerinitiatief rekening is gehouden met een tien procent hogere excretie per dier. Omdat de dieren meer beweging zullen hebben, er wellicht langzamer groeiende dierrassen zullen worden gebruikt en het veevoer een

Tabel 4.3 Effect op mestproductie in 2018 (kg per jaar in mln kg).

	Referentiescenario		Burgerinitiatief		Verschil	
	N-excretie	P-excretie	N-excretie	P-excretie	N-excretie	P-excretie
Rundvee, excl vleeskalveren	277	87	277	87	0	0
Vleeskalveren	12	5	6	3	6	3
Varkens	98	41	54	23	44	18
Pluimvee	58	27	32	15	26	12
Schapen en geiten	13	4	13	4	0	0
Pelsdieren en konijnen	2	1	1	1	1	0
Totaal	460	165	383	131	77	34

andere samenstelling heeft, zal de voederbehoefte (en daarmee de uitscheiding van mineralen) naar verwachting iets hoger worden. Door de verwachte langzamere groei per dier(plaats) zal de excretie op jaarbasis overigens minder stijgen dan op basis van de voersamenstelling en daling van de voederconversie mag worden verwacht.

In het referentiescenario worden de gebruiksnormen voor met name fosfaat in de periode 2008-2015 verlaagd, hetgeen de druk op de mestmarkt verder zal verhogen (zie paragraaf 2.3). De plaatsingsruimte voor fosfaat daalt met circa 45 miljoen kg. Door het burgerinitiatief daalt de mestproductie met circa 34 miljoen kg, waardoor een aanzienlijk deel van het probleem van de verminderde plaatsingsruimte is opgevangen.

Het effect kan echter lager uitvallen, omdat de export van mest in de nieuwe situatie wellicht zal dalen, evenals de acceptatie van mest door akkerbouwers. Beide effecten worden veroorzaakt doordat de druk op de mestmarkt afneemt, waardoor de betaling bij mestafzet fors zal dalen. De dalende mestprijzen zijn in het belang van de meeste veehouders in Nederland en deze daling maakt ook de druk op de handhaving van de mestwetgeving geringer. Voor veel akkerbouwers betekent de daling van de mestprijzen echter een daling van hun inkomen.

Lokaal

Zowel pluimvee als varkens dienen volgens de normen van de biologische dierhouderij de beschikking te hebben over een uitloop. Bij vleesvarkens is deze uitloop vaak verhard, maar bij fokzeugen en pluimvee is deze uitloop grotendeels onverhard. Hierdoor komen de uitwerpselen op de bodem terecht. Doordat de veebezetting in de uitloop relatief hoog is, is de mineralenbelasting per oppervlakte-eenheid ook hoog. In zeugenweiden zijn belastingen vastgesteld van 60-500 kg stikstof per ha (Aarnink et al., 2005a), en van meer dan 2000 kg stikstof per ha bij leghennen (Aarnink et al., 2005b). Er zijn nog verbeteringen en innovaties nodig (en mogelijk) om dit probleem op te lossen. Mogelijke oplossingsrichtingen zijn bijvoorbeeld het toepassen van zand op een verharde onderlaag (dat dan periodiek wordt ververs, waarbij het oude, verrijkte zand als meststof wordt gebruikt), het beter spreiden van het vee over de uitloop, of het gebruikmaken van mobiele stallen.

4.3 Dierenwelzijn en diergezondheid

Om het welzijn van de dieren in de intensieve veehouderij te verbeteren, stellen de indieners voor de dieren in de intensieve veehouderij te houden conform de normen zoals die nu gelden voor de biologische veehouderij. Tabel 4.4 geeft een overzicht van deze normen.

De indieners stellen dat dieren dan ‘hun natuurlijk gedrag [kunnen] ontwikkelen, de buitenlucht en het weer ervaren, wroeten in de grond. De stressfactoren zullen hierdoor aanzienlijk verminderen, waardoor van het kappen van snavels en het couperen van staarten en oren kan worden afgezien.’

Tabel 4.4 Minimale ruimte (in m²) als voorgeschreven voor gangbare houderijsystemen en voor de biologische veehouderij.

	Ruimte binnen per dier	Verhard buiten	Uitloop / weide
Vleesvarkens			
gangbaar	1,0	-	-
biologisch	1,3	1,0	-
Fokzeugen			
gangbaar			
niet-zogende zeugen	2,25	-	-
zogende zeugen	1,3	-	-
biologisch			
niet-zogende zeugen	2,5	1,9	100 ¹
zogende zeugen	7,5	2,5	0
Vleeskuikens			
gangbaar	0,05		-
biologisch	0,10		4
Leghennen			
gangbaar	0,11		-
biologisch	0,16		4

¹ Er is geen norm voor de minimale oppervlakte weide per zeug. De eis is wel dat de veebezetting niet zo hoog mag zijn dat de weide geheel wordt vertrapt. De gemiddelde ruimte per zeug op zeven praktijk-bedrijven is 182 m², met een bandbreedte van 29-412 m² (Hoste, 2004). Als 'norm' is daarom (minimaal) 100 m² aangehouden.

Bron: Ruis en Pinxterhuis, 2007.

Het beoordelen van de effecten van het voorstel van Milieudefensie en JMA op het aspect dierenwelzijn is niet eenvoudig. Voor een objectieve kwantificering en vergelijking van dierenwelzijn zijn namelijk nog geen eenduidige methoden beschikbaar (Ruis en Pinxterhuis, 2007).

In het overzichtsrapport *Verantwoorde en communiceerbare argumenten bij biologische producten: dierenwelzijn* wordt aan de hand van verschijnselen die aan de dieren afgelezen kunnen worden, hun welzijn en gezondheid zo goed mogelijk ingeschat (Ruis en Pinxterhuis, 2007). In dit rapport wordt een groot aantal verschillen geconstateerd tussen de gangbare en de biologische veehouderij, welke in Tabel 4.5 zijn samengevat. Hierbij zijn alleen prestaties opgenomen met een harde claim c.q. die representatief zijn voor het grootste deel van de biologische sector (aangeduid als +++ of --- in het betreffende rapport).

Opgemerkt dient te worden dat in huisvestingssystemen waarin de dieren meer bewegingsvrijheid hebben, het management van de veehouder (nog) belangrijker is voor het feitelijke dierenwelzijn van de dieren dan in gangbare huisvestingssystemen. Dit geldt zeker als ingrepen zoals snaveln kappen en staarten couperen niet meer worden toegepast. Zo worden bijvoorbeeld veren pikken en kannibalisme in belangrijke mate door management bepaald (zie onder andere Bestman, 2002). Ook de inrichting van de uitloop heeft grote invloed op het welzijn van het pluimvee. Zo moeten de dieren zich er veilig voelen tegen predatoren.

Tabel 4.5 Samenvatting welzijnsprestaties biologische veehouderij ten opzichte van de gangbare veehouderij. In cursief: aspecten waarop de biologische veehouderij negatief scoort.

	Varkenshouderij	Pluimveehouderij
Gedragsgerelateerde prestaties	kunnen wroeten en exploiteren actiever (daglicht) nestbouwgedrag zeugen minder staartbijten minder agressie natuurlijker zorggedrag zeugen	meer natuurlijk gedrag door uitloop en daglicht (scharrelen, fourageergedrag en stofbadgedrag) minder angstig
Gezondheids-gerelateerde prestaties	minder ingrepen betere pootgezondheid minder huidschade daglicht heeft positief effect op stofwisseling minder diarree biggen <i>meer kans op doodliggen biggen</i>	daglicht heeft positief effect op stofwisseling minder gezondheidsproblemen vleeskuikenhouderij minder uitwendige beschadigingen langere levensduur vleeskuikens snaveln blijven intact
Comfortgerelateerde prestaties	meer ligcomfort meer keuzemogelijkheden qua klimaat meer bewegingsvrijheid kraam-zeugen	meer keuzemogelijkheden qua klimaat minder hittestress vleeskuikens meer bewegingsmogelijkheden

Bron: gebaseerd op Ruis en Pinxterhuis, 2007.

Het effect van het voorstel op diergezondheid is nog moeilijker aan te geven. Door een aantal oorzaken (onder andere parasieten) lopen biologische varkens een verhoogd risico op long- en leverschade. Ook in de pluimveehouderij zijn biologische koppels vaker geïnfecteerd (Ruis en Pinxterhuis, 2007).

Het effect van het voorstel op het risico op de introductie en verspreiding van ziekten die kunnen leiden tot epidemieën, zoals varkenspest en vogelgriep (AI), is eveneens moeilijk aan te geven. Door de halvering van de veestapel en de vermindering van het aantal veetransporten zal het risico van insleep van ziekten verminderen. Daar staat tegenover dat de dieren door de uitloop meer risico lopen op besmetting door wilde dieren. Voor pluimvee gaat het hierbij om contact met uitwerpselen van wilde vogels, waardoor besmetting met AI kan optreden. Buitenlopende varkens zouden door contact met wilde zwijnen theoretisch besmet kunnen raken met varkenspest. In Nederland komt onder wilde zwijnen echter geen varkenspest voor. In Duitsland is dit in sommige gebieden wel het geval.

4.4 Gevolgen beperking soja-import voor Nederlandse veehouderij

Milieudefensie en JMA stellen voor om de import van soja sterk te beperken en om deze te vervangen door in Europa geproduceerde voergewassen. Voor een aantal sectoren waar soja moeilijker kan worden vervangen (genoemd zijn de pluimvee- en

kalverhouderij), stellen zij voor om alleen soja te importeren die ‘met respect voor mens en natuur is geproduceerd’. Deze paragraaf gaat in op de vraag wat de gevolgen zouden zijn voor de Nederlandse veehouderij van beperking dan wel vermindering van het gebruik van soja in veevoer. De effecten van het voorstel in internationaal verband komen in paragraaf 7.2 aan de orde.

Huidige situatie en referentiescenario 2018

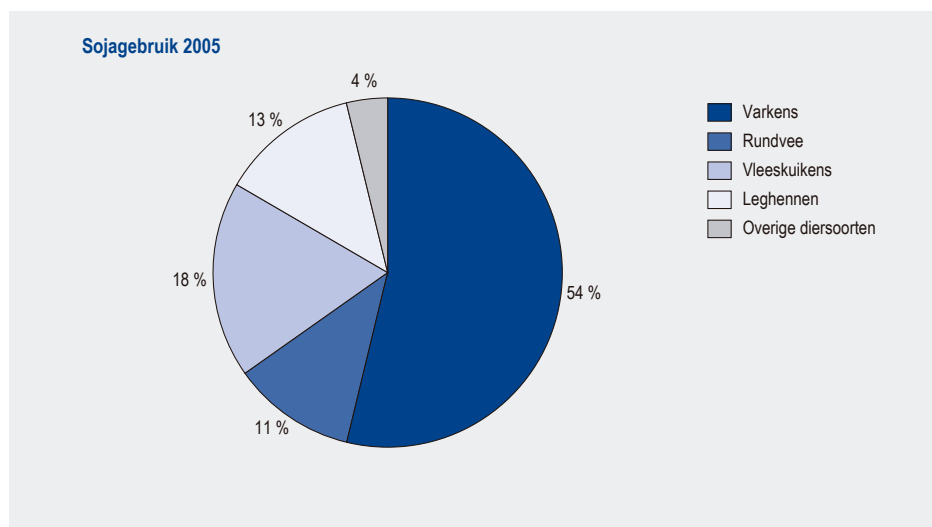
Nederland is een grote importeur van sojabonen, sojaolie en sojaschroot. Brazilië is de belangrijkste leverancier van soja, gevolgd door de Verenigde Staten en Argentinië. De geïmporteerde soja wordt deels weer geëxporteerd naar andere EU-landen. Een deel van de geïmporteerde bonen wordt in Nederland gebruikt om olie uit te winnen (deels voor humane consumptie, maar ook voor veevoer), waarbij het sojaschroot wordt verwerkt in de veevoerindustrie. In 2004/5 werd in de Nederlandse veehouderij circa 2,6 miljoen ton sojaproducten gebruikt (Tabel 4.6). Het grootste deel (ruim 54% in 2005) van de soja wordt gebruikt voor varkensvoer (Figuur 4.1).

Circa 21% van het veevoer (exclusief ruwvoer als gras en maïs) bestond dat jaar uit sojaproducten, maar dit percentage schommelt nogal. Ook de soja-import kan van jaar tot jaar fors schommelen. Eén van de redenen is dat de samenstelling van veevoer continu verandert. De producenten van veevoer kiezen binnen een groot aantal randvoorwaarden (onder andere eisen op het gebied van veevoeding, milieu, diergezondheid, voedselveiligheid) de meest goedkope mix van grondstoffen. Door veranderende eisen, door variabele grondstofprijzen en doordat onderzoek bepaalde ontwikkelingen mogelijk maakt, verandert het veevoer over de jaren van samenstelling. Door het verbod op het gebruik van diermeel is het sojaverbruik in Nederland toegenomen.

De afgelopen jaren zijn door de groei van de mondiale vleesconsumptie en van de productie van biobrandstoffen de prijzen van de grondstoffen fors gestegen. De verwachting is dat de prijzen de komende jaren op een structureel hoger niveau zullen liggen dan afgelopen 5 jaar (zie onder andere EC, 2007), waardoor veevoer ook duurder zal worden. De ambities van de EU en de VS op het gebied van biobrandstoffen zijn hiervan één van de oorzaken. Bij de productie van biobrandstoffen ontstaan overigens ook bijproducten, zoals raapzaadschroot (bijproduct biodiesel) en digestaat (DDGS, bijproduct bio-ethanol). Deze producten zijn eiwitrijke veevoerders, waardoor de Europese import van sojaproducten de komende jaren wellicht met 25% zou kunnen dalen (Van der Aar, 2007).

Gevolgen vermindering gebruik soja voor Nederlandse veehouderij

Wat zouden de gevolgen zijn als soja grotendeels zou worden vervangen door andere grondstoffen? Soja is een belangrijke leverancier van eiwitten. Bij weglating van soja moeten andere producten deze rol overnemen. Peulvruchten (als erwten, veldbonen en lupinen) worden door Milieudefensie genoemd als een alternatief. Peulvruchten dragen nu voor minder dan 4% bij aan de eiwitvoorziening voor veevoer in de EU (FEFAC, 2007). Eén van de redenen is de relatief hoge prijs van peulvruchten, die wordt veroorzaakt door vrij lage opbrengsten. Daarnaast is de aminozuursamenstelling van



Figuur 4.1 De verdeling van het gebruik van soja over verschillende sectoren.

Bron: Van Berkum et al, 2006.

Tabel 4.6 Hoeveelheden en herkomst sojaschroot en -schilfers in miljoen kg.

	1999/2000	2004/5
Rechtstreekse invoer	1100 - 1300	2500 - 2700
<i>w.o. uit Argentinië</i>	500 - 700	1300 - 1500
<i>w.o. uit Brazilië</i>	300 - 500	1000 - 1200
Afkomstig van Nederlandse sojaolieproductie	3100 - 3400	2400 - 2700
<i>van sojabonen oorspronkelijk uit USA</i>	1000 - 1200	500 - 700
<i>van sojabonen oorspronkelijk uit Brazilië</i>	1100 - 1300	1500 - 1700
<i>van sojabonen oorspronkelijk uit Argentinië</i>	200 - 300	0 - 50
<i>van sojabonen oorspronkelijk uit Paraguay</i>	600 - 700	100 - 200
Uitvoer of doorvoer	2200 - 2400	2500 - 2700
<i>w.o. naar Duitsland</i>	900 - 1100	900 - 1100
<i>w.o. naar Verenigd Koninkrijk</i>	350 - 450	200 - 300
Beschikbaar voor veevoeder	2000 - 2200	2400 - 2700
<i>w.o. voor varkens, pluimvee en vleeskalveren</i>	1800 - 2000	2200 - 2400

Bron: Productschap Diervoeder, Hoofdproductschap Akkerbouw, CBS.

peulvruchten niet optimaal, waardoor de groei van de dieren afneemt. Ook bevatten deze peulvruchten anti-nutritionele factoren, waardoor de gehalten in het veevoer niet te hoog kunnen zijn (Balkema-Boomstra, 2004; Prins, 2007). Anti-nutritionele factoren verminderen onder andere de verteerbaarheid van voer. Deskundigen verwachten overigens dat ook raapzaadschroot een belangrijke rol gaat spelen (zie onder

andere Borm et al., 2005). Om verschillende redenen mag overigens ook het gehalte raapzaadschroot in veevoer niet te hoog zijn.

In de biologische landbouw vervalt vanaf 1 januari 2012 de vrijstelling voor beperkt gebruik van niet-biologische grondstoffen voor varkens en pluimvee (Vermeij, 2005). Daarom is men op zoek naar alternatieven voor sojaschroot en andere niet-biologische geteelde (bij)producten (Balkema-Boomstra, 2004; Van der Peet-Schwering et al., 2006 en Vermeij, 2005). Daar komt men grotendeels dezelfde knelpunten tegen als in de gangbare landbouw.

Vervanging van soja door andere (Europese) eiwitleveranciers zal leiden tot wellicht fors hogere productiekosten. Ten eerste zal het veevoer duurder worden. De afgelopen jaren zijn er veel studies gedaan naar de mogelijkheden van de teelt van krachtvoerders in Nederland (en daarbuiten), met steeds de conclusie dat dit economisch niet haalbaar is (zie onder andere De Boer et al., 2006 en Gotink, 2003). Eén van de redenen hiervoor is dat de teelt van krachtvoer die van ruwvoer (gras, maïs) zou verdringen. Aanvoer van grote hoeveelheden ruwvoer is veel duurder dan aanvoer van krachtvoer (zoals soja). Critici van de huidige productiewijze van soja voeren hierbij aan dat soja nu te goedkoop is, omdat een aantal kosten (aantasting biodiversiteit, sociale gevolgen) niet in de prijs tot uitdrukking komt. Ten tweede is de verwachting dat rantsoenen niet geheel kunnen voldoen aan de huidige rantsoeneisen, waardoor de groeisnelheid van het vee lager wordt (Vermeij, 2005; Rodenburg et al., 2004).

Het is echter moeilijk om aan te geven met hoeveel de kostprijs zou stijgen. Dit zou een uitgebreide analyse vergen op Europees niveau. In het vervolg van deze studie is daarom deze verwachte kostprijsstijging buiten beschouwing gelaten. Verder is de verwachting dat door de minder uitgebalanceerde samenstelling van het voer de stikstof- en fosfaatexcretie per dier zullen toenemen.

Hoeveel grond is er nodig voor een eventuele vervanging van soja? Het gebruik van 2,5 miljoen ton sojaproducten in 2004 zou door de halvering van de intensieve veehouderij kunnen afnemen tot circa 1,4 miljoen ton in 2018. Uitgaande van vervanging van soja op basis van het eiwitgehalte zou een areaal peulvruchten (en eventueel andere gewassen) van ruwweg 0,5 – 1,0 miljoen ha nodig zijn. Omdat peulvruchten in een vruchtwisseling moeten worden verbouwd, zou een totaal areaal van minimaal 3 miljoen hectare noodzakelijk zijn. Het akkerbouwareaal in Nederland bedraagt op dit moment circa 1 miljoen ha. Dit betekent dat het grootste deel van de vervangende gewassen in het buitenland geteeld zou moeten worden.

Ook voor veevoer geldt uiteraard dat er allerlei innovaties mogelijk zijn. Mocht de voorgestelde beperking van het gebruik van soja van kracht zijn, dan zullen de veevoerfabrikanten wellicht betere alternatieven voor soja ontwikkelen dan nu beschikbaar zijn. Dit zou kunnen via de teelt van andere rassen (bijvoorbeeld met minder anti-nutritionele factoren), maar ook door de opname door het dier van het aanwezige eiwit te verhogen.

4.5 Ruimtegebruik

Globaal gesteld is de stalruimte per dier voor biologisch gehouden dieren (bij vleesvarkens inclusief de verharde uitloop) het dubbele van de stalruimte per dier in de gangbare veehouderij. Bij een halvering van de veestapel betekent dit dat de behoefte aan vierkante meters stalruimte in het burgerinitiatiefscenario niet anders is dan in het referentiescenario.

Veel dieren krijgen in het voorstel wel de beschikking over een uitloop naar onverharde grond. Meestal is dit weidegrond, maar dat is niet noodzakelijk. In totaal is ruim 18.000 ha grond voor uitloop nodig (Tabel 4.7). Dit is minder dan 1% van het areaal cultuurgrond in Nederland. Zo bezien is dat dus niet veel. Overigens wordt al circa 15% van de leghennen gehouden op bedrijven met vrije uitloop. Hiervan is 1% biologisch en 14% onder diverse labels met 'vrije uitloop' (PVE, 2006). Hiervoor is al circa 2.000 ha uitloop aanwezig. Deze uitloop kan in mindering worden gebracht op de 18.000 ha uitloop.

In gebieden waar de intensieve veehouderij geconcentreerd voorkomt, zal het aanzien van het landschap flink kunnen veranderen als er ineens veel meer vee in de wei loopt. Het zal deels van de landschappelijke inpassing en inrichting afhangen hoe dit door burgers zal worden ervaren. Op dit punt is nog innovatie mogelijk. In dezelfde gebieden zal het voor een deel van de veehouders niet mogelijk zijn om voldoende uitloop dichtbij bestaande stallen te realiseren. In een (flink) aantal gevallen zal het bedrijf moeten worden verplaatst naar andere locaties, waar wel een uitloop gerealiseerd kan worden. Vooral voor grotere bedrijven zal het lastig zijn om dichtbij de stal voldoende uitloop te maken. Dat zal als een soort automatische rem kunnen werken op de bedrijfsomvang.

De bedrijfsverplaatsingen kunnen de landschappelijke kwaliteit beïnvloeden in de gebieden waar de nieuwe bedrijven worden gevestigd. Het zal van het gemeentelijk en provinciaal ruimtelijkordeningsbeleid afhangen waar deze nieuwe stallen gebouwd mogen worden. Gezien de grotere behoefte aan grond (onder andere voor uitloop) is te verwachten dat er een verschuiving op zal treden binnen gemeenten, maar waarschijnlijk ook binnen Nederland.

Tabel 4.7 Benodigde ruimte voor uitloop (ha).

Diersoort	Aantal dieren (duizenden)	Uitloop per dier (m ²)	Uitloop (ha)
Zeugen en opfokvarkens ¹	473	100	3100
Legpluimvee	15260	4	6100
Vleespluimvee	22250	4	8900
Totaal			18100

¹ Hierbij is verondersteld dat gedurende de kraamperiode (minimaal 40 dagen) de dieren binnen worden gehouden, zodat slechts voor circa twee derde van de dieren uitloop beschikbaar hoeft te zijn.

5 GEVOLGEN VOOR HET OVERHEIDSBUDGET

- Om het verlies aan inkomens volledig te compenseren dat veehouders hebben als gevolg van een duurdere productiewijze, is jaarlijks ongeveer 600 miljoen euro nodig.
- Een volledige compensatie van het kapitaalverlies als gevolg van een versnelde afschrijving van de bestaande gebouwen en stalrichtingen vergt een bedrag van 2,3 miljard euro.
- De eenmalige kosten van de opkoop van dierrechten bedragen ongeveer 970 miljoen euro.
- De jaarlijkse opbrengst van de heffing op vlees is ongeveer 660 miljoen euro.

Eén van de conclusies van hoofdstuk 3 is dat de nieuwe veehouderij in bedrijfseconomische termen voor veehouders niet erg aantrekkelijk is. Ook zullen stoppende bedrijven een aanzienlijk kapitaalverlies leiden. Onderdeel van het burgerinitiatief is evenwel dat de overheid de sector financieel tegemoet zal komen. Tevens wordt in het initiatief voorgesteld op de consumptie van vlees een heffing te leggen. Een interessante vraag is dan in welke mate het overheidsbudget zal worden belast door de omschakeling. Een probleem in de beantwoording van deze vraag is dat in de economie 'alles met alles samenhangt.' Eigenlijk zou dus een gedetailleerde modelstudie nodig zijn om alle effecten, inclusief allerlei doorwerkingen, consistent door te rekenen. Dat gebeurt hier niet. In plaats daarvan wordt een schatting gemaakt van de vier belangrijkste effecten op het overheidsbudget. Drie van die effecten leiden tot extra uitgaven, één ervan tot extra inkomsten.

De extra uitgaven zijn het gevolg van:

- (i) de compensaties van de boeren voor het deel van de kostprijsverhoging dat niet aan de afnemers kan worden doorberekend;
- (ii) de kosten van de versnelde afschrijving in de primaire sector;
- (iii) de kosten van de opkoop van de helft van de dierrechten voor varkens en pluimvee.

Er is verondersteld dat deze lasten uit de algemene middelen zullen worden gefinancierd. Met de mogelijkheid van financiering door een verlaging van de bedrijfstoelagen aan andere agrarische bedrijven of door een (structurele) extra tegemoetkoming uit Brussel wordt geen rekening gehouden.

Behalve extra uitgaven zal er ook sprake zijn van extra inkomsten voor de overheid. De indieners van het burgerinitiatief willen een milieuheffing van 0,85 euro per kilogram verkocht vlees invoeren. De heffing geldt ongeacht de gebruikte productiemethode en herkomst van het vlees. De heffing betreft dus de consumptie van vlees in Nederland en niet de productie van vlees. De motivering van de heffing is dat vlees, hoe ook geproduceerd, de omgeving aantast. Via een heffing zouden de vervuilers worden gedwongen de maatschappij alsnog een vergoeding te geven voor de door hen afgegentelde kosten, omdat deze niet in de marktprijs van vlees tot uitdrukking komen.

De heffing zou ook de consumptie van vlees in meer algemene zin ontmoedigen. Het bedrag van 0,85 euro per kilogram is gebaseerd op hetgeen de initiatiefnemers, ‘redelijk en haalbaar’ achten. De indieners geven tevens aan dat de heffing eigenlijk internationaal zou moeten worden ingevoerd.

5.1 Extra uitgaven voor de overheid

(i) De compensatie voor de hogere kostprijs

Zonder compensatie zal de nieuwe landbouw voor de veehouders structureel verliesgevend zijn. Deze verwachting wordt in het burgerinitiatief onderkend. Daarom is een compensatie voor de veehouders onderdeel van het voorstel. In eerste instantie stellen we deze compensatie gelijk aan het verschil in toegevoegde waarde per eenheid arbeid in het referentiescenario en het scenario dat het burgerinitiatief beschrijft. Dit betekent dus dat het inkomen van een veehouder er door de omschakeling niet op achteruit of op vooruit zal gaan. Berekend kan worden dat bij een volledige omschakeling jaarlijks een kleine 600 miljoen euro nodig is om de intensieve veehouders, in termen van inkomen, volledig te compenseren. Aangezien de omschakeling in tien gelijke stappen verloopt is in het startjaar 2008 bij benadering 60 miljoen nodig (Figuur 5.1). Tot 2018 neemt de benodigde compensatie ieder jaar met dit bedrag toe.

(ii) De overheidsbijdrage aan de sanering

De totale investeringskosten van de gebouwen en inrichting bedragen ongeveer 6,4 miljard euro (zie hoofdstuk 3). Het is niet redelijk om van de overheid te verwachten dat dit gehele bedrag wordt vergoed. Ook indien er niet omgeschakeld zou worden, zou de sector moeten investeren. Het burgerinitiatief interpreteren we hier zodanig dat de overheid *alleen* het kapitaalverlies als gevolg van een versnelde afschrijving van de bestaande gebouwen en stalinrichtingen vergoedt alsmede de kosten van een eventuele bedrijfsverplaatsing. Een dergelijke tegemoetkoming zou betekenen dat in totaal 2,3 miljard euro moet worden vergoed (zie hoofdstuk 3). In deze berekening is rekening gehouden met de verdere waardevermindering van de bestaande stallen en stalinrichtingen gedurende de omschakelingsperiode. Dit betekent dat de tegemoetkoming ieder jaar afneemt. In 2008 bedraagt deze 302 miljoen euro en in 2017, het laatste jaar van de sanering, 173 miljoen euro (Figuur 5.1). Hierbij dient aangetekend te worden dat in de berekening van de investeringskosten in hoofdstuk 3 niet expliciet rekening is gehouden met verplaatsingskosten. Omdat veel bedrijven grond aan zullen moeten kopen om te zorgen dat hun dieren voldoende uitloopmogelijkheden hebben, zal verplaatsing in een aantal gevallen onvermijdelijk zijn. Er is verondersteld dat de kosten hiervan onderdeel zijn van de schatting van de versnelde afschrijvingen. De extra schade door kapitaalverlies in de toeleverende en de verwerkende bedrijven laten we eveneens buiten beschouwing. Conform de toelichting op het burgerinitiatief is niet verondersteld dat de overheid deze schade zal vergoeden.

(iii) De kosten van de opkoopregeling dierrechten

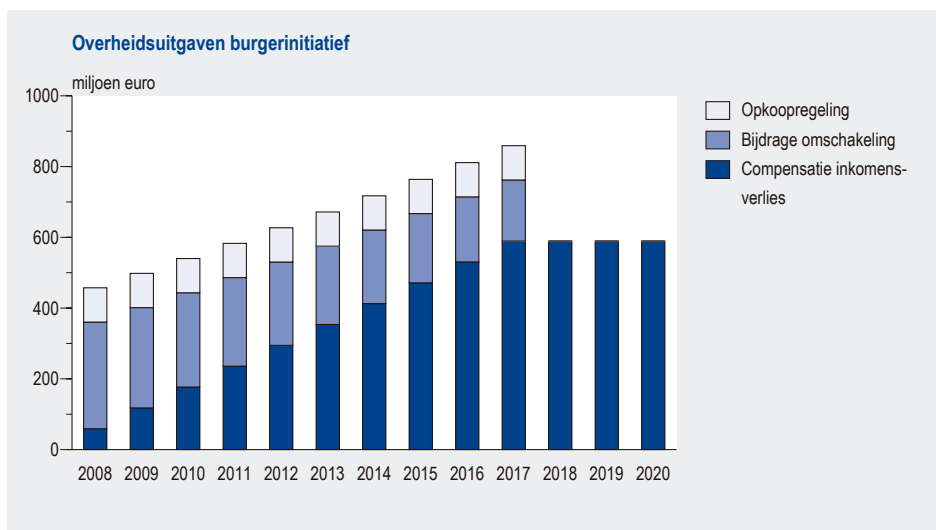
Voor de halvering van het aantal dieren zal de overheid dierrechten (recht om varkens of pluimvee te houden) opkopen. Een varkensrecht kostte dit jaar ongeveer 160 tot

200 euro en voor een pluimveerecht werd zo'n 9 euro betaald. In de berekening van de kosten voor de overheid gaan we er van uit dat de overheid voor een varkensrecht gemiddeld 180 euro en voor een pluimveerecht gemiddeld 8 euro zal betalen. Een vleesvarkensrecht is gelijk aan 1 varkensrecht en een zeugenplaats staat voor 2,74 varkensrechten. Een legkipplaats is gelijk aan 1 pluimveerecht en een vleeskuikenplaats is gelijk aan 0,5 pluimveerecht. De kosten van de opkoop van dierenrechten kunnen met deze gegevens berekend worden op 970 miljoen euro. Verdeeld over de opkoopperiode van tien jaar, betekent dit dus dat de overheid jaarlijks 97 miljoen euro aan kosten van opkoop kwijt is.

Bij de gemaakte veronderstellingen, zullen de overheidsuitgaven in 2008 ten behoeve van het burgerinitiatief circa 460 miljoen euro bedragen. In de jaren daarna loopt dit bedrag op tot maximaal 860 miljoen euro in 2017. Daarna vallen de saneringskosten en de kosten van opkoop van dierenrechten weg. De overheidsuitgaven dalen dan tot 590 miljoen euro. Deze kosten zullen (met een correctie voor inflatie en de achterblijvende arbeidsproductiviteitsstijging in de nieuwe veehouderij) tot in lengte van jaren moeten worden vergoed.

Bij de bedragen in Figuur 5.1 zijn twee kanttekeningen van belang:

- In het burgerinitiatief wordt gesproken over een 'fatsoenlijk inkomen' voor veehouders. In Van Bruchem (2007a) is dit geïnterpreteerd als een 'modaal inkomen'. In de berekeningen hierboven is de vergoeding beperkt gehouden tot het verlies aan inkomen (per arbeidsjaar) ten opzichte van het referentiescenario (zie ook hoofdstuk 8).
- Er is in de berekening van de opkoopkosten van dierrechten geen rekening gehouden met het feit dat van een erg actieve rol van de overheid op de markt voor dierrechten, mogelijk een prijsopdrijvend effect uitgaat.



Figuur 5.1 Berekende overheidsuitgaven als gevolg van het burgerinitiatief 2008-2020.

5.2 Extra inkomsten voor de overheid

Tegenover de extra uitgaven staan extra inkomsten van de heffing op vlees. Wat zou naar verwachting de opbrengst van die heffing zijn? Een ruwe schatting levert het volgende beeld op.

De vleesconsumptie in Nederland bedroeg in 2005 volgens het CBS 85,6 kg per hoofd, dus voor heel Nederland circa 1.400 miljoen kilogram. Het grootste deel hiervan werd via de detailhandel verkocht. Een kleiner deel werd via cateringbedrijven en de horeca afgezet. Het via de detailhandel, de catering en de horeca *verkochte* gewicht is overigens aanzienlijk kleiner dan het geproduceerde gewicht. In de bewerking treden namelijk allerlei verliezen op. In 2005 bedroeg het feitelijk aangekochte gewicht per hoofd slechts 50,8 kg (PVE, 2006). Indien we deze 50,8 kg als heffingsgrondslag nemen, zal de opbrengst uit de heffing, bij een gelijkblijvende consumptie, ruim 700 miljoen euro per jaar bedragen.

De opbrengst zal echter om twee redenen lager zijn. Ten eerste zal de vleesconsumptie als gevolg van de heffing (licht) afnemen. En ten tweede zal er in de grensgebieden meer buiten Nederland worden gewinkeld dan wel zullen inwoners van België en Duitsland minder vlees en vleesproducten in Nederland kopen. Dit tweede effect schatten we op 3% van de totale consumptie. De grootte van het eerste effect hangt af van de prijselasticiteit van de vraag naar vlees en de gemiddelde consumentenprijs van vlees. Een redelijke schatting van de prijselasticiteit van vlees is 0,3 (USDA, 2005). In 2005 werd in Nederlandse winkels voor bijna 5 miljard euro aan vlees- en vleeswaren besteed (CBS, 2007). Volgens het marktonderzoeksbureau GfK (Vion, 2006) hebben deze bestedingen betrekking op ongeveer tweederde van de totale vleesconsumptie. De overige eenderde van de vleesconsumptie vindt via de horeca en cateringbedrijven plaats. Uit deze gegevens kan een gemiddelde detailhandelsprijs voor vlees van ongeveer 9 euro per kilogram worden berekend. Bij een stijging van de prijs (vanwege de heffing) met 0,85 euro per kilogram en een prijselasticiteit van 0,3 zal de consumptie op dit deel van de markt met (bijna) 3% afnemen. Het effect op de consumptie van vlees in restaurants en dergelijke zal kleiner zijn, omdat het aandeel van de inkoopkosten van vlees in de totale rekening betrekkelijk laag is. Uitgegaan is van een daling met 1,5%. Het totale consumptie-effect bedraagt dan 2,5%. Opgeteld bij het grenseffect, is er sprake van een afname van de heffingsgrondslag met 5,5%. De opbrengst zal derhalve geen 700 miljoen euro maar circa 660 miljoen euro bedragen.

Het ruwe karakter van deze schatting zal niet behoeven te worden benadrukt. Toch lijkt de conclusie te mogen getrokken dat met de opbrengsten uit de heffing, een groot deel van de extra uitgaven kunnen worden gefinancierd. Alleen in de jaren 2014 tot en met 2017 zal de heffingsopbrengst onder het bedrag liggen dat nodig is om de omschakeling naar en de benodigde structurele inkomstenstoelagen voor de nieuwe veehouderij te bekostigen.

6 WELVAARTSEFFECTEN

- Het welvaartverlies als gevolg van het voorstel bestaat uit een structurele component en een eenmalige component.
- De eenmalige component bestaat uit de vervroegde afschrijvingen van stallen en stalinrichtingen (2,3 miljard euro) en van productiecapaciteit van bedrijven in het voor- en natraject (1,3 miljard euro). Deze kosten worden in de periode 2008-2018 gemaakt. Daarnaast is er de misgelopen productie van tijdelijke werklozen.
- De structurele welvaartskosten hangen vooral samen met de (veel) lagere productiviteit van arbeid in de nieuwe veehouderij en het inefficiëntere gebruik van veevoeder. Bovendien vraagt de nieuwe landbouw meer ruimte, die niet voor andere productie kan worden gebruikt.

Een interventie in de economie is in beginsel aantrekkelijk als de maatschappelijke welvaart er door toeneemt. Onder maatschappelijke welvaart wordt niet alleen het inkomen of het bruto binnenlands product verstaan. Ook zaken die niet of niet gemakkelijk in een geldbedrag kunnen worden uitgedrukt, zoals een schoon milieu, dierenwelzijn of arbeidsplezier, vallen eronder. De vraag of invoering van de maatregelen van het burgerinitiatief de maatschappelijke welvaart vergroot, is moeilijk te beantwoorden. De gevolgen zijn te uiteenlopend om ze onder één noemer, bijvoorbeeld de euro, te brengen. Toch kan een zekere ordening van de effecten de afweging vergemakkelijken. In dit hoofdstuk wordt hiertoe een poging gedaan voor de markteffecten, dat wil zeggen de effecten die via de markt in het bruto binnenlands product tot uitdrukking komen. Op de omvang van de niet-markteffecten (milieu en dierenwelzijn) is in hoofdstuk 4 ingegaan.

In de vaststelling van de welvaartseffecten die via de markt lopen, wordt geen rekening gehouden met de vraag op wie de welvaartsgevolgen drukken. Er wordt uitsluitend naar de nettoeffecten voor de Nederlandse samenleving gekeken. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat de opbrengst van een vleesheffing niet als een netto maatschappelijk welvaartseffect wordt gezien. Tegenover de kosten voor de burger staat namelijk, *grosso modo*, een evenzo grote opbrengst voor de overheid. Hetzelfde geldt voor investeringen in nieuwe stallen en stalinrichtingen. Tegenover de investeringskosten staat een nieuwe kapitaalgoederenvoorraad. Versnelde afschrijvingen van de bestaande stallen en stalinrichtingen zijn daarentegen wel vormen van welvaartverlies, evenals de lagere productie van het intensieve veehouderijcomplex.

Als we ons, zoals gezegd, beperken tot de effecten van het burgerinitiatief die via de markt lopen, zijn de volgende zes welvaartseffecten te onderscheiden:

- (i) De toegevoegde waarde van het intensieve veehouderijcomplex neemt af.
- (ii) De burger betaalt iets meer voor zijn vlees als gevolg van een markteffect.
- (iii) Er is sprake van een versnelde afschrijving van investeringen in de intensieve veehouderij omdat de omvang van het aantal dierplaatsen moet halveren, de stalinrichtingen niet voldoen aan de eisen van de nieuwe veehouderij en er bedrijfsverplaatsingen nodig zijn.

- (iv) De nieuwe veehouderij vraagt extra ruimte. Op die ruimte kan geen andere landbouwproductie meer plaatsvinden.
- (v) Ook in de toeleverende en verwerkende industrie moeten productiemiddelen versneld worden afgeschreven. Een deel van de fabrieken en installaties zal, wegens overbodigheid, moeten worden gesloten.

De onder (i) tot en met (v) genoemde gevolgen *verlagen* de maatschappelijke welvaart. Tegenover het welvaartsverlies staat, in zoverre het de markteffecten betreft, één *welvaartsverhogend* effect:

- (vi) In het kleinere intensieveveehouderijcomplex is minder arbeid nodig. Na verloop van tijd zullen de vrijkomende arbeidskrachten elders productief emploi vinden.

6.1 Welvaartsverlies en welvaartsverbetering

(i) De toegevoegde waarde van het intensieveveehouderijcomplex neemt af.

In 2018 zal de toegevoegde waarde in het intensieveveehouderijcomplex bij invoering van de voorstellen van het burgerinitiatief, uitgedrukt in euro's van 2005, bijna 2.000 miljoen euro onder de situatie bij ongewijzigd beleid liggen. Dit bedrag kan worden geïnterpreteerd als een *verlies aan welvaart*. Omdat de introductie van de nieuwe veehouderij stapsgewijs plaatsvindt, is het jaarlijkse welvaartsverlies vanwege de krimp van het intensieveveehouderijcomplex, in de jaren vóór 2018 navenant kleiner. In de jaren ná 2018 zal er sprake zijn van een geringe daling van de reële prijzen, waardoor het welvaartsverlies uit hoofde van dit effect dan eveneens iets dalen: ruw geschat met 1% per jaar (van de bijna 2 miljard euro).

(ii) Kosten voor consumenten als gevolg van een markteffect

In hoofdstuk 3 is toegelicht waarom er een klein prijseffect van de reductie van de intensieve veestapel uit zal gaan. Een deel van de productie van vlees en eieren zal zich verplaatsen van Nederland naar minder efficiënte productiegebieden. Dit prijseffect wordt (geaccumuleerd) op 3% (af-boerderijprijzen) geschat. Voor een deel kan dit prijseffect worden doorberekend aan de buitenlandse afnemers. In zoverre de afzet in Nederland plaatsvindt, komt deze last bij de Nederlandse burger terecht. Ruw geschat zal na de halvering, de zelfvoorzieningsgraad voor varkensvlees in Nederland circa 120% bedragen, voor pluimvee en eieren ongeveer 110% en voor kalfsvlees rond de 500%. Het *jaarlijks welvaartsverlies* voor de consument bedraagt dan in 2018 ongeveer 40 miljoen euro. In de jaren voor 2018 zullen de welvaartsverliezen naar rato van het deel dat omgeschakeld is, proportioneel kleiner zijn.

(iii) Welvaartsverlies door de omschakeling van primaire bedrijven

De omschakeling van de intensieve veehouderij naar een veehouderij die volgens de normen van de huidige biologische veehouderij produceert, vraagt grote investeringen. Deze investeringen zijn echter geen welvaartsverlies. In samenhang met de omschakeling moeten evenwel bestaande stallen en stalinrichtingen vervroegd worden afgeschreven, onder andere vanwege de halvering van het aantal dierplaatsen, de ver-

plaatsing van een aantal bedrijven en de aanpassingen van de overblijvende bedrijven. In hoofdstuk 3 is het totale welvaartsverlies hiervan op *2,3 miljard euro* geschat.

(iv) Welvaartsverlies door extra ruimte voor de nieuwe veehouderij

De nieuwe veehouderij vraagt extra ruimte. De totale ruimte voor uitloop is geschat op iets meer dan 18.000 hectare (paragraaf 4.5). Naar schatting beschikken de bedrijven momenteel over 2.000 hectare uitloopruimte. Er moet dus netto 16.000 hectare landbouwgrond een andere bestemming krijgen. Een deel daarvan zal moeten worden aangekocht. Die aankoop is op zich geen welvaartsverlies. Wel het feit dat de productie van andere landbouwproducten door de bestemmingswijziging zal afnemen. De nettowaarde van die productie wordt het best benaderd door de toegevoegde waarde. Echter, het realiseren van die toegevoegde waarde kost behalve grond ook arbeid. Gemakshalve veronderstellen we dat die arbeid elders *direct* productief kan worden ingezet. Het verlies aan toegevoegde waarde bedraagt dan ruw geschat 740 euro per hectare (zie LNV, 2007). Dit komt omgerekend neer op circa *12 miljoen euro* per jaar wanneer de omschakeling volledig is.

(v) Welvaartsverlies door vervroegde afschrijvingen van bedrijven in het voor- en natraject

Een halvering van de intensieve veehouderij zal ook tot saneringskosten in het voor- en natraject leiden. In hoofdstuk 3 zijn die kosten op circa *1.300 miljoen euro* geraamd.

(vi) Productie van de vrijkomende arbeid

Een kleiner intensieveveehouderijcomplex betekent dat er minder arbeid nodig is. Omdat er vooral in de primaire sector in termen van kilogram vlees per eenheid arbeid in de nieuwe veehouderij minder efficiënt gewerkt zal worden, neemt de arbeid overigens niet proportioneel af met het volume van de toegevoegde waarde.

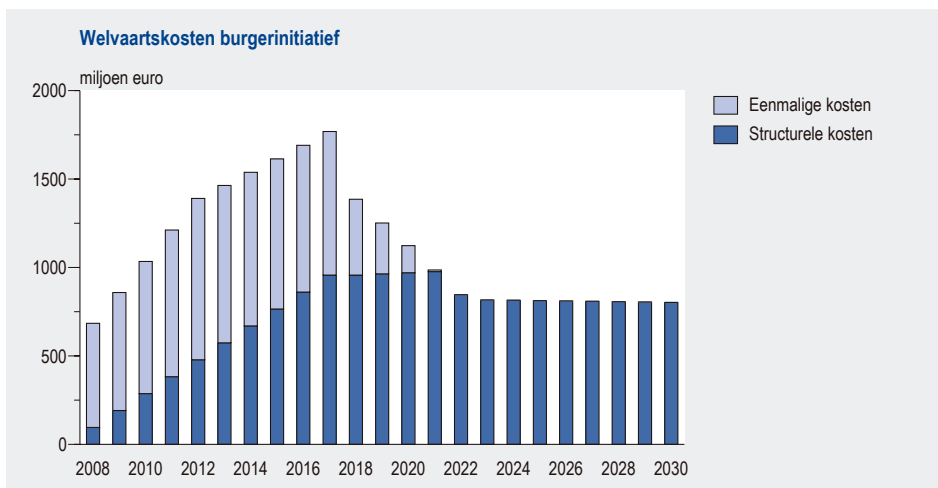
Ten opzichte van het referentiescenario daalt de werkgelegenheid in het intensieveveehouderijcomplex in de periode 2008-2017 bij invoering van de voorstellen van het burgerinitiatief *extra* met circa 15.000 arbeidsjaareenheden. Het mag worden verwacht dat deze arbeidskrachten, of de 'opvolgers' ervan, na verloop van tijd elders in de economie productief emplot zal vinden. Als de toegevoegde waarde in dit nieuwe emplot per eenheid arbeid gelijk is aan de toegevoegde waarde die de arbeid in het referentiescenario genereerde, dan is de bijdrage aan de welvaart van deze arbeid, na een volledige opname in het economisch proces, bijna 1.100 miljoen euro per jaar ($15.000 * 72.000$). Door een stijging van de reële productie, zal de bijdrage per eenheid vrijkomende arbeid bovendien ieder jaar iets toenemen. De arbeidskrachten die in het burgerinitiatiefs scenario overbodig worden, zullen in de meeste gevallen echter niet direct alternatief werk vinden. Soms zal de periode van werkloosheid kort zijn, maar vooral voor oudere werknemers kan de periode lang duren. De snelheid waarmee de werknemers die hun baan verliezen elders productief emplot vinden, hangt ook sterk af van de stand van de conjunctuur. Een redelijke veronderstelling is dat de arbeidskrachten die in het intensieveveehouderijcomplex overtollig raken, na gemiddeld 5 jaar elders productief emplot zullen hebben gevonden.

Overigens neemt na 2018 het verschil in werkgelegenheid tussen de twee scenario's in *absolute* termen ieder jaar iets af, met naar schatting circa 2,5% per jaar. Dit heeft te maken met de arbeidsproductiviteitsgroei in beide scenario's. Omdat de arbeidsproductiviteitsgroei in het referentiescenario op een fractioneel hoger niveau ligt dan in het burgerinitiatiefscenario, neemt het dalingspercentage overigens ieder jaar iets af. Dit heeft vanzelfsprekend (bescheiden) gevolgen voor de omvang van de langetermijnwelvaartseffecten.

6.2 Welvaartseffecten: totaal, eenmalig en structureel

Het welvaartsverlies van het voorstel neemt eerst toe en gaat daarna dalen (Figuur 6.1). In 2008 bedraagt het welvaartsverlies circa 680 miljoen euro. In 2017 bereikt dit een maximum met een bedrag van ongeveer 1.770 miljoen euro. Daarna neemt het verlies snel af. Dit komt vooral omdat de arbeidskrachten die overbodig zijn geworden in de bedrijven in het voor- en natraject productief werk buiten de sector vinden terwijl er, anders dan in de jaren voor 2018, geen arbeid meer wordt afgestoten. In 2022 is het werkloosheidseffect geheel verdwenen. Het welvaartsverlies bedraagt dan ongeveer 850 miljoen euro. Na 2022 is er nog sprake van een heel bescheiden verdere afname van het totale welvaartsverlies. Dit heeft vooral te maken met de in paragraaf 6.1 genoemde ontwikkelingen van de arbeidsproductiviteit in de verschillende onderdelen van het intensieveveehouderijcomplex.

Worden alle welvaartseffecten opgeteld en gedisconteerd met 4%, dan resulteert een netto gedisconteerd verlies aan welvaart voor de periode 2008-2050 van ruim 21 miljard euro. Een ruwe schatting van het totale welvaartsverlies ná 2050, gedisconteerd naar het jaar 2008, resulteert in een extra welvaartsverlies van ongeveer 3 miljard euro. Opgeteld met het welvaartsverlies vóór 2050, is het totale gedisconteerde verlies ruim 24 miljard euro.



Figuur 6.1 Welvaartskosten burgerinitiatief: eenmalige kosten en structurele kosten (mln euro, 2005).

De totale welvaartsgevolgen zijn in de grafiek onderverdeeld in een eenmalig effect en een structureel effect. Tot de eenmalige effecten behoren (i) de kosten van versnelde afschrijving als gevolg van het overschot aan productiecapaciteit in zowel de intensieve veehouderijbedrijven als in de bedrijven in het voor- en natraject; en (ii) de tijdelijke werkloosheid als gevolg van de krimp van de bedrijven van het voor- en natraject. De overige welvaartsgevolgen zijn structureel van aard hoewel ze door arbeidsproductiviteitsgroei en veranderingen in reële prijzen, niet constant zijn. Figuur 6.1 laat zien dat tot 2015 de eenmalige maatschappelijke kosten domineren. Daarna voeren de structurele maatschappelijke kosten de boventoon. Vanaf 2022 is er uitsluitend nog sprake van structurele maatschappelijke kosten.

7 GEVOLGEN IN HET BUITENLAND

- De vermindering van het aantal dieren in Nederland zal leiden tot een (bijna) gelijke stijging van dieraantallen elders in Europa. Onder andere omdat niet bekend is waar de productie precies terecht komt, is moeilijk aan te geven wat het milieueffect van deze verplaatsing zal zijn. Waarschijnlijk is het nettomilieueffect gering.
- Indien het gebruik van soja voor Nederlands veevoer sterk zal worden beperkt, zal dit leiden tot import van vervangende producten uit andere EU-landen. Omdat de EU als geheel voor de eiwitvoorziening sterk afhankelijk is van importen, zal dit betekenen dat andere EU-lidstaten relatief meer soja zullen gaan gebruiken. Hierdoor is het effect op het totale soja-import door de EU zeer beperkt.
- De verwachte daling met 2,5% van de Nederlandse vleesconsumptie als gevolg van de heffing op vlees betekent dat er mondiaal circa 35.000 ha land minder wordt gebruikt. De mondiale broeikasgasemissie daalt met circa 0,2 Mton CO₂.

7.1 Effect verplaatsing productie naar buitenland

Wat is het effect van de halvering van de veestapel in de Nederlandse intensieve veehouderij op de veehouderij in het buitenland? Het is niet waarschijnlijk dat consumenten binnen en buiten Nederland hun consumptie van varkens- en pluimveevleesproducten significant zullen veranderen als de Nederlandse intensieve veehouderij transformeert in de in het burgerinitiatief voorgestane richting. Een beperking van de Nederlandse productie zal daarom tot een expansie van de aantallen varkens en kippen elders leiden.

Er mag dus worden verwacht dat de productie die Nederland kwijtraakt, praktisch in zijn geheel door andere EU-lidstaten zal worden overgenomen. Het is moeilijk te voorspellen hoe en waar dit proces van verschuiving precies zal plaatsvinden. Het meest waarschijnlijk is dat de groei en krimp van de aantallen dieren in de overige lidstaten iets zal versnellen of iets zal vertragen. Vooral landen die nog ruimte hebben voor groei, zoals bijvoorbeeld Spanje, Duitsland, Denemarken en de nieuwe lidstaten, zullen profiteren (EC, 2004).

Welvaartseffecten voor de rest van de EU

Naast het welvaartseffect binnen Nederland (zie hoofdstuk 6) is er een beperkt welvaartseffect voor de rest van de EU. Dit welvaartsverlies ontstaat doordat de productie wordt overgenomen door minder efficiënte regio's (allocatieverlies). Ruwweg is dit verlies gelijk aan de *extra* kosten die producenten (ten opzichte van de Nederlandse producenten in het referentiescenario) elders moeten maken om de productietierugval in Nederland te compenseren. Uiteindelijk zullen die kosten, waarvan de omvang overigens heel bescheiden zal zijn, door de EU-consumenten via een iets hogere prijs worden opgebracht. Daarnaast is het welvaartsverlies binnen Nederland (hoofdstuk 6) natuurlijk ook een welvaartsverlies van de EU als geheel.

Milieu-effect van de verplaatsing van de productie

Het milieu-effect van de verwachte verplaatsing van de productie naar andere EU-landen is moeilijk aan te geven. Voor wat betreft stikstof en fosfaat moeten alle lidstaten globaal aan dezelfde eisen voldoen, namelijk aan de *Nitraatrichtlijn* en de eisen die voortvloeien uit de *Kaderrichtlijn Water*. De veedichtheid en daarmee de mestproductie is in veel Europese regio's (veel) lager dan in Nederland (EEA, 2005). Dit betekent dat er goede mogelijkheden bestaan om de mest ter plaatse verantwoord te gebruiken (als vervanger van kunstmest). Wel is het zo, dat vanwege schaalvoordelen en specialisatie, ook in andere landen de intensieve veehouderij geclusterd voorkomt, waardoor er lokaal of regionaal mestoverschotten bestaan.

Voor ammoniak is het Europese beleid minder uniform. In veel lidstaten is de emissie per oppervlakte-eenheid veel lager dan in Nederland (EEA, 2005). Daarom is er ook minder stringent beleid op bedrijfsniveau, bijvoorbeeld op het gebied van emissiearme stallen of mesttoediening. Dit betekent dat de emissie per dierplaats hoger is dan in Nederland. Bij een verplaatsing van productie naar andere EU-landen neemt daarom de Europese ammoniakemissie enigszins toe. Overigens vallen in geheel Europa grote veehouderijbedrijven onder de IPPC-richtlijn (*Europese richtlijn voor de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (Richtlijn 96/61/EG)*). Deze bedrijven moeten de 'best beschikbare technieken' gebruiken.

Als de verplaatsing leidt tot regionale concentraties van intensieve veehouderij, dan kan lokaal de biodiversiteit nadelig worden beïnvloed.

7.2 Effecten van de vermijding van de import van soja

Een belangrijk punt in de discussie over de intensieve veehouderij is de onduurzaamheid van de soja die als veevoer gebruikt wordt. Vooral de Braziliaanse soja heeft wat dit betreft geen goede naam. Niet iedereen vindt dit overigens terecht. Zo geven Brandao et al, aan dat de sterke toename van de productie van sojabonen in de afgelopen jaren, vooral het gevolg is van intensivering, onder andere door het gebruik van gedegradeerde graslanden voor de productie van soja (Brandao et al., 2005). Anderen wijzen er echter op dat hierdoor de veehouderij verschuift naar nieuw te ontginnen gebieden, waardoor de uitbreiding van het soja-areaal indirect bijdraagt aan de druk op de natuurlijke vegetatie (Van Berkum et al., 2006). Weer anderen zien wel degelijk een direct verband tussen de uitbreiding van de sojateelt en de ontbossing in het Amazonegebied (Morton et al., 2006)'.

Na invoering van de maatregelen van het burgerinitiatief, zal naar verwachting het sojaverbruik in Nederland sterk afnemen: deels omdat de veestapel in Nederland krimpt en deels omdat de import van soja gericht wordt beperkt. De vraag is echter of dat ook voor de EU als geheel zal gelden, en zo ja, in welke mate. Het verbruik van sojameel was in 2005 in de EU-25 32,4 miljoen ton (USDA, 2007), waarvan bijna 9% (circa 2,8 miljoen ton) in Nederland.

De vraag naar het effect op de totale Europese sojaconsumptie valt in twee delen uiteen: wat zou het effect zijn van een Nederlandse keuze om het gebruik van soja te vermijden, en wat is het effect van verplaatsing van de Nederlandse productie naar elders in Europa. De eerste vraag leidt tot een benadering vanuit de eiwitvoorziening van de EU als geheel. De tweede vraag leidt tot de vraag of de Nederlandse veehouderij relatief meer soja gebruikt dan de veehouderij elders in de EU.

Wat zou het effect zijn van een Nederlandse keuze om het gebruik van soja te vermijden? Waarschijnlijk (zie hoofdstuk 4) zal in de eiwitbehoefte worden voorzien door een combinatie van vervangende grondstoffen zoals raapzaadschroot, peulvruchten en diverse bijproducten. Door de verwachte toename van het gebruik van koolzaadolie als transportbrandstof (door de EU biobrandstofrichtlijn), zal de beschikbaarheid van raapzaadschroot de komende jaren toenemen. De EU verwacht een stijging van de koolzaadproductie van circa 20 miljoen ton in 2005 tot bijna 35 miljoen ton in 2014 (EC, 2007). Dit betekent tevens een extra beschikbaarheid van grofweg 1,4 miljoen ton eiwit in de vorm van raapzaadschroot, ongeveer 10% van de eiwitconsumptie via sojameel.

Europa is voor eiwitrijke grondstoffen voor diervoeders in zeer sterke mate afhankelijk van import. Slechts 23% van de gebruikte eiwitten is uit de EU-25 afkomstig (Tabel 7.1). Bijna tweederde van de gebruikte eiwitten is afkomstig van soja. In het verleden heeft men getracht om via het markt- en prijsbeleid van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid de productie van eiwithoudende gewassen te verhogen, maar dit heeft niet tot een sterke stijging van de productie geleid. Omdat de markten van veevoergrondstoffen internationale markten zijn, zal een stijging van het gebruik van sojavervaarders in Nederland ten koste gaan van het gebruik van deze producten elders in de EU. Ter vervanging daarvan zal dan elders waarschijnlijk weer meer soja worden gebruikt. Hierdoor zal het effect van beperking van het gebruik in Nederland op het Europese gebruik van soja gering zijn.

Tabel 7.1 Gebruik en herkomst van eiwit in diervoeders in de EU-25 in 2005 (in miljoen kg eiwit).

Product	EU productie	EU-consumptie	Zelfvoorziening EU (%)
Soja(meel)	319	15 305	2%
Zonnebloemschroot	381	1 225	31%
Raapzaadschroot	2 079	2 868	72%
Katoenzaadschroot	179	198	90%
Kokospalmschroot	0	501	0%
Peulvruchten	754	810	93%
Gedroogd voer	736	784	94%
Maisglutenvoermeel	430	893	48%
Diversen	441	958	46%
Totaal	5 319	23 542	23%

Bron: FEFAC, 2007.

Wat is het effect van een verplaatsing van een deel van de intensieve veehouderij uit Nederland naar andere locaties in Europa? Uit statistieken valt op te maken dat het Nederlandse aandeel in de productie in de intensieve veehouderij ruim 7% bedraagt. Nederland gebruikt circa 8,6% van het sojameel dat in de EU als veevoeder wordt gebruikt. Verplaatsing van de helft van de intensieve veehouderij naar andere lidstaten, zal daarom tot een geringe daling van het verbruik van sojameel door de EU-25 leiden. De afname in Nederland bedraagt 1,3 miljoen ton, terwijl de toename in de rest van de EU 1,1 miljoen ton bedraagt. De invoer van de EU zal dus met iets minder dan 1% afnemen. Deze berekening geeft meer de orde van grootte van het effect aan.

Zowel de Nederlandse keuze om zo weinig mogelijk soja te gebruiken, als de verplaatsing van een deel van de intensieve veestapel naar andere EU-landen zal dus weinig effect hebben op het sojagebruik van de EU als geheel. Bovendien zal een deel van de directe effecten nog geneutraliseerd worden door indirecte effecten. De vraag naar andere veevoeders zal namelijk (iets) toenemen. Ook zullen de boeren in Zuid-Amerika de vraag naar sojameel (iets) zien teruglopen. Ze zullen zich vermoedelijk meer richten op andere producten. Daarnaast zal van een terugval in de vraag naar sojameel een prijsverhogend effect op de prijs van sojaolie uitgaan, wat de vraag naar bonen weer enigszins zal doen stijgen.

Vervanging van de import van soja door de uitbreiding van de teelt van eiwithoudende gewassen in Europa zal waarschijnlijk een beperkt effect hebben op het mondiale ruimtebeslag. De teelt van deze gewassen zal namelijk de teelt van andere gewassen in Europa verdringen. Deze productie zal weer elders in de wereld worden overgenomen. In het bestek van deze studie is niet goed aan te geven waar dit zal gebeuren.

7.3 Effect van een daling van de vleesconsumptie

De vleesconsumptie in Nederland zal als gevolg van de heffing op vlees(producten) met ongeveer 2,5% dalen (paragraaf 5.2). Wat is het effect hiervan op het (mondiale) ruimtebeslag en de emissie van broeikasgassen? Vanwege de geringe omvang van de daling, is verondersteld dat deze niet wordt gecompenseerd door extra consumptie van producten van plantaardige oorsprong. De gemiddelde consumptie van dierlijke eiwitten en de calorie-inname liggen in Nederland op een vrij hoog niveau, waardoor dit niet direct noodzakelijk is.

De verwachting is dat door de daling van de vleesconsumptie in Nederland, het mondiale grondgebruik voor landbouw met circa 35.000 ha af zal nemen. Ter vergelijking: dat is ongeveer 2% van het Nederlandse landbouwareaal (Rood et al., 2003). Het is moeilijk aan te geven waar die afname zal plaatsvinden. Vermoedelijk zal dit buiten Nederland zijn. De totale mondiale CO₂-winst is ongeveer 0,2 Mton. Dit is circa 0,1% van de Nederlandse emissie van broeikasgassen.

8 RUIMTE VOOR EEN NEDERLANDS MARKT- EN PRIJSBELEID

- Om de fors lagere inkomens van veehouders tot het oorspronkelijke niveau aan te vullen wordt in het burgerinitiatief een jaarlijkse inkomenscompensatie voorgesteld. Vermoedelijk staan afspraken in EU- en WTO-verband een dergelijke steun echter niet toe, omdat deze concurrentievervalsing zou zijn. Dit heeft consequenties voor het voorstel als geheel, omdat zonder compensatie weinig of geen boeren de overstap zullen maken.
- De warme sanering van de sector door de opkoop van dierrechten is hoogstwaarschijnlijk wel mogelijk. In het verleden heeft ook al een vergelijkbare opkoop plaatsgevonden.
- Een eenmalige tegemoetkoming in deze extra kosten is binnen de voorwaarden van de tweede pijler van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid mogelijk. De bedrijven hebben ook met kosten van versnelde afschrijving van de bestaande stallen en inrichtingen te maken. Een volledige tegemoetkoming hierin voor de bedrijven die doorgaan, is mogelijk in strijd met de regels voor staatssteun.
- De heffing op vlees is waarschijnlijk wel mogelijk, zij het dat deze een aanzienlijke administratieve lastendruk met zich meebrengt en mogelijk ook op handelspolitieke en fiscaal-juridische bezwaren stuit.

De economische berekeningen in de hoofdstukken 5 en 6 zijn gebaseerd op de veronderstellingen dat:

- (i) de Nederlandse overheid de inkomensgevolgen van de omschakeling voor de intensieve veehouders tot in lengte van dagen bekostigt en de eenmalige kapitaalsverliezen vergoedt;
- (ii) de compensaties van inkomens- en kapitaalsverliezen, inclusief de vergoeding voor de opgekochte dierrechten, voldoende zijn om de omschakeling te bewerkstelligen.

Bij beide veronderstellingen kunnen vraagtekens worden geplaatst. Paragraaf 8.1 gaat in op een belangrijk aspect van de eerste veronderstelling, namelijk op de vraag of de Nederlandse overheid over voldoende beleidsruimte beschikt om de omschakeling financieel te steunen, gegeven de bestaande afspraken binnen de EU en de WTO. De vraag of Nederlandse intensieve veehouders op grote schaal, bij de gegeven vergoedingen massaal om zullen schakelen (de tweede werkhypothese), blijft hier buiten beschouwing.

Het burgerinitiatief stelt ook voor om een milieuheffing op vlees van 0,85 euro per kilogram te introduceren (zie hoofdstuk 6). Paragraaf 8.2 bespreekt de mogelijkheden hiervan.

8.1 De mogelijkheden van overheidssteun voor de nieuwe veehouderij

De overgang naar de nieuwe veehouderij vraagt om drie vormen van steun aan de primaire bedrijven. Ten eerste moeten de kapitaalverliezen als gevolg van een versnelde afschrijving van de bestaande kapitaalgoederenvoorraad worden vergoed. Naar schatting is hier een totaalbedrag van 2,3 miljard euro mee gemoeid (zie hoofdstuk 3). Ten tweede moeten dierrechten worden opgekocht. Dit vraagt om een eenmalige uitgave van iets minder dan 1 miljard euro (zie hoofdstuk 5). En ten derde moet aan de nieuwe veehouderij structureel jaarlijks een bedrag van bijna 600 miljoen euro aan toeslagen worden gegeven (zie de hoofdstukken 3 en 5). Deze vormen van steun zijn een noodzakelijke (maar waarschijnlijk geen voldoende) voorwaarde voor een vrijwillige omschakeling naar een veehouderij volgens de criteria van het burgerinitiatief.

In hoeverre heeft de Nederlandse overheid de mogelijkheid om, gegeven de bestaande afspraken binnen de EU en de WTO, de omvorming van de huidige intensieve veehouderij naar een veehouderij volgens de normen van het burgerinitiatief, met deze bedragen te steunen?

Ruimte voor een tegemoetkoming in de eenmalige kosten voor stoppende bedrijven

Gezien de felle concurrentie binnen de EU op de markt voor vlees en vleesproducten zullen de andere lidstaten waarschijnlijk *niet* onwelwillend staan tegenover een forse krimp van de Nederlandse intensieve veehouderijsector. De subsidiëring van de kosten van versnelde afschrijving van bedrijven die stoppen en ook de kosten van opkoop van dierrechten, de echte saneringskosten, zullen daarom vermoedelijk niet op heel grote problemen stuiten. Dit heeft ook te maken met het eenmalige karakter ervan, en onder de voorwaarde dat de noodzakelijke gelden natuurlijk door Nederland zelf worden opgebracht. Er is ook een historisch precedent. In de periode 1999-2003 hebben de overheden onder andere via de *Regeling Beëindiging Veehouderijtakken* (RBV) in combinatie met de regeling *Ruimte voor ruimte* een aanzienlijke krimp gerealiseerd van de Nederlandse veestapel. Uitgedrukt in mestproductie bedroeg de krimp ruim 11 miljoen kg fosfaat (Ogink en Van Vliet, 2005).

Ruimte voor een tegemoetkoming in de eenmalige kosten voor bedrijven die doorgaan

De investeringskosten per dierplaats in de nieuwe veehouderij liggen aanmerkelijk hoger dan die in de gangbare systemen (zie hoofdstuk 3). Een eventuele eenmalige tegemoetkoming in deze extra kosten is binnen de voorwaarden van de tweede pijler van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid mogelijk. In de berekeningen van de overheidsuitgaven in hoofdstuk 5 is hiermee overigens geen rekening gehouden. Deze bedrijven hebben ook met kosten van versnelde afschrijving van de bestaande stallen en inrichtingen te maken. Een volledige tegemoetkoming hiervan is mogelijk in strijd met de regels voor staatssteun.

Structurele inkomenssteun

Door de hogere dierenwelzijns- en milieueisen en door de meer kleinschalige productiewijze zullen de nieuwe veehouders hogere productiekosten hebben dan in het refe-

rentiescenario. Omdat de onderlinge grenzen tussen de EU-lidstaten open zijn, kunnen die hogere productiekosten niet worden doorberekend aan de afnemer. Daarom is steun aan de blijvers, aan de nieuwe veehouders, onderdeel van het burgerinitiatief. Om de arbeid in de nieuwe intensieve veehouderij eenzelfde beloning te geven als die in de huidige intensieve veehouderij, is, zoals eerder berekend, een jaarlijks bedrag van bijna 600 miljoen euro nodig.

Die steun zou rechtstreeks aan de veehouders moeten worden uitgekeerd. In beginsel zijn er verschillende vormen van financiering denkbaar. Zo krijgt de Nederlandse landbouw jaarlijks ongeveer 800 miljoen aan bedrijfstoelagen (LEI, 2007). In dit bedrag zijn de melkpremies en de toeslagen voor suiker meegerekend. Overwogen zou kunnen worden om uit deze gelden via modulatie 600 miljoen euro over te hevelen naar de nieuwe veehouderij. Dit lijkt evenwel een weinig realistische optie. In ieder geval zouden andere agrarische sectoren daarmee in grote problemen komen. Even onrealistisch lijkt het om te verwachten dat de EU additionele middelen aan Nederland ter beschikking zal stellen, vooral ook omdat het om structurele steun gaat. Dan blijft over dat de steun uit de algemene middelen moet worden gefinancierd.

Stel dat de Nederlandse overheid besluit om de steun uit de algemene middelen te financieren. Hoe zou die steun er dan uit moeten zien? Om te bewerkstelligen dat de steun daadwerkelijk tot een verbetering van de manier van dieren houden leidt, dient ze te zijn gekoppeld aan het aantal dieren op een bedrijf. Als de steun niet-gebonden is, zou de veehouder namelijk weinig of geen prikkel hebben om te produceren: de arbeidsbeloning is daarvoor namelijk veel te laag (zie hoofdstuk 3). Steun, bijvoorbeeld in de vorm van een bedrijfstoelage die ongeacht het aantal dieren wordt gegeven, zou zich vooral vertalen in een hoge waarde van het bedrijf en een minimale productie van varkens, pluimvee en kalveren. Bijgevolg zal de productie (de veestapel) nog meer naar het buitenland verplaatsen. Bovendien zou een dergelijke bedrijfstoelage ook tot uitdrukking komen in een hoge marktwaarde van het bedrijf en daarmee de opvolgers met hoge kosten opzadelen.

Het is om die redenen meer logisch om de steun aan de productie te koppelen. Hierdoor wordt de productie volgens de normen van de nieuwe veehouderij, weer winstgevend. Er ontstaat als het ware een leveringsplicht van dier- en milieuvriendelijke producten voortgebracht op kleinschalige bedrijven, om in aanmerking te komen voor de overheidssteun. Maar door zo'n koppeling is de steun een vorm van productgebonden steun, zij het dat in het voorstel het aantal dieren per bedrijf (en dus ook de steun) aan een maximum is gebonden.

In hoeverre zal een dergelijke aanpak binnen de EU (en WTO) problemen opleveren? Voor een antwoord op deze vraag is allereerst duidelijkheid over de motivatie van de steun nodig. De steun per dier in de nieuwe veehouderij is de vergoeding voor de extra productiekosten die de nieuwe veehouderij moet maken in vergelijking met de situatie van de oude veehouderij (het referentiescenario). Wil de inkomenspositie van de nieuwe veehouder niet verslechteren, dan moet de vergoeding minimaal gelijk zijn aan het verschil in productiekosten die de nieuwe veehouder maakt ten opzichte van die in de

referentiesituatie. Dit verschil wordt door drie factoren veroorzaakt: (i) de ‘strengere’ milieueisen vooral voor veevoeder; (ii) de strengere dierenwelzijnseisen; en (iii) de kleinere schaal waarop de Nederlandse intensieve veehouder in de nieuwe situatie moet produceren. Dit alles in vergelijking met de situatie van het referentiescenario.

Kunnen deze drie factoren grond zijn voor een vergoeding binnen de spelregels van de EU en WTO? Het feit dat er naar rato van de productieomvang overheidssteun moet worden gegeven, zij het met een bovengrens, maakt de steun, in de terminologie van het EU-landbouwbeleid, tot een voorbeeld van eerste-pijlersteun. In de terminologie van de WTO is het een vorm van gele-boxsteun, ofwel steun met een direct effect op de omvang van de productie. Dat dit het geval is, is duidelijk: zonder de steun zou de productie namelijk veel lager zijn. Wel is het denkbaar dat bij strikte handhaving van een absoluut productieplafond op nationaal niveau, de steun mogelijk ook als blauw-boxsteun mag worden aangemerkt. Als productgebonden steun gecombineerd wordt met productiebeperkende maatregelen, valt de steun in de zogeheten blauwe box. Om verschillende redenen lijkt een dergelijk voorstel niet heel veel kans te maken binnen zowel de EU als de WTO.

Kern is dat er sprake is van een bevoordeling van Nederlandse producenten boven producenten in de andere lidstaten. Tijdelijke (tweede-pijler)steun is weliswaar toegestaan indien de productie voldoet aan strengere eisen dan die door de EU worden gesteld. Maar dat is iets anders dan structurele eerste-pijlersteun. Maar los hiervan geldt dat zelfs bij tweede-pijlersteun de eisen hoger moeten liggen dan de afgesproken EU-eisen:

- De nieuwe veehouderij is inderdaad milieuvriendelijker. Maar zoals in hoofdstuk 4 is aangetoond, is de milieuwinst bescheiden. Bovendien wordt slechts voldaan aan de bestaande EU-normen. In grote delen van de EU vindt de productie van varkens of pluimvee niet milieuonvriendelijker plaats dan die in de nieuwe veehouderij. Milieu lijkt daarom geen overtuigend argument om extra inkomenssteun te geven.
- De tweede reden waarom steun gegeven moet worden, heeft te maken met het kostprijsverhogende effect van de diervriendelijker productiemethode. Tot op zekere hoogte is compensatie hiervoor mogelijk. De vraag is wel of de compensatie hiervoor structureel van aard mag zijn. Het antwoord is: vermoedelijk niet. Ook elders in de EU komt namelijk diervriendelijke productie voor, zij het soms volgens welzijnsnormen die iets afwijken van die van het burgerinitiatief. In veel EU-lidstaten zijn delen van de intensieve veehouderij nog niet zo ‘geïndustrialiseerd’ als in Nederland. Dieren hebben buitenruimte en dikwijls ook meer ruimte binnen. Nederlandse producten van de nieuwe veehouderij zullen op de EU-markt met die productie concurreren, soms op de markt van reguliere producten en soms op de markten voor diervriendelijk vlees en vleesproducten. Een structurele compensatie voor alleen Nederlandse producenten zal daarom vermoedelijk worden aangemerkt als concurrentievervalsing.
- Een derde kostprijsverhogend effect, en dus een derde reden voor steun, komt voort uit het streven naar kleinschaligheid. Om twee redenen lijkt ook dit geen grond voor structurele steun te kunnen zijn. Ten eerste heeft een kleinschalige productie,

in de ogen van velen, geen inherente milieu- en of dierenwelzijnsvoordelen ten opzichte van een grootschalige productie. Vanwege de efficiëntieverliezen moet zelfs niet worden uitgesloten dat kleinschalige productie ook milieunadelen heeft. En ten tweede kan de nagestreefde maximum omvang van een bedrijf voor Nederlandse begrippen misschien wel ‘kleinschalig’ worden genoemd, maar naar de maatstaven van een aantal andere EU-lidstaten, vooral die in Midden- en Oost-Europa, zal ze dit lang niet altijd zijn.

Kortom, de kans om tot in lengte van jaren de Nederlandse intensieve veehouder na omschakeling structurele, aan de omvang van de productie gekoppelde, inkomens- steun te geven, lijkt, gegeven de huidige afspraken binnen het EU-landbouwbeleid, niet heel groot. In WTO-verband is gele-boxsteun (productgebonden steun) eigenlijk uit den boze. Dat geldt in mindere mate voor blauwe-boxsteun. Dus, indien de EU vanwege het productieplafond erin zou slagen de structurele steun in Nederland als blauwe-boxsteun aangemerkt te krijgen, zijn de problemen minder groot. Maar ook in dit laatste geval mag betwijfeld worden of hiermee een langjarige oplossing is gevonden. In de huidige handelsronde staat namelijk ook de blauwe-boxsteun ter discussie. Sommige WTO-leden willen de omvang van de blauwe-boxsteun sterk verminderen, anderen willen verder gaan en de blauwe-box in haar geheel afschaffen en alle nog bestaande blauwe-boxsteun als gele-boxsteun aanmerken.

De hele EU kiest voor diervriendelijker productie

Wat zouden de gevolgen zijn als de gehele EU kiest voor een diervriendelijke productie? In dat geval zou ook de rest van de EU met een stijging van de kostprijzen van vlees en vleesproducten te maken krijgen. Die hogere kostprijzen zouden kunnen worden doorberekend in de consumentenprijzen, mits de bescherming aan de EU-buitengrenzen voor ‘fout’ vlees navenant omhoog zou gaan.

Voor Nederland zou zo’n situatie twee belangrijke voordelen hebben vergeleken bij een ‘alleingang’:

- (i) Het beslag op het overheidsbudget zou aanzienlijk geringer zijn. Bij handhaving van de rest van het burgerinitiatief zou dit beslag zich beperken tot de kosten van omschakeling en de kosten van opkoop van dierenrechten. Er zouden dus geen structurele toeslagen aan veehouders behoeven te worden gegeven om de (halve) sector in stand te houden. In plaats daarvan zou de hogere marktprijs voor voldoende compensatie zorgen.
- (ii) Een belangrijk positief niet-markteffect zou zijn dat, anders dan bij een Nederlandse ‘alleingang’, niet de helft van het effect op dierenwelzijn naar het buitenland zou wegleken. Weliswaar zou ook dan een verplaatsing

van de helft van de Nederlandse productie naar andere lidstaten plaatsvinden, maar die verplaatste productie zou aan dezelfde eisen van dierenwelzijn voldoen als in Nederland.

Een dergelijke wijziging van het EU-landbouwbeleid lijkt echter voorlopig uitgesloten.

- Ten eerste bestaan er grote verschillen in het denken over dierenwelzijn tussen de verschillende EU-lidstaten. De moeilijkheden om stierenvechten in Spanje uit te bannen of de productie van ganzenlever in Frankrijk te verbieden zijn bekende, maar duidelijke, illustraties.
- Ten tweede wordt er ook binnen de EU-lidstaten verschillend over dierenwelzijn gedacht. Hoewel weinigen dierenwelzijn geen belangrijke waarde vinden, wordt het begrip niet door iedereen op dezelfde manier geïnterpreteerd. In de discussie erover benadrukt de intensieve veehouder de veilige huisvesting, de bescherming tegen ziekten en de beschikbaarheid van voer voor de dieren. Voor veel burgers buiten de landbouw zijn vooral ruimte en het gebrek aan een ‘natuurlijk leven’ de grote welzijnsproblemen. Deze discussies zijn in de lidstaten nog lang niet uitgewoed.

- En ten derde is er nog het probleem met de WTO. Realisering van een veehouderij met dierenwelzijnsnormen die overeenkomen met die van het burgerinitiatief, vereist maatregelen aan de buitengrens, namelijk een (aanzienlijke) verhoging van de invoertarieven. Voor de EU zal die verhoging minimaal gelijk moeten zijn aan de kostprijsverhoging. Zo'n verhoging zal hoogstwaarschijnlijk niet gemakkelijk worden geaccepteerd. Een deel van de productie buiten de Europese Unie voldoet grosso modo aan (onderdelen van) de welzijnsnormen van de nieuwe veehouderij. Binnen WTO-verband zal de hoogte van het voor de EU noodzakelijke

tarief daarom vooral worden geïnterpreteerd als een manier om op (grotendeels) oneigenlijke gronden concurrerende producten buiten de deur te houden. Een belangrijk punt daarbij is dat de hogere normen niet gedragen worden door een groot deel van de bevolking. Zou dit wel het geval zijn, dan zou dit in grotere mate in het koopgedrag tot uitdrukking moeten komen. De WTO zou dan vermoedelijk weinig bezwaar maken tegen een importverbod van producten die niet aan de hoge normen van dierenwelzijn voldoen. Vergelijk het 'recht' van landen in het Midden-Oosten om de invoer van varkensvlees te verbieden.

Een fatsoenlijk inkomen voor de veehouders

In de discussie tot nu toe, is de hoogte van de noodzakelijke toeslagen afgestemd op het verlies aan inkomen dat een overgang naar de nieuwe veehouderij met zich meebrengt. De nieuwe inkomenssituatie, inclusief de compensatie, is dan gelijk aan de inkomenssituatie bij ongewijzigd beleid.

In de toelichting op het burgerinitiatief wordt echter gesproken van een 'fatsoenlijk inkomen' waarop, volgens de indieners van het initiatief, de veehouders recht zouden hebben. Wat dit laatste precies is, is moeilijk objectief vast te stellen. Ieder zal daar zo zijn eigen opvattingen over hebben. In Van Bruchem (2007a) wordt uitgegaan van een modaal inkomen. In hoofdstuk 4 bleek dat de inkomens, zoals benaderd door de netto toegevoegde waarde per arbeidsjaareenheid, in 2018 bij ongewijzigd beleid, beduidend lager zijn dan die in de rest van het intensieveveehouderijcomplex. Dit laatste kan als een redelijke benadering van het modale inkomen in Nederland worden beschouwd. Inclusief de voorgestelde compensatie geldt dit achterblijven van de inkomens per definitie ook voor de nieuwe veehouderij. Een verdere aanvulling van de inkomens naar het gemiddelde van die in het voor- en natraject zou dus extra middelen vergen. Ruw geschat zou de garantie van een aldus gedefinieerd 'fatsoenlijk inkomen' nog een additionele jaarlijkse toeslag van bijna 500 miljoen euro per jaar met zich meebrengen. In totaal zou de jaarlijks inkomenscompensatie dan ruim 1 miljard euro bedragen.

In redelijkheid lijkt dit niet haalbaar. Daarom is hier in de berekening van de kosten voor de overheid in hoofdstuk 5 ook geen rekening meegehouden. Structurele toeslagen van deze aard en omvang passen niet binnen de regels van het EU-landbouwbeleid. Ze passen ook niet in de filosofie van de markteconomie waarin sprake is van vrije uittrekking. Structureel lage inkomens zijn hier juist een prikkel om naar beter verdienende alternatieven te zoeken. Bovendien mag worden verwacht dat dergelijke extra toeslagen vooral tot een verhoging van de prijs van dierenrechten zullen leiden. Bijgevolg zullen ze de toetreders (opvolgers) met extra lasten opzadelen. Het inkomenseffect zal daardoor op termijn weer worden teniet gedaan. De historie van het

melkquotum is hiervan een illustratie. Overigens is een dergelijke vorm van inkomensgarantie in strijd met het EU-landbouwbeleid.

8.2 De mogelijkheden van een heffing op vlees

Het burgerinitiatief stelt tevens voor om een milieuheffing op vlees van 0,85 euro per kilogram te introduceren. Is een heffing op vlees binnen de huidige EU-kaders mogelijk? Waarschijnlijk wel. Een uitdrukkelijke voorwaarde vanuit de EU is wel dat de heffing niet tot grensformaliteiten mag leiden. Een andere voorwaarde is dat de opbrengst niet mag worden aangewend voor een speciaal doel. Dus: de opbrengsten mogen niet worden aangewend om de sanering van de intensieve veehouderij te financieren. Volgens de indieners is dat ook niet de bedoeling: de heffing is een milieuheffing die los staat van het feit dat de sanering van de intensieve veehouderij geld kost.

Mogelijk ligt er toch een probleem bij de legitimering. De milieuheffing wordt gemotiveerd door te stellen dat dan ‘alsnog betaald wordt voor de afgewentelde kosten’ (Milieudefensie en JMA, 2007).¹ Maar door de heffing uitsluitend bij de Nederlandse consumenten te leggen wordt (i) het deel van de Nederlandse productie dat wordt geëxporteerd niet belast; en gaat (ii) de opbrengst van de heffing op door Nederland geïmporteerd vlees niet naar het land waar de vervuiling (grotendeels) heeft plaatsgevonden, maar naar de algemene middelen van de Nederlandse overheid. Dus, de veronderstelde milieuschade in bijvoorbeeld Denemarken of Thailand van door Nederland geïmporteerd varkens- of kippenvlees uit die landen, wordt in Nederland belast en de opbrengst valt de Nederlandse schatkist ten deel.

Om aan dit laatste probleem tegemoet te komen, zouden de heffingsopbrengsten aan de landen van waaruit geïmporteerd wordt (waarnaar de vervuiling dus wordt afgewenteld), kunnen worden overgedragen. Maar, dit is een weinig realistische optie. Het zou allerlei invoerstromen bevorderen, en uiteindelijk zou Nederland in zo'n situatie al het vlees dat binnenslands geconsumeerd wordt, importeren en al het vlees dat in eigen land geproduceerd wordt, exporteren. De heffingsopbrengsten zouden dan volledig moeten worden overgedragen aan de landen van waaruit de importen plaatsvinden.

Een oplossing voor dit legitimatieprobleem is om de heffing op vlees niet zozeer te zien als een milieuheffing maar als een bijzondere verbruiksbelasting, vergelijkbaar met een heffing op frisdranken of een heffing op alcoholische dranken. De belasting vindt dan vooral plaats vanwege het al dan niet vermeende luxe of ongezonde karakter van vlees.

¹ In Van Bruchem (2007b), waarnaar in het burgerinitiatief wordt verwezen (Milieudefensie en JMA, 2007), worden onder andere de volgende maatschappelijke kosten genoemd: kosten van vermesting, kosten van dierziektebestrijding, de schade door ammoniakemissie, klimaatverandering, fijn stof en gezondheidsschade door gebruik van antibiotica en de schade aan natuur.

Invoering van een heffing op vlees lijkt dus niet onmogelijk. Toch zal invoering in de praktijk niet zonder problemen zijn. Die problemen hebben onder andere te maken met het heterogene karakter van vlees en vleesproducten. De heffingsgrondslag is daardoor erg complex. Vlees heeft vele verschijningsvormen: er is gesneden vlees en verwerkt vlees, vlees met bot en vlees zonder bot. Als gewicht de heffingsgrondslag vormt, is de belastingdruk op kipfilet, uitgedrukt in aan de consument verkocht vlees, een heel andere dan die op kippenpoot. Dit zou eventueel zijn op te lossen door geen heffing per kilogram maar in plaats daarvan de BTW op vlees te verhogen. In brieven aan de Tweede Kamer (TK 2003-2004, 29200 XIV, nr. 8 en TK 2003-2004, 28973, nr. 2) over een mogelijke accijns op vlees wordt gewezen op de handelspolitieke, fiscaal-juridische en administratieve bezwaren waarop dit zal stuiten. Een groot probleem is hoe om te gaan met gemengde producten. Te denken valt aan producten als babyvoeding, kant-en-klaar maaltijden, kroketten, enz. Ook omdat vlees en vleesproducten in allerlei verschijningsvormen en in verschillende fasen van verwerking en menging met andere producten worden geïmporteerd en soms weer gereëxporteerd, is dit een tamelijk complex probleem. Invoering van een heffing op alleen vlees zal om die reden een aanzienlijke administratieve last met zich meebrengen.

9 ZIJN DOELEN OP EEN ANDERE MANIER TE BEREIKEN?

9.1 Mogelijkheid implementatie voorstel burgerinitiatief

In de voorgaande hoofdstukken (3 tot en met 7) zijn de effecten van het burgerinitiatief, binnen en buiten Nederland, geëvalueerd. Daarbij kwam ook de haalbaarheid van het voorstel in EU- en WTO-verband aan de orde (hoofdstuk 8). Het burgerinitiatief omvat kort samengevat de volgende elementen:

- halvering van de veestapel in de intensieve veehouderij door middel van een warme sanering;
- maximeren van de bedrijfsgrootte (voorkómen van megabedrijven);
- beperking van de import van soja, dan wel alleen import van duurzaam geteelde soja;
- omschakeling naar huisvestingssystemen conform de normen van de biologische veehouderij;
- invoeren van een heffing van 0,85 euro per kg vlees;
- structurele inkomenssteun aan omgeschakelde boeren.

Een belangrijke conclusie van hoofdstuk 8 is dat een structurele jaarlijkse compensatie (een productgebonden inkomenstoelage) aan uitsluitend Nederlandse boeren, in het licht van het bestaande EU-beleid en de afspraken die in WTO-verband zijn gemaakt, vermoedelijk niet mogelijk is. Het beperken van de import van niet-duurzaam geteelde soja stuit waarschijnlijk eveneens op problemen, tenzij boeren natuurlijk vrijwillig kiezen voor soja-arm voer of voor duurzaam geteelde soja.

Dat voldoende en structurele inkomenssteun waarschijnlijk niet mogelijk is, heeft implicaties voor het voorstel als geheel. De steun is immers nodig om Nederlandse boeren te compenseren voor de hogere productiekosten die het gevolg zijn van de keuze voor een ander houderijsysteem. Van dit nieuwe houderijsysteem zijn zowel de bouwkosten als de arbeidskosten hoger dan die van het gangbare systeem. Ook vergt het nieuwe systeem meer veevoeder per eenheid eindproduct, terwijl van het vermijden van soja, of de keuze voor duurzaam geproduceerde soja, eveneens een prijsopdrijvend effect uitgaat.

Een en ander betekent dat veehouders zonder compensatie zeer waarschijnlijk niet vrijwillig zullen overstappen naar het nieuwe houderijsysteem dat bovendien grote investeringen vergt. Evenmin zullen zij op grote schaal geneigd zijn minder of andere soja te gaan gebruiken. Het verschil in inkomen tussen beide systemen is daarvoor te groot (zie hoofdstuk 3).

Bedrijven hebben ook een prikkel nodig om kleinschaliger te produceren of te stoppen met groeien: de tendens van de afgelopen decennia laat juist een continue schaalvergroting zien. Blijkbaar zijn hier bedrijfseconomische voordelen uit te halen. De conclusie is duidelijk: als samenhangend pakket van maatregelen is een succesvolle implementatie van het voorstel vermoedelijk niet mogelijk.

Er zijn twee elementen van het voorstel die in beginsel wel kunnen worden geïmplementeerd. Ten eerste de voorgestelde halvering van de veestapel. Door het opkopen (of de uitgifte) van dierrechten, met instandhouding van het bestaande systeem van dierrechten, kan de veestapel in overeenstemming worden gebracht met de (maximaal) gewenste omvang. En ook is een heffing op vlees mogelijk, zij het dat zo'n heffing een aanzienlijke administratieve last met zich mee zal brengen.

Deze twee elementen kunnen los van de andere onderdelen van het voorstel van het burgerinitiatief worden ingevoerd. Overigens zou dit wel strijdig zijn met de geest van het burgerinitiatief, waarin juist een integrale aanpak wordt voorgestaan. De meeste van de door de indieners gewenste doelen zullen er bovendien maar weinig dichterbij door komen.

Maar zelfs bij een integrale implementatie scoort het voorstel van het burgerinitiatief niet op alle aspecten zo als (wellicht) door de indieners werd verwacht. Vooral de effecten op de ammoniakemissie en de afname van de soja-importen zijn betrekkelijk bescheiden.

De vraag is of er, geredeneerd vanuit de doelstellingen die het burgerinitiatief zelf noemt, geen maatregelen of activiteiten denkbaar zijn die voor één of meerdere doelstellingen wel een significante verbetering betekenen en die tevens in internationaal verband haalbaar zijn. De volgende paragraaf verkent kort de ruimte hiertoe.

9.2 Andere wegen: boer, burger, consument en overheid

Morele waarden versus gedrag

Milieu en dierenwelzijn zijn voor de meeste Nederlanders belangrijke waarden. Toch blijken deze waarden in de praktijk voor de meesten niet belangrijk genoeg om ze in hun koopgedrag tot uitdrukking te brengen. Nu zou daaruit de conclusie kunnen worden getrokken dat dit dan maar geaccepteerd moet worden: de norm bij het kopen van vlees is blijkbaar de weerspiegeling van de 'echte' waarde die de burger aan milieu en dierenwelzijn hecht. Voor enquêtes die anders suggereren, zou dan het adagium gelden: 'talk is cheap'. Dit is wellicht een te gemakkelijke conclusie. De discrepantie tussen hetgeen de burger zegt en hetgeen hij in zijn gedrag tot uitdrukking brengt, heeft vermoedelijk ook te maken met de grote afstand die er bestaat tussen het product dat in de supermarkt of in het restaurant wordt aangeboden en de complexe en grotendeels onzichtbare productieketen achter het product. De gevolgen voor milieu en dierenwelzijn zijn bij aankoop door de consument nog maar abstracte fenomenen waar bijgevolg gemakkelijk overheen wordt gestapt.

De vraag is hoe die discrepantie zou kunnen worden verkleind? Hoe zouden de 'met de mond beleden waarden' meer in het koop- en consumptiegedrag tot uitdrukking kunnen worden gebracht?

De Nederlandse boer als aangrijpingspunt?

Het eenzijdig en zonder compensatie verbieden in Nederland van productiemethoden die niet aan de productienormen voldoen die de indieners van het burgerinitiatief voorstaan, lijkt in redelijkheid geen oplossing. Zonder compensatie verdwijnt de veehouderijsector, inclusief de verwerkende en toeleverende bedrijven, (grotendeels) uit ons land. Met het verdwijnen van (grote delen van) de veehouderij wordt vooral bereikt dat het probleem zich verplaatst. Zolang de consument in Nederland vrij kan kiezen wat hij koopt en consumeert, en zolang de grenzen open zijn, is het dierenwelzijn bij zo'n verplaatsing niet gebaat en zijn de milieugevolgen op zijn best bescheiden. De huidige Nederlandse veehouders daarentegen zijn de dupe.

Dit laatste is ook de belangrijkste reden waarom compensaties van de boeren zo'n belangrijk onderdeel van het initiatief zijn. Maar zelfs met de voorgestelde compensatie mag de vraag worden gesteld of de Nederlandse veehouders op grote schaal over zullen stappen op een kostbaar productiesysteem dat hen voor hun inkomen voor een groot deel structureel afhankelijk maakt van een forse jaarlijkse financiële tegemoetkoming van de overheid. Anders gezegd: de voorgestelde compensaties zijn vermoedelijk wel een *noodzakelijke* voorwaarde voor omschakeling, maar ze zullen wellicht voor veel veehouders *geen voldoende* voorwaarde zijn om honderdduizenden euro's in een nieuw houderijsysteem te investeren.

Een kernprobleem is ook dat de hoogte van de compensatie moeilijk objectief kan worden afgeleid van de waarden milieu en dierenwelzijn die worden nagestreefd. Het zijn geen objectieve grootheden. Opvattingen over wat precies onder dierenwelzijn en duurzaamheid moet worden verstaan, lopen nu eenmaal uiteen (zie ook Keyzer, 2005 en RIVM, 2004). Door, zoals in het burgerinitiatief gebeurt, het verschil in productiekosten (inkomens) tussen de twee houderijsystemen als uitgangspunt te nemen in de berekening van de kosten of door van een 'fatsoenlijk inkomen' uit te gaan, en door de compensatie te beperken tot de Nederlandse veehouder, wordt voor bescherming van eigen boeren gekozen. In de wereld van de internationale handel waar op velerlei terreinen verschillen in opvatting bestaan over het belang van specifieke morele waarden en de gedragsnormen die daarvan 'moeten' worden afgeleid, is dit principe, begrijpelijkerwijs, uit den boze. Gezien door de ogen van, zeg, een Poolse of een Braziliaanse boer, worden zo Nederlandse boeren bevoordeeld.

Burger en consument: het grootwinkelbedrijf en de horeca als cruciale schakels

Hoe dan wel? Hoe kan de discrepantie tussen waarden, waarvan mondeling door velen wordt aangegeven dat ze belangrijk zijn en de normen die in de supermarkt feitelijk worden nageleefd, dan wél worden overbrugd? In beginsel lijken er drie wegen te zijn.

De eerste weg is die via de consumentenvoorlichting. Door de consument meer met de neus op de feiten te drukken, kan hij wellicht in grotere getale worden overgehaald alsnog zijn koopgedrag te wijzigen. Hierbij gaat het zowel om de productiewijze van

het vlees, als om de hoeveelheid vlees. Erkend moet echter worden dat de historie leert dat hiervan op de korte termijn niet overdreven veel verwacht mag worden.

De tweede weg biedt misschien meer mogelijkheden, namelijk via het grootwinkelbedrijf, de horeca en de cateringbedrijven. Vermoedelijk biedt vooral het etiket 'diervriendelijk geproduceerd vlees' in de supermarkt mogelijkheden om de consument tot een moreel consequenter gedrag over te halen. In de horeca zou het predicaat 'hier wordt uitsluitend diervriendelijk geproduceerd vlees geserveerd' kansen kunnen bieden. De extra kosten zijn betrekkelijk laag en het bedrijf vergroot er zijn reputatie door. Collectieve afspraken zouden hier een grote rol kunnen spelen, evenals aandrang door ngo's. Bij deze aanpak zijn er voor de detailhandel nog meerdere mogelijkheden. Winkels kunnen consumenten de keuze bieden tussen meerdere labels (geen, diervriendelijk of biologisch). Of zij kunnen (middels collectieve afspraken) afspreken om alleen de diervriendelijke (en de biologische) variant aan te bieden, zoals bijvoorbeeld bij scharreleieren is gebeurd (en nu deels bij 'weidemelk'). Voor het grootwinkelbedrijf vormen de kosten van het volledig uit de schappen weren van dier- en milieuvriendelijke producten momenteel een belangrijke drempel. Dit geldt vooral indien de concurrenten niet besluiten tot zo'n aanpassing.

In deze aanpak is er geen sprake van een eenzijdige bevoordeling van de Nederlandse producent van dier- en milieuvriendelijk vlees. Natuurlijk stelt ook dit systeem hoge eisen aan de benodigde controle. Maar juist omdat het veelal grote bedrijven betreft, is de mogelijkheid van reputatieverlies tevens een prikkel voor de bedrijven zelf om afspraken zorgvuldig na te komen. De kostengevolgen voor de consument van een aldus geïnitieerde vrijwillige omschakeling zijn, zeker in relatieve termen, waarschijnlijk bescheiden. Dit wordt mede bepaald door het nagestreefde ambitieniveau.

Als de consument de waarde diervriendelijkheid erkent als grond voor zijn keuze, en dus bereid is daarvoor een bescheiden bedrag extra te betalen, impliceert de omschakeling ook dat er *geen welvaartsverlies* is. De omschakeling wordt dan tot stand gebracht door de verandering in preferenties van de consument. Er is dan in zijn ogen sprake van een kwaliteitsverbetering. Naar rato van de extra kosten, levert het 'nieuwe vlees' (indien in Nederland geproduceerd) een grotere bijdrage aan de maatschappelijke welvaart dan het 'oude vlees'. Indien het 'nieuwe vlees' geïmporteerd wordt, is slechts sprake van een kwalitatief hoogwaardiger product voor een navenant hogere prijs. Omdat een aanzienlijk deel van de producten van de Nederlandse veehouderij (circa 50 tot 70%) voor de export bestemd is, kan de Nederlandse consument natuurlijk geen volledige omschakeling bewerkstelligen. Overigens geldt dit punt in nog sterkere mate voor het burgerinitiatief waarin een groot deel van de productie naar het buitenland verplaatst.

De mogelijkheden op het terrein van diervriendelijkheid lijken groter dan op het terrein van milieu, en aanzienlijk groter dan op het terrein van kleinschaligheid. Gezien het gedrag op andere terreinen (neem alleen het internationale reizen of de invoer van textiel uit China) zal, voor veel burgers, kleinschaligheid als waarde vermoedelijk

van een wezenlijk andere karakter zijn, dan de waarden milieu en, meer nog, dierenwelzijn.

De derde weg tenslotte biedt de EU en, gezien de grotere heterogeniteit van de leden, in mindere mate, de WTO. In de voorgaande hoofdstukken bleek vooral de internationale inbedding van de Nederlandse economie in die van de EU en de rest van de wereld een belangrijk struikelblok voor een zelfstandig (afwijkend) Nederlands beleid. De ontwikkelingen in de afgelopen jaren laten weliswaar zien dat, op korte termijn, niet heel veel verwacht moet worden van internationaal beleid, maar dat er, anderzijds, niet alleen reden is voor pessimisme. Dierenwelzijn heeft niet alleen een prominente plaats op de agenda van de EU bereikt, maar er zijn ook concrete resultaten geboekt. Voor milieubeleid geldt dit in nog veel sterkere mate. Voortdurende druk door Nederland, samen met lidstaten die er min of meer gelijke opvattingen op nahouden, kan nieuwe resultaten opleveren.

Bij het bovenstaande speelt ook het ambitieniveau dat men voor de verschillende doelstellingen wil realiseren een cruciale rol. Is het doel het maximale, of gaat het om het maken van een significante stap voorwaarts? Afgezien van het feit dat het maximale vaak moeilijker te realiseren is, bestaat er het risico van afwenteling op andere doelstellingen (zoals bijvoorbeeld het verband tussen dierenwelzijn en ammoniak). Een ontwikkeltraject waarin onderzoeksinstituten en bedrijfsleven samenwerken om vanuit meerdere doelstellingen tegelijkertijd te komen tot betere houderijsystemen, lijkt wat dat betreft het meest perspectiefvol.

10 CONCLUSIES

Kleinschaliger sector

Na invoering van de voorstellen van het burgerinitiatief zal het gemiddeld aantal dieren per bedrijf afnemen. In het referentiescenario zal daarentegen de schaalvergroting doorgaan. Dit betekent dat in 2018 het aantal dieren per bedrijf in het referentiescenario een factor drie tot vier hoger ligt dan bij invoering van de voorstellen van het burgerinitiatief. Omdat de bedrijven kleiner zijn, is het aantal veehouders in het burgerinitiatiefsenario relatief groot. Ondanks de halvering van de veestapel zal het aantal bedrijven in 2018 minder dan 15% onder het huidige aantal liggen. Bij voortzetting van het huidige beleid is er sprake van een halvering van het aantal bedrijven in 2018. De totale investeringskosten voor omschakeling bedragen ruim 6 miljard euro. Dit is echter geen welvaartsverlies, omdat de sector na omschakeling beschikt over een (bijna) nieuwe kapitaalgoederenvoorraad.

Inkomen uit de markt in de nieuwe veehouderij is fors lager

De toegevoegde waarde per arbeidskracht in de nieuwe veehouderij ligt in 2018 met 4.400 euro per jaar fors lager dan die in het referentiescenario (ruim 42.000 euro per jaar). Een belangrijke oorzaak van dit verschil is dat in de nieuwe situatie ruim twee keer zoveel arbeid nodig is per eenheid product als in de gangbare veehouderij. Ook de kosten voor voer en huisvesting zijn hoger. Bovenstaande betekent dat, zonder aanvulling door de overheid, de veehouders weinig prikkel hebben om op het nieuwe systeem over te stappen.

Gevolgen agrocomplex

In het burgerinitiatiefsenario zijn er in 2018 nog 44.000 arbeidsplaatsen in het betreffende deel van het agrocomplex. Dit is ongeveer 15.000 minder dan in het referentiescenario. De toegevoegde waarde in het agrocomplex daalt van circa 4,7 miljard euro nu, tot 4,2 miljard in het referentiescenario en tot 2,2 miljard euro bij invoering van de voorstellen van het burgerinitiatief. De daling van 2 miljard is ongeveer gelijk aan 0,4% van het bruto binnenlands product van Nederland.

De halvering van het aantal dieren in de intensieve veehouderij leidt naar verwachting tot een krimp van circa 40% van de productiecapaciteit in het voor- en natraject. De krimp is lager dan in de primaire sector, doordat naar verwachting de export van levende dieren en onbewerkt vlees meer dan proportioneel daalt.

Boeren worden structureel afhankelijk van overheidssteun

In de nieuwe veehouderij zijn boeren voor hun inkomen structureel afhankelijk van overheidssteun. De vraag kan worden gesteld of dit vooruitzicht veel van de huidige boeren aan zal zetten om enige honderdduizenden euro's te investeren in het nieuwe houderijsysteem dat hoe dan ook internationaal niet concurrerend is.

Ammoniakemissie en druk op de mestmarkt dalen

Door het voorstel daalt naar verwachting de ammoniakemissie van 136 miljoen kg nu tot circa 116 miljoen kg in 2018, terwijl de emissie volgens het referentiescenario dan

Verschillen met de LEI-studie

De economische effecten in deze CPB/MNP-studie zijn aanzienlijk kleiner dan in de LEI-studie *Verkenning economische aspecten van een kleinere en meer extensieve veehouderij* (Van Bruchem, 2007a). Zo kwam het LEI tot een afname van de werkgelegenheid in het agrocomplex met ongeveer 50.000 arbeidsjaren vergeleken met de situatie van ongewijzigd beleid, terwijl in deze studie de werkgelegenheid slechts met 15.000 arbeidsjaren daalt. De belangrijkste reden van dit verschil is dat in de LEI-studie van een veel sterkere krimp van de veehouderijsector wordt uitgegaan. Het LEI veronderstelt een krimp van de melkproductie met 40% en van de intensieve veehouderij met 70%. De onderhavige studie berekent, conform het voorstel in het burgerinitiatief, de gevolgen van alleen een 50% krimp van de intensieve veehouderij. De verschillen in effecten op de toegevoegde waarde hangen hier ook vooral mee samen. Tegenover een terugval met 6 miljard euro in het gehele veehouderijcomplex ten opzichte van ongewijzigd beleid (Van Bruchem, 2007a), berekent deze studie slechts een terugval met 2 miljard euro. Dat de inkomenspositie in de primaire sector in de LEI-studie desalniettemin beter is dan in de CPB/MNP-studie heeft bovenal te maken met de (hoge) normatieve beloning voor arbeid van de veehouder waarmee het LEI rekent. In deze studie is, in eerste instantie, de markt als uitgangspunt is genomen.

Ook Van Bruchem (2007b) is niet heel erg optimistisch over de mogelijkheden van het beleid om de

maatregelen van het burgerinitiatief in te voeren. Toch is hij minder uitgesproken in zijn conclusies. Deze CPB/MNP-studie concludeert echter dat de ruimte voor een eigen Nederlands beleid van hoge inkomensvoelers er nauwelijks is. Initiatieven hiertoe zullen, vanwege hun concurrentieverstorende werking, op zeer grote bezwaren binnen de EU stuiten. Contacten met experts bevestigden deze interpretatie. Zowel Van Bruchem als het CPB/MNP vinden dat de 'nieuwe veehouderij' economisch alleen kan bestaan indien er forse subsidies worden gegeven. Anders dan Van Bruchem wordt in deze studie benadrukt dat zelfs na invoering van die subsidies, er vraagtekens gezet kunnen worden bij de bereidheid van veehouders om massaal te kiezen voor de nieuwe veehouderij. Een structurele afhankelijkheid van hoge overheids subsidies zal niet voor iedere veehouder een aantrekkelijk perspectief zijn.

Ook bij de milieu-effecten zijn de verschillen tussen de LEI-studie en deze studie voor een deel te verklaren uit het verschil in aanname ten aanzien van de krimp van de veestapel. Voor wat betreft ammoniak berekent het LEI een emissie uit de veehouderij van circa 45 miljoen kg, waar deze studie op circa 97 miljoen kg uitkomt. Naast het genoemde verschil in dieraantallen, is in deze studie ook uitgegaan van een hogere emissie per dier. Gecorrigeerd voor de verschillen in dieraantallen, komt de berekende daling in mestproductie goed overeen tussen beide studies.

124 miljoen kg zou bedragen. Het streefdoel van het NMP4 (30-55 miljoen kg) blijft dus ver buiten bereik. Het effect van de halvering van de veestapel in de intensieve veehouderij wordt grotendeels ongedaan gemaakt doordat in de nieuwe veehouderij de emissie per dierplaats fors toeneemt. De ammoniakuitstoot van de intensieve veehouderij daalt van 63 miljoen kg in 2005 naar 49 miljoen kg in het referentiescenario en 41 miljoen bij het burgerinitiatief. De nationale mestproductie daalt met ruim 70 miljoen kg stikstof en ruim 30 miljoen kg fosfaat. Hierdoor is de mestproductie circa 15-20% lager dan in het referentiescenario, waardoor de druk op de mestmarkt daalt en een eventuele aanscherping van de mestgebruiksnormen beter op te vangen is.

Dierenwelzijn verbetert, goed management cruciaal

Door de omschakeling naar het biologische veehouderijsysteem krijgen de overblijvende dieren meer ruimte en hebben zij meer mogelijkheden voor soorteigen gedrag. Ook wordt afgezien van ingrepen als snavels kappen en het couperen van staarten. Het feitelijke dierenwelzijn wordt, meer nog dan in de gangbare landbouw, bepaald door de kwaliteit van het management van de veehouder. De verbetering van het

dierenwelzijn geldt zeer waarschijnlijk niet voor de productiecapaciteit die naar het buitenland wordt verplaatst.

Voorziene overheidsuitgaven en -inkomsten zijn min of meer in balans

Als het voorstel conform de plannen wordt uitgevoerd, bedragen de extra overheidsuitgaven circa 460 miljoen euro in 2008. In de jaren daarna stijgen de uitgaven. Ze bereiken met circa 860 miljoen euro in 2017 een hoogtepunt. Het gaat hierbij om de kosten van sanering (inclusief de opkoop van dierrechten) en de structurele inkomenscompensatie. Na 2018 blijven alleen de kosten voor inkomenscompensatie (bijna 600 miljoen euro per jaar) over. De voorgestelde heffing op vlees (0,85 euro per kg) levert jaarlijks circa 660 miljoen euro voor de overheid op.

Effect op vleesconsumptie beperkt

De voorgestelde heffing van 0,85 euro per kg vlees leidt naar verwachting tot een daling van circa 2,5% van de vleesconsumptie in Nederland. De consumptie en productie van vlees in Europa zullen naar verwachting nauwelijks door de heffing veranderen.

Welvaartsverlies: deels eenmalig, deels structureel

Het eenmalige welvaartsverlies van het voorstel wordt veroorzaakt door de kosten voor de versnelde afschrijving (zowel bij veehouderijbedrijven als in het voor- en natraject) en door de kosten van tijdelijke werkloosheid van arbeidskrachten die overbodig worden in het intensieveveehouderijcomplex. Dit eenmalige welvaartsverlies, dat verdeeld over de tienjarige periode 2008-2017 zal optreden, bedraagt in totaal 3,7 miljard euro euro's. Het structurele welvaartsverlies bedraagt ongeveer 800 miljoen euro per jaar. Deze kosten hebben vooral te maken met de aanzienlijk hogere arbeidsinzet per dier in de nieuwe veehouderij. Daarnaast heeft ook de lagere veevoederconversie in de nieuwe veehouderij een drukkend effect op de toegevoegde waarde.

Productie wordt overgenomen in buitenland

De productie in de intensieve veehouderij halveert in Nederland, maar de Europese consumptie van vlees zal als gevolg van het voorstel nauwelijks dalen. Dit betekent dat de productie wordt overgenomen in andere EU-landen. Het milieu-effect hiervan voor Europa als geheel is waarschijnlijk deels positief en deels negatief.

Soja: moeilijk te vervangen en effect is waarschijnlijk beperkt

In het burgerinitiatief wordt voorgesteld om het gebruik van soja zoveel mogelijk te beperken. Vermijding van soja als grondstof zal leiden tot hogere productiekosten in Nederland. Niet alleen het voer wordt duurder, maar ook de groei van de dieren zal minder zijn. Aangezien Europa als geheel het grootste deel van het voor veevoer benodigde eiwit moet importeren, zal een Nederlandse beperking van sojagebruik leiden tot een hoger sojagebruik elders in de EU.

Structurele inkomenssteun is waarschijnlijk niet mogelijk

Om de fors lagere inkomens van veehouders tot het oorspronkelijke niveau aan te vullen, wordt in het burgerinitiatief een jaarlijkse inkomenscompensatie voorgesteld.

Vermoedelijk staan afspraken in EU- en WTO-verband een dergelijke subsidie echter niet toe, omdat deze concurrentievervalsend zou zijn. Dit heeft consequenties voor het voorstel als geheel, omdat zonder compensatie weinig of geen boeren de overstap zullen maken. De heffing op vlees en de warme sanering van de helft van de sector zijn waarschijnlijk wel mogelijk, zij het dat de heffing op vlees een aanzienlijke administratieve lastendruk met zich meebrengt.

Doelen op andere manier te behalen?

Het burgerinitiatief wil de problemen die de indieners hebben met de huidige wijze waarop vlees wordt geproduceerd, aanpakken via de Nederlandse boeren en de Nederlandse overheid. Voor deze route is gekozen, omdat de Nederlandse consument niet uit zichzelf het vlees koopt dat de indieners graag zien. Echter, in een wereld van open grenzen, soevereine consumenten en een overheid die gebonden is aan internationale afspraken, is dit slechts mogelijk indien de Nederlandse boeren worden afgeschermd van buitenlandse concurrenten en indien de prijs van het 'nieuwe' vlees kan concurreren met het 'traditionele' vlees. Serieuze vraagtekens zijn gezet bij de haalbaarheid en de effectiviteit van deze aanpak.

De aanpak via andere schakels levert vermoedelijk minder problemen op en is, op de lange termijn, effectiever. Te denken valt aan een aanpak via het grootwinkelbedrijf, inclusief de horeca en cateringbedrijven, de EU-overheid en de Nederlandse consument. Door het maken van afspraken, het aandringen op scherpere EU-wetgeving en door de consument te wijzen op de discrepantie tussen zijn behoefte aan dierenwelzijn en een schoon milieu enerzijds en zijn actuele koopgedrag anderzijds kunnen, stap voor stap, vorderingen worden gemaakt. Het succes van het scharrelei, het verbod op de legbatterij en de verplichte groepshuisvesting van zeugen illustreren dit.

LITERATUUR

- Aar, P. van der (2007) Biofuels: consequences for feed formulation. Presentatie augustus 2007. Schothorst, Lelystad.
- Aarnink, A.J.A., S. Ivanova-Peneva, W. Schouten en G. Nijeboer (2005a) Ammoniak- en mineralenverliezen in de biologische varkenshouderij. Rapport 344, Agrotechnology & Food Innovations, Wageningen.
- Aarnink, A.J.A., J.M.G. Hol, A.G.C. Beurskens en M.J.M. Wagemans (2005b) Ammoniakemissie en mineralenbelasting op de uitloop van leghennen. Rapport 337, Agrotechnology & Food Innovations, Wageningen.
- Balkema-Boomstra, A. (2004). Nieuwe eiwitgewassen voor de voeding van varkens in de biologische houderij. PRI nota 311, Wageningen.
- Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.) (2007) Landbouw-Economisch Bericht 2007. LEI, Den Haag
- Berkum, S. van, P. Roza en B. Pronk (2006) Sojahandel- en ketenrelaties: Sojaketens in Brazilië, Argentinië en Nederland. Rapport 5.06.08, LEI, Den Haag.
- Bestman, M. (2002) Kippen houden zonder verenpikken. Louis Bolk Instituut, Driebergen.
- Boer, H.C., R.L.G. Zom en G.A.L. Meijer (2006) Haalbaarheid vervanging soja in Nederlandse melkveerantsoenen. Rapport 04, Animal Science Group, Lelystad.
- Borm, G.E.L., Geel, W. van, Vermeij, I. en M. van der Voort (2005). Intersectorale samenwerking in de biologische landbouw; perspectieven koolzaad. Praktijkonderzoek Plant & Omgeving B.V., Lelystad.
- Brandao, A.S.P., Rezende, G.C. de en R.W. da Costa Marques (2005) Agricultural growth in the period 1999-2004, outburst in soybeans area and environmental impacts in Brazil, State University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Bruchem, C. van, (2007a) Verkenning economische aspecten van een kleinere en extensievere veehouderij. LEI, Den Haag.
- Bruchem, C. van, (2007b). Naar een kleinere en extensievere veehouderij. LEI, maart 2007, Den Haag.
- CBS (2007) StatLine Databank. www.cbs.nl
- CPB, MNP en RPB (2006) Welvaart en Leefomgeving. CPB, MNP en RPB, Den Haag/Bilthoven.
- EC (2004) De vleessector in de Europese Unie. Factsheet. Europese Commissie, Brussel.
- EC (2007) Prospects for agricultural markets and income in the European Union 2007 – 2014. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Brussel.
- EEA (2005) Agriculture and the environment in EU-15 – the IRENA indicator report. EEA Report No6/2005. EEA, Copenhagen.
- FEFAC (2007) Statistical yearbook. <http://www.fefac.org/statistics.aspx?EntryID=629>
- Gotink, G.J. (2003) Perspectief van eiwitrijke krachtvoedergewassen voor rosékalveren: een deskstudie. PraktijkRapport Rundvee 36, Animal Science Group, Lelystad.
- Hoop, D.W. de en H.J.J. Stolwijk (1997) Economische aspecten bij voorstel

- herstructurering varkenshouderij. Publicatie 3.165 LEI/CPB, Den Haag.
- Hoste, R. (2004), Kostprijberekening biologische varkensbedrijven 2004. LEI, Rapport 2.04.08, Den Haag.
- Hoste, R., N. Bondt en P. Ingenbeek, (2004) Visie op de varkenskolom, LEI, Rapport 207, Den Haag.
- Hoste, R. (2006) Kostprijindicatie biologische varkensbedrijven 2005, Nota, LEI, Den Haag.
- Keyzer, M. (2005) Over de vaststelling en handhaving van normen ten aanzien van de productiewijze van voedingsmiddelen. Memo, Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Leeuwen M.G.A. van (2006) Het Nederlandse Agrocomplex 2006. LEI, Rapport 5.06.10, Den Haag.
- Milieudefensie en JMA (2007) Boeren met toekomst. Milieudefensie – Friends of the Earth, Amsterdam.
- Ministerie LNV (2007) Investeren in het Nederlandse Landschap. Opbrengst: geluk en euro's. LNV, Den Haag.
- Ministerie VROM (2001) Nationaal Milieubeleids Plan 4: Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid. Ministerie VROM, Den Haag.
- Ministerie VROM (2007). Wijziging Regeling ammoniak en veehouderij. Staatscourant van 14 mei 2007, nr. 92/pag. 16 en correctie drukfouten www.senternovem.nl
- Morton, D.C., R.S. DeFries, Y.E. Shimabukuro, L.O. Anderson, E. Arai, F. del Bon Espirito-Santo, R. Freitas en J. Morisette (2006). Cropland expansion changes deforestation dynamics in the southern Brazilian Amazon. <http://www.pnas.org/cgi/content/abstract/103/39/14637>
- Peet-Schwering, C.M.C. van der, M.M. van Krimpen, P. Kemme, G.P. Binnendijk, A.W. Jongbloed en C. Henniphof-Schoonhoven (2006) Alternative protein crops in diets of organically housed weanling pigs. Praktijkrapport Varkens 47. ASG, Lelystad.
- Ogink, G. en J. van Vliet (2005) Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) – Eindevaluatie. Rapport nr.2005/dk006. Directie Kennis, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- PVE (2006). Vee, vlees en eieren in Nederland 2006. Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE), Zoetermeer.
- Prins, U. (2007) Peulvruchten voor krachtvoer Krachtvoereiwit voor melkkoeien, melkgeiten, kippen en varkens. Louis Bolk Instituut, Driebergen.
- RDA, (2006a) Natuurlijk gedrag van varkens. RDA 2006/04, Raad voor de Dieraangelegenheden, Den Haag.
- RDA (2006b) Natuurlijk gedrag van legkippen en vleeskuikens. RDA 2006/06, Raad voor de Dieraangelegenheden, Den Haag.
- RIVM (2004) Kwaliteit en toekomst: Verkenning van duurzaamheid. RIVM, Bilthoven
- Rodenburg, T.B., E. Coenen en J. van Harn (2004) Lagere groei en voeropname: onderzoek met volledig biologisch vleeskuikenvoer. Pluimveehouderij 27 november 2004.
- Rood G.A., H.C. Wiltling, D. Nagelhout, B.J.E. ten Brink, R.J. Leewis en D.S. Nijdam (2004) Spoorzoeken naar de invloed van Nederlanders op de mondiale biodiversiteit: Model voor een ecologische voetafdruk. RIVM Rapport 500013005, RIVM, Bilthoven.
- Ruis, M. en J.B. Pinxterhuis (2007) Verantwoorde en communiceerbare argumenten bij biologische producten:

- dierenwelzijn Rapport 39, Animal Sciences Group, Lelystad.
- Silvis, Huib en Kees de Bont (red.) (2005) Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland; Achtergrond-rapport bij 'Kiezen voor Landbouw'. LNV/WUR. Den Haag.
- Tweede Kamer (2007). Vergaderjaar 2006-2007. Kamerstuk 31060 nr.1. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.
- USDA (2005) International Food Consumption Patterns, Economic Research Service USDA datasets. Washington.
- USDA (2007) Oilseeds: World Markets and Trade. FAS, Washington.
- Vermeij, I., (red.) (2005) Intersectorale samenwerking in de biologische landbouw: teelt van voedergewassen en rantsoenen voor varkens en leghennen. Animal Science Group, Lelystad.
- Vion (2006) Passion for Better Food, Vion, Presentatie. Son en Breugel.

