

**Ontwikkelingen in de Nederlandse veehouderij**

**Een verkenning van beleid, markt, technologie  
en actoren**

© Rathenau Instituut, Den Haag, 2000

Rathenau Instituut  
Koninginnegracht 56

Correspondentieadres:  
Postbus 85525  
2508 CE Den Haag

Telefoon 070 - 342 15 42  
Telefax 070 - 363 34 88  
E-mail [rathenau.instituut@rathenau.knaw.nl](mailto:rathenau.instituut@rathenau.knaw.nl)

Uitgever Rathenau Instituut: Emine Bozkurt  
Redactie: Ilse Miedema  
Vormgeving: Basislijn, Amsterdam  
Grafische productie: Herbschleb & Slebos, Monnickendam  
Pre-press en druk: Meboprint, Amsterdam  
Bindwerk: Meeuwis, Amsterdam  
Vertaling Summary: Word Smiths Translations, Den Haag  
Dit boek is gedrukt op kringlooppapier  
Eerste druk: maart 2000  
ISBN 90 346 3818 9

Deze publicatie kan als volgt worden aangehaald:  
J. Frouws, R. van Broekhuizen. Ontwikkelingen in de Nederlandse veehouderij. Een verkenning van beleid, markt, technologie en actoren. Den Haag: Rathenau Instituut, 2000. Werkdocument 75.

Preferred citation:  
J. Frouws, R. van Broekhuizen. Ontwikkelingen in de Nederlandse veehouderij. Een verkenning van beleid, markt, technologie en actoren. Den Haag: Rathenau Instituut, 2000 (working document number W75)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Rathenau Instituut.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo-print, microfilm or any other means without prior written permission of the holder of the copyright.

# Ontwikkelingen in de Nederlandse veehouderij

**Een verkenning van beleid, markt, technologie  
en actoren**

## *Auteurs*

J. Frouws  
R. van Broekhuizen  
Leerstoelgroep Rurale Sociologie  
Faculteit der Maatschappijwetenschappen, Wageningen Universiteit

## *Medefinanciering*

Stuurgroep Technology Assessment, ministerie van Landbouw,  
Natuurbeheer en Visserij

## *Projectcoördinatie*

Lydia Sterrenberg en Ilse Miedema, Rathenau Instituut

Werkdocument 75  
maart 2000

*Bestuur Rathenau Instituut*  
dr. C.J. Kroese (voorzitter)  
ir. P.P. 't Hoen  
prof.dr. A.W. Koers  
prof.ir. J. Witteveen

# Voorwoord

Het is onduidelijk wat de toekomst voor de Nederlandse veehouderij in petto heeft. Veranderingen in internationale handelsafspraken, subsidies die in discussie raken, toenemende aandacht voor dierenwelzijn en gezondheidsrisico's, de nog steeds niet opgeloste milieu-problemen.... Dit alles zet de vanzelfsprekende uitgangspunten die vanaf de Tweede Wereldoorlog voor de veehouderij in Nederland gelden onder druk en roept de vraag op waar het heen moet met die veehouderij.

Tegen deze achtergrond hebben het Rathenau Instituut, het Platform Wetenschap en Ethiek en de Stuurgroep Technology Assessment van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het programma 'Afwegingen rond de veehouderij' opgezet. Het programma beoogt materiaal te leveren en discussie te organiseren over de toekomstige inrichting van de veehouderijsector. De initiatiefnemers zijn van mening dat de vragen, die uit de samenleving komen, een fundamentele heroverweging nodig maken van de te hanteren uitgangspunten. Er kan niet langer volstaan worden met het zoeken naar oplossingen die in het verlengde liggen van het bestaande.

Dit boek is de eerste publicatie die voortkomt uit het programma. In deel I wordt een overzicht gegeven van ontwikkelingen rond de intensieve veehouderij: de varkenshouderij en de pluimveehouderij. Deel II gaat over de grondgebonden melkveehouderij. Bij de beschrijvingen wordt ook een vooruitblik gegeven naar de toekomst. De auteurs noch de initiatiefnemers van het programma hebben de pretentie hiermee hét antwoord te geven op de vraag naar de toekomst van de veehouderij. Het is wel de bedoeling met dit materiaal het debat over de veehouderij te voeden.

En debat is mijns inziens nodig om verschillende redenen. De veehouderij vormt een heel complex werkterrein en het beleid is versnipperd over vele deelaspecten. Bij het lezen van dit werkdocument vroeg ik me af wie daar een goed overzicht van heeft. Hoe moet een betrokkene de informatie krijgen die hij nodig heeft om te kunnen oordelen over de toekomst van zijn bedrijf? Hoe kunnen de verschillende aspecten en visies samengebracht worden om tot goed afgewogen keuzes te komen? Keuzes die niet alleen door de veehouder, maar ook door de politiek zullen worden gemaakt. Met feiten-

materiaal en uitdagende stellingen zoals in dit boek, zullen de initiatiefnemers van het programma 'Afwegingen rond de veehouderij' dit jaar hun steentjes bijdragen aan het afwegingsproces.



Mw. dr. J.C.M. van Eijndhoven  
Directeur Rathenau Instituut

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Introductie</b>	<b>9</b>
<b>Deel I Ontwikkelingen in de intensieve veehouderij</b>	<b>11</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>13</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>17</b>
<b>2 Publieke zorgen over de intensieve veehouderij</b>	<b>19</b>
<b>3 Nationale en internationale beleidsontwikkeling</b>	<b>23</b>
3.1 Dierenwelzijn	23
3.2 Diergezondheid	32
3.3 Milieu	36
3.4 Productveiligheid en volksgezondheid	45
<b>4 Markontwikkelingen en -strategieën</b>	<b>51</b>
4.1 Toenemende concurrentie in het bulksegment	51
4.2 Kwaliteitseisen van afnemers	55
4.3 Private regulering van kwaliteit	58
<b>5 Ondernemers aan zet</b>	<b>63</b>
5.1 Ondernemersinitiatieven	63
5.2 Onzeker perspectief	67
<b>6 Conclusies</b>	<b>69</b>
<b>Summary</b>	<b>73</b>
<b>Literatuur</b>	<b>77</b>

<b>Deel II</b>	<b>Ontwikkelingen in de melkveehouderij</b>	<b>83</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>85</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>89</b>
<b>2</b>	<b>Eerste analyse: de landbouw in de tang</b>	<b>91</b>
<b>3</b>	<b>Ontwikkelingsrichtingen</b>	<b>93</b>
<b>4</b>	<b>Tweede analyse: economische toekomstverkenningen</b>	<b>99</b>
<b>5</b>	<b>Markt en Beleid: Agenda 2000 en WTO</b>	<b>107</b>
<b>6</b>	<b>Gebiedskwaliteit en ruimtelijke ordening</b>	<b>115</b>
<b>7</b>	<b>Ruimte voor diversiteit?</b>	<b>119</b>
<b>8</b>	<b>Opvattingen van melkveehouders</b>	<b>129</b>
<b>9</b>	<b>Slotanalyse: perspectieven</b>	<b>133</b>
	<b>Summary</b>	<b>137</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>141</b>
	<b>Bijlagen</b>	
<b>1</b>	Enkele gegevens over de opvatting van melkveehouders over ontwikkelingen in de melkveehouderij	147
<b>2</b>	Programma 'Afwegingen rond de veehouderij'	151

# Introductie

Het zijn roerige tijden voor de Nederlandse veehouderij. Nijpende problemen met diergezondheid, dierenwelzijn, productveiligheid, mest en ammoniak vragen om ingrijpende oplossingen op straffe van verslechtering van marktpositie en verlies van maatschappelijke 'license to produce'. De toekomst van de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij in Nederland is onderwerp van veel politiek-maatschappelijke discussie. Die toekomst wordt door tal van factoren en actoren bepaald. Deze studie beoogt daarvan een beeld op hoofdlijnen te schetsen. Verkend wordt hoe in de turbulentie van vandaag de toekomst van morgen wordt uitgezet. Door mogelijke en te verwachten ontwikkelingen scherp en eenduidig te schetsen, willen de auteurs met deze achtergrondstudie tevens een bijdrage leveren aan het maatschappelijk debat over de toekomst van de veehouderij in Nederland.

De beide delen waaruit deze studie bestaat, dragen een enigszins verschillend karakter. Dat komt niet alleen doordat ze door twee verschillende auteurs zijn geschreven, maar ook doordat ze op twee sectoren betrekking hebben die sterk uiteenlopen wat betreft maatschappelijke betekenis, positie en problematiek. De intensieve veehouderij, waaraan het eerste, door Jaap Frouws geschreven deel is gewijd, verkeert in een crisis die de vraag oproept of er op termijn nog toekomst is voor de intensieve houderijssystemen van varkens en kippen in Nederland. Dit deel is enerzijds beschrijvend om zo duidelijk mogelijk de factoren en ontwikkelingen in beeld te brengen die beslissend zijn voor die toekomst. Deze betreffen de politiek-maatschappelijke pressie, het overheidsbeleid in Nederland en andere belangrijke producentenlanden in de Europese Unie, internationale concurrentieverhoudingen en marktstrategieën en vernieuwende initiatieven van ondernemers in de Nederlandse varkens- en pluimveehouderij. Daarnaast is het eerste deel ook geschreven als analyse van het veranderingsproces waaruit een drastisch gesaneerde en vernieuwde intensieve veehouderijsector tevoorschijn komt.

Vooral door de grote betekenis van de Nederlandse melkveehouderij voor de kwaliteit van het landelijk gebied is het niet zozeer de vraag óf er een toekomst is voor de melkveehouderij in Nederland, maar veel meer welke toekomst samenleving en sector willen en hoe die gerealiseerd kan worden. Vandaar dat in het tweede, door Rudolf van Broekhuizen geschreven deel over de melkveehouderij de aandacht meer dan in het eerste deel wordt gericht op de keuzen tussen verschillende ontwikkelingsmogelijkheden en de opvattingen van boeren, beleidmakers en onderzoekers. De analyse van de toekomst

stige bedrijfsontwikkeling wordt geplaatst in het spanningsveld tussen modernisering/industrialisering enerzijds en verbrede plattelandsontwikkeling anderzijds. Uiteraard wordt ook in dit deel ruime aandacht besteed aan relevante factoren als nationaal, Europees en WTO-beleid, ruimtelijke ordening, technologische ontwikkelingen, internationale marktverhoudingen en praktijkinitiatieven van melkveehouders. In de concluderende analyse waarmee beide delen ieder afzonderlijk worden besloten, staat het toekomstperspectief van de onderscheiden veehouderijsectoren in Nederland centraal.

## **Deel I**

# **Ontwikkelingen in de intensieve veehouderij**

# Samenvatting

Na een periode van ongekende expansie kreeg de Nederlandse varkens- en pluimveehouderij vanaf het midden van de jaren '80 met groeiende kritiek te maken op de ongewenste neveneffecten van de enorme productiegroei. Lange tijd werd de politieke agenda beheerst door het mestprobleem. Andere publieke zorgen over dierenwelzijn, productkwaliteit met het oog op de volksgezondheid, besmettelijke dierziekten en import van veevoedergrondstoffen uit derde wereldlanden, kregen marginale aandacht vergeleken met de mestoverschotten. Geleidelijk hebben gezondheidsrisico's en dierenwelzijnsproblemen echter een prominentere plaats gekregen in de publieke meningsvorming. Met het aanhoudende mest- en ammoniakprobleem leiden deze politiek geladen kwesties tot veel en ingrijpend overheidsbeleid.

Wat betreft dierenwelzijn blijkt nationale '*Alleingang*' in Europa moeizaam en weinig succesvol. In de meeste lidstaten van de Europese Unie zijn Europese verordeningen dan ook richtinggevend. Dit zijn vaak moeizaam tot stand gekomen compromissen. Bovendien zijn handelsmaatregelen op grond van eisen aan *productiemethoden* volgens de geldende WTO-overeenkomst verboden, zodat de Europese Unie in dit opzicht weinig speelruimte heeft. In Nederland verloopt de uitvoering van op Europese verordeningen gebaseerde welzijnsbesluiten moeizaam. Stimulering van voorlopers via subsidies, vrijstellingen en certificeringssystemen zet mogelijk meer zoden aan de dijk dan een opeenstapeling van huisvestings- en verzorgingsvoorschriften.

De recente varkenspestepidemie heeft ertoe geleid dat de financiële verantwoordelijkheid voor het diergezondheidsbeleid in versneld tempo bij het bedrijfsleven zelf wordt gelegd. Het fonds voor dierziektebestrijding wordt gevuld door veterinaire heffingen. Hoe minder besmettingsrisico's de bedrijfsopzet met zich meebrengt, hoe lager de heffing. Verplichte hygiënemaatregelen vergen ook de nodige investeringen. Uiteindelijk wil de overheid toe naar een particulier verzekeringssysteem voor de risico's van ziekteuitbraak, waar zij de rekening voor verplichte bestrijdingsactiviteiten kan deponeren.

Niet alleen de intensieve veehouderij in Nederland, maar ook die in concurrerende lidstaten als Denemarken, Frankrijk (met name Bretagne) en Duitsland wordt met ingrijpend mestbeleid geconfronteerd. Zo geldt in Denemarken niet alleen een strakke harmonisatieregeling voor de verhouding tussen aantal dieren en beschikbare grond, maar worden er ook steeds strengere eisen gesteld aan de stikstofbenutting. In Frankrijk en België gelden voor grotere bedrijven verplichtingen voor mestafzet buiten de eigen regio en voor mestverwerking.

Behalve in België geldt bovendien overal de stikstofaanvoernorm van de EU-nitraatrichtlijn als uitgangspunt. Wat ammoniakbeleid betreft loopt Nederland wel voorop, daarvan is in de andere lidstaten nog niet of nauwelijks sprake.

De beleidsontwikkeling op het terrein van productveiligheid en gezondheid leidt in eerste instantie tot een cumulatie van regels en controle, omdat het uitwijken naar vervangende toevoegingen, middelen of grondstoffen om voortdurende regulering vraagt. Op iets langere termijn beïnvloedt de overheid hiermee echter ook productie-methoden en houderijsystemen. Die moeten worden aangepast om het verdwijnen van inputs en hulpmiddelen te compenseren. Certificering zal steeds onontkoombaar worden voor bedrijven om nog te mogen leveren. Ook in overheidsvoorschriften en keuringskosten zal meer en meer onderscheid worden gemaakt tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde bedrijven.

De concurrentiepositie van de Nederlandse varkens- en pluimveehouderij in het bulksegment van relatief laaggeprijsde standaardproducten komt onder toenemende druk te staan. In landen als de VS, Canada en Brazilië liggen de kostprijzen flink lager en wordt enorm uitgebreid. Op middellange termijn komt hier toenemende concurrentie bij uit Midden- en Oost-Europa. Bij verdere vermindering van exportsubsidies wordt uitvoer naar derde landen vrijwel onmogelijk. Bij grotere toegang tot de EU-markt komt ook de concurrentiepositie in het Europese bulksegment onder zware druk te staan. Veterinaire heffingen, mestafzetkosten, ammoniak- en stankmaatregelen en in verhouding tot een aantal concurrenten ook de welzijnsvoorschriften maken die concurrentie nog moeilijker, ook ten opzichte van bulkproducenten in EU-lidstaten. Productie voor deze markt is daarom voor het merendeel van de Nederlandse varkens- en pluimveebedrijven op termijn volgens ons geen begaanbare weg. Het zijn hooguit de semi-industriële bedrijven die, dankzij schaal- en locatievoordelen en de efficiencywinst van een geïntegreerde structuur van voederproductie tot en met verwerking, ver onder het gemiddelde kostprijsniveau zitten, de prijsconcurrentie op de bulkmarkt aankunnen. Alle anderen zullen voor de kwaliteitsmarkt produceren of niet produceren.

Productie voor het kwaliteitssegment voldoet aan verdergaande eisen op het terrein van dierenwelzijn, gezondheids- en veiligheidsgaranties, productkwaliteit (ook specialiteiten) en milieuzorg dan de door de overheid gestelde basiseisen. De investering in, garantie van en meerprijs voor kwaliteitsproductie vormen een nieuwe impuls tot verticale integratie, die van duurzamer aard lijkt dan de verticale integratietendens van de jaren '70. Vanzelfsprekend is deze tendens overigens ook nu niet; veel veehouders tonen aarzeling, wantrouwen en weerstand tegen verlies van onafhankelijkheid. Naast afnemers proberen ook belangenorganisaties in de varkens- en pluimveesec-

toren de kwaliteit van houderij- en productiesystemen op een hoger plan te brengen met behulp van een private certificerings- en garantiesystematiek. Ook deze pogingen ontmoeten echter tot nu toe wantrouwen van boeren én van maatschappelijke organisaties. Bovendien ontbreekt het tot op heden aan het zelfregulerend vermogen dat vereist is om volledige betrouwbaarheid te kunnen garanderen.

De crisis rond met de intensieve veehouderij verbonden afwentelingsproblemen ten aanzien van milieu, productveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid heeft geleid tot een polarisatie over de aanpak van problemen, tussen overheid en maatschappelijke organisaties aan de ene en sectororganisaties en ondernemers aan de andere kant. Ondanks die polarisatie brengt die crisis echter ook individuele en collectieve initiatieven teweeg van vooruitstrevende ondernemers in de varkens- en pluimveehouderij op terreinen als mestbewerking en -verwerking, dier- en milieuvriendelijke houderijsystemen en diergezondheidszorg. Tegelijkertijd bestaat er echter veel frustratie en onvrede over belemmerende regelgeving en ontmoedigend overheidsoptreden. Gevoegd bij vrees voor nieuwe regels en onzekerheid over toekomstige afzetmogelijkheden en prijsontwikkelingen, leidt dit met name in de varkenshouderij tot immobiliteit en verlamming of tot het besluit te stoppen of het heil buiten Nederland te zoeken. De toekomst in de Nederlandse varkens- en pluimveehouderij lijkt voorbehouden aan een selecte groep vooruitstrevende veehouders die beschikken over een flinke dosis vakmanschap, ondernemerschap, financiële middelen én optimisme en daarnaast wellicht aan een beperkt aantal 'semi-industriële' agro-ondernemingen. Dit toekomstperspectief betekent dat er in de komende jaren een forse sanering plaatsvindt van bedrijven zonder opvolger, met beperkte financiële armslag of met varkens of kippen als neventak. De 'maatschappelijk getolereerde' semi-industriële bedrijven die voor het bulksegment produceren, zullen waarschijnlijk kritiek van burgers en consumenten blijven oproepen. Als in reactie daarop de overheids-eisen in Nederland verder worden aangescherpt en als bovendien de openstelling van de Europese markt voor bulkproducten uit derde landen serieuze vormen aanneemt, dan zullen deze agro-ondernemingen waarschijnlijk uitwijken naar het buitenland of naar andere, met primaire productie verbonden, economische activiteiten. Voor 'maatschappelijk gewenste' kwaliteitsproductie, gericht op de categorie kwaliteits- en bewuste consumenten in Noordwest-Europa en enkele landen daarbuiten, wordt een meerprijs betaald die afhangt van de extra eisen waaraan wordt voldaan. Deze vindt plaats op bedrijven die de zorg en arbeid kunnen opbrengen om aan de extra eisen te voldoen en wordt gekenmerkt door een diversiteit van bedrijfssystemen en -stijlen. De concurrentie in het kwaliteitssegment van veehouders in andere Europese lidstaten met doorgaans lagere kostprijsniveaus is echter hevig. Gezien de precaire concurrentievoorwaarden hangen de toekomstkansen van de Nederlandse var-



kens- en pluimveehouderij daarom af van de maximale benutting van de mogelijkheden inzake productdifferentiatie, innovatie van houderijsystemen, mestkwaliteitsverbetering, fokprogramma's, efficiencywinst in productieketens en een betrouwbaar kwaliteitsgarantiesysteem. Naast individuele ondernemersinitiatieven zullen collectieve inspanningen daarvoor onmisbaar zijn.

# 1 Inleiding

Deze studie beschrijft en analyseert beleids-, markt- en praktijkontwikkelingen die van belang zijn voor het debat over toekomstige veehouderijsystemen. Deze vormden ook het onderwerp van de NRLO-studie 'Naar een gezonde veehouderij in 2015' (zie vooral Bokma et al., 1997) en van de in opdracht van het Rathenau Instituut verrichte 'Vorstudie veehouderij' (Verstegen e.a., 1998). Waarin de eerstvermelde studie het accent lag op de mogelijke vormen van veehouderij in de toekomst, bevatte de voorstudie ook een schets van de huidige structuur, omvang, economische betekenis en problemen van de melkveehouderij en de varkens- en pluimveehouderij in Nederland. In dit rapport worden deze studies niet nog eens overgedaan, maar als achtergrondmateriaal bekend verondersteld. In vergelijking met genoemde studies zal hier meer aandacht worden besteed aan internationale beleidsontwikkelingen en marktperspectieven en aan praktische ondernemersinitiatieven in de Nederlandse varkens- en pluimveehouderij. Bovendien ligt in dit rapport een grotere nadruk op in gang gezette veranderingsprocessen, die ook scherper worden aangezet om het debat over toekomstige veehouderijsystemen zo helder en scherp mogelijk te kunnen voeren. Deze worden samengevat in de term 'reflexieve modernisering', dat is een modernisering gekenmerkt door een voortdurende, politiek-maatschappelijk geïnspireerde reflectie op en correctie van ongewenste risico's, neven-effecten en afwentelingen, die in dit geval vooral betrekking hebben op volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn en milieu.

De aard van de dynamiek is in de sectoren varkens- en pluimveehouderij zeer vergelijkbaar. In beide gevallen spelen daarbij factoren een rol als welzijnsproblemen ten gevolge van hoog opgevoerde intensiteit en productiviteit, dierziekerisico's, mestoverschotten, ammoniakemissie, overwegende oriëntatie op bulkproductie, grote exportbelangen, hevige internationale concurrentie en een urgente heroriëntatie of herstructurering. Met het oog op deze overeenkomstige dynamiek is ervoor gekozen beide sectoren van de intensieve veehouderij niet afzonderlijk maar in samenhang te beschouwen.

De dynamiek van de Nederlandse intensieve veehouderij kan worden opgevat als het resultaat van het krachtenveld waarin de primaire producenten opereren. De belangrijkste krachten hierin zijn publieke druk (van burgers, pressiegroepen, politici); overheidsbeleid (voorschriften en regelingen op nationaal en Europees niveau); marktpartijen en -perspectieven (leveranciers, afnemers, dienstverleners, consumenten, internationale productie- en prijsontwikkelingen) en ook de collectieve en/of individuele producenteninitiatieven die

mede van invloed zijn op de speelruimte en keuzen van de afzonderlijke ondernemers. Deze vier krachten bepalen de indeling van dit deel over de intensieve veehouderij. In het afsluitende hoofdstuk wordt het krachtenveld als geheel in ogenschouw genomen om conclusies te kunnen trekken ten aanzien van de in onze ogen dominante ontwikkelingstrend in de Nederlandse varkens- en pluimveehouderij.

## 2 Publieke zorgen over de intensieve veehouderij

Zowel voor overheden als voor marktpartijen vormen publieke zorgen een belangrijk referentiekader dat hun activiteiten ten opzichte van de intensieve veehouderij onmiskenbaar beïnvloedt. Deze zorgen leven bij burgers en uiten zich in hun politieke (stemmen, petitie) en publieke (meningsuiting, steun aan maatschappelijke organisaties) gedrag. Ook zonder dat deze zorgen in het koopgedrag tot uitdrukking komen (de rol van burger moet niet verward worden met de rol als consument), geven ze richting aan het overheidsoptreden ten opzichte van de vee- en vlesesector en aan het marketingbeleid van supermarkten en andere ketenpartijen. Daarbij speelt de druk van pressiegroepen, journalisten, politici en andere opinieleiders of -makers, die als vertolker van publieke zorgen optreden, een grote rol.

De meest prominente publieke zorgen zijn die waarbij de volksgezondheid in het geding is en die waarbij sprake is van een emotioneel-ethische lading. Berichten over gezondheidsbedreigende (bijvoorbeeld kankerverwekkende) residuen in dierlijke producten of beelden van 'onmenselijke' levensomstandigheden van hokdieren maken diepere indruk en leiden tot grotere consternatie en meer protesten dan informatie over mestoverschotten, ammoniakemissie en de gevolgen daarvan of over diergezondheidsproblemen die niet met productveiligheid of dierenwelzijn worden geassocieerd. Het dioxineschandaal in België en de verontwaardiging naar aanleiding van het ruimen van varkens ten tijde van de laatste varkenspestepidemie in Nederland zijn in dit verband veelzeggend. Dat sommige publieke zorgen een minder prominente plaats innemen in de openbare meningsvorming dan andere, betekent zeker niet dat ze geen politiek gewicht hebben. Ook de mestoverschotten betekenen een politiek probleem voor de sector. Maar de articulatie van deze zorgen is over het algemeen het domein van maatschappelijke organisaties, experts en politieke specialisten. De acute politieke pressie is dikwijls geringer en er is in het algemeen meer ruimte voor uitstel en compromissen dan in het geval van de zorgen die aan gezondheid of ethiek raken. Tenzij de milieuproblemen de vorm van incidenten aannemen met een zelfde bedreigend karakter. Zo leidde een Deense Tv-reportage over dode oesters als gevolg van zuurstoftekort in het Kattegat

tot een versnelde aanscherping van het pas tien maanden oude milieuactieplan. Het nieuwe watermilieuplan van april 1987 eiste een halvering van de stikstofverliezen uit de landbouw en de benodigde investeringen bedroegen rond anderhalf miljard Deense kronen (Just, 1996).

Duidelijk is dat zolang de publieke zorgen over volksgezondheid en dierenwelzijn aan de orde zijn, de intensieve veehouderij hoog op de politieke agenda blijft. In Noordwest-Europa is dat zeker het geval. Het houden van landbouwhuisdieren als voedsel- en inkomensbron wordt ervaren als 'inherent problematisch': de dieren worden in gevangenschap gehouden, gedood en opgegeten (NRLO, 1998). In de welzijnsdiscussie in landen als Engeland, Denemarken, Duitsland en Nederland hebben vanaf de jaren '70 en vooral de laatste 10 jaar aanzienlijke 'ethische verschuivingen' plaatsgevonden (Backus et al., 1998). Van een antropocentrische ethiek (productie centraal, dier als instrument), via de zoöcentrische ethiek (gezondheid, lijden van dier voorkomen) naar een biocentrische ethiek (diergedrag centraal, dieren hoeden in plaats van houden). In Engeland klinkt de publieke zorg om het dierenwelzijn het krachtigst van Europa (Winter et al., 1998). Massale demonstraties tegen slooptransporten van kalveren en schapen, niet door radicalen, maar door hen die doorgaans tot de zwijgende meerderheid worden gerekend, hebben grote indruk gemaakt op zowel boeren als politici (Broom, 1999). In Duitsland heeft de Bondsraad begin dit jaar voorgesteld 'Tierschutz' in de grondwet op te nemen, zodat het als grondwettelijk beschermd belang wordt beschouwd dat door de staat gewaarborgd dient te worden (*Agrarrecht*, maart 1999). In artikel 2 van de in 1998 aangepaste Duitse dierenwelzijnswet klinkt de biocentrische ethiek duidelijk door. Daarin staat onder meer dat de soort-specifieke bewegingsvrijheid van het dier niet zodanig beperkt mag worden dat het dier pijn of vermijdbaar lijden wordt aangedaan. De persoon die het dier houdt, dient over de noodzakelijke kennis en vaardigheden te beschikken om het dier te voeden, verzorgen en huisvesten in overeenstemming met de eisen die zijn gedragspatroon stelt (Schwabebauer, 1999). Uit opinieonderzoek in Frankrijk blijkt dat ook daar zo'n driekwart van de bevolking zich bezorgd toont over het welzijn van hokdieren, vooral wat betreft de houderijsystemen, maar ook ten aanzien van transport en slachtmethoden (Latouche, 1999). Deze zorgen zouden van invloed zijn op hun aankoopgedrag van kalfsvlees en eieren (Broom, 1999). Niet minder dan 11 Franse dierenbeschermingsorganisaties met een over het algemeen kritische houding ten opzichte van de 'industriële veehouderij' zijn betrokken bij het overleg over Europese en Franse welzijnswetgeving op het ministerie van Landbouw (*Paysan Breton*, 11 september 1998). Tussen de dierenbeschermers en de veehouders en hun organisaties gaapt echter een forse kloof van wederzijds onbegrip en wantrouwen (idem; *La France Agricole*, no. 38, 24 april 1998). De laatsten wijten de Europese wel-

zijnswetgeving en de gevolgen daarvan voor de Franse intensieve veehouderij vooral aan de Britse en Scandinavische lobby. Het zijn inderdaad de invloedrijke belangengroeperingen in Noordwest-Europa die aan een hoge standaard voor dierenwelzijn hechten, terwijl dit onderwerp daarbuiten nauwelijks aandacht heeft (LNV, 1999a). Op communautair niveau is de overkoepelende *Eurogroep* voor dierenwelzijn een krachtige lobby die ervoor zal zorgen dat dit onderwerp de komende jaren niet van de Europese politieke agenda verdwijnt. Daarbij kan zij zich beroepen op de door de Britse *Farm Animal Welfare Council* (FAWC) geformuleerde 'vijf vrijheden', die ten grondslag liggen aan het eind juni 1998 door de Landbouwrapaden aangenomen wettelijk raamwerk, waarin op termijn alle Europese regelingen met betrekking tot dierenwelzijn worden opgenomen (*Agra-Europe*, no. 1805, 3 juli 1998). Deze betreffen de vrijwaring van dorst, honger en mishandeling; de vrijwaring van ongemak (dankzij geschikte leefomgeving, huisvesting en rustplaats); de vrijwaring van pijn, verwonding en ziekte; de vrijheid van een normaal soortgedrag (dankzij voldoende ruimte, adequate hulpmiddelen en aanwezigheid van soortgenoten); en de vrijwaring tegen angst en stress. De genoemde principes laten zien dat ook op Europees niveau de ideële basis voor een biocentrische ethiek aanwezig is.

# 3 Nationale en internationale beleidsontwikkeling

Een belangrijke vraag bij de beschouwing van beleid ten aanzien van de intensieve veehouderij is in hoeverre nationaal beleid afwijkt van gemeenschappelijk Europees beleid. Richt de nationale wetgever zich naar de grootste gemene deler neergelegd in de Brusselse standaard of is er sprake van een 'Alleingang' met specifiek nationale eisen en implicaties voor de concurrentievoorwaarden van de nationale producenten? Het antwoord op deze vraag verschilt naar gelang het 'dossier' (respectievelijk dierenwelzijn, diergezondheid, milieu en volksgezondheid/productveiligheid). Hoe de keuze voor *Alleingang* of conformiteit uitvalt hangt onder meer af van de ernst en omvang van de nationale problematiek en eventuele incidenten, het gewicht van exportbelangen, nationale sociaal-politieke krachtsverhoudingen en cultureel-ideologisch bepaalde verschillen.

## 3.1 Dierenwelzijn

In de leghennensector zijn verschillende voorbeelden van *Alleingang* bekend. Zo geldt in Denemarken een minimumeis van 600 cm<sup>2</sup> per hen, waar de EU-wetgeving tot nu toe van 450 cm<sup>2</sup> uitgaat; bovendien zijn niet meer dan drie lagen legbatterijen boven elkaar toegestaan. Deense eieren zijn de helft duurder dan in de meeste andere Europese landen. Het gevolg is dat Denemarken vrijwel geen eieren meer exporteert, terwijl het eens een belangrijke eierexporteur was (Sandøe et al., 1999). De Zwitserse dierenwelzijnswetgeving van 1981 leidde tot een verbod op legbatterijen met een overgangsperiode van 10 jaar. Conventionele legbatterijen komen in Zwitserland niet meer voor, de geldende huisvestingseisen voor leghennen maken dat onmogelijk (Wechsler en Oester, 1999). Als niet-EU-lidstaat kon Zwitserland een heffing op de eierimport leggen en met de inkomsten daarvan de eigen pluimveehouders subsidiëren. Alleen langs deze weg kon de eiersector overleven. Niettemin is de eierprijs bijna verdubbeld, de eierconsumptie met 30 procent gedaald en worden er jaarlijks een miljard batterij-eieren geïmporteerd (*La France Agricole*, no. 38, 24 april 1998).

De eerste en tot nu toe enige EU-lidstaat die de legbatterij heeft verboden is Zweden. Ondanks de relatief bescheiden omvang van de Zweedse legpluimveesector (zo'n 6 miljoen dieren, tegenover 37 miljoen leghennen in Nederland), kende deze *Alleingang* een uiterst moeizaam verloop (Keeling en Svedberg, 1999). Volgens de Zweedse verordening voor dierenwelzijn van 1988 zouden alle legbatterijen per 1 januari 1999 verdwenen moeten zijn. Nieuwe huisvestingssystemen moesten een verplichte gezondheids- en welzijnstest ondergaan, voordat een vergunning voor commerciële toepassing werd gegeven. De testresultaten vielen de eerste jaren tegen. Dankzij technische veranderingen aan de systemen en de gebouwen en vooral dankzij de praktijkervaring van boeren werden veel problemen (grondeieren, stof, ongelukken met dieren) verminderd of opgelost; veren pikken en kannibalisme bleven echter en ondanks de relatief hoge veedichtheid lag de kostprijs van de nieuwe systemen hoger dan van de gangbare batterijen. Nadat de helft van de overgangperiode was verstreken, werd nog altijd 86 procent van de leghennen op batterij gehouden, tegenover 90 procent in 1988. Hoewel er dus vrijwel niets was veranderd, hield de Zweedse overheid onverminderd vast aan de *deadline* van 1 januari 1999. Dit leidde tot een verheugde campagne tegen de wet door de pluimveesector, die er vanuit was gegaan dat het batterijverbod nooit werkelijk zou worden geëffectueerd. Ook de welzijnsorganisaties voerden hun publiciteitscampagne op. In 1996 kwam de pluimveehouderij met een controleprogramma om de kwaliteit van de omstandigheden op batterijbedrijven te verbeteren. Er kwamen extra onderzoeksgelden om de huisvestingsproblemen op te lossen. Verrijkte kooien (met zitstok, legnesten en strooisel) konden als gevolg van het batterijverbod echter niet worden getest voor commerciële toelating. Het onderzoek naar deze kooien, zowel in Zweden als in andere lidstaten (met name Engeland, maar ook Nederland); het rapport van het Wetenschappelijk Veterinair Comité van de EU van 1996 (waarin ernstige welzijnsproblemen als inherent aan de batterijkooi werden beschouwd en een voorzichtig pleidooi voor alternatieve systemen werd gehouden); en het feit dat de Zweedse pluimveehouders toch al in een moeilijke concurrentiepositie verkeerden als gevolg van de vereiste minimumoppervlakte van 600 cm<sup>2</sup> per hen (hoewel Zweden eieren uit andere EU-lidstaten tot dan toe kon werven op grond van de Zweedse salmonellacontrole en alleen Finland, dat de eigen eierproducenten subsidieerde, een ernstige bedreiging vormde) deden het Zweedse ministerie van Landbouw besluiten tot een wijziging van de welzijnsverordening in 1997. In plaats van 'vogels voor eierproductie mogen niet in kooien worden gehouden' werd de formulering: 'hennen voor eierproductie mogen alleen gehuisvest worden in kooien die voldoen aan de behoefte van de hen inzake nesten, zitstokken en zandbaden' (Keeling en Svedberg, 1999). Bovendien werden mogelijkheden tot uitstel geboden voor 'individuele gevallen' die een met redenen omkleed verzoek daartoe zouden indienen bij de Nationale Landbouwwaad. Pluimvee-

houders die nog één ronde moesten afmaken kregen uitstel tot 1 april 1999 zonder inspectie. Ieder die ook daarna nog kippen op batterij wilde houden of nieuwe dieren wilde opzetten (tot een maximum van drie ronden) kreeg bedrijfsinspectie. Er werd gecontroleerd op de wettelijke basiseisen (zoals alarm, dichte batterijwanden, maximumhoogte van drie lagen, zitstokken in kooien van na 1994, 600 cm<sup>2</sup> per dier, enz.), op conditie en gezondheid van de aanwezige dieren, op stalklimaat en op management. Het eigen controleprogramma van de pluimveesector werd opgeschort in afwachting van deze inspecties. Dat is in het voorjaar van 1999 weer in werking gesteld en nu verplicht voor alle pluimveehouders met dispensatie voor twee of drie ronden.

In het najaar van '98 kwamen alternatieve systemen eindelijk met succes door de verplichte technische testen (onder andere een Zweedse variant van het voliëresysteem en een traditionele strooiselstal). Voor deze systemen is de maximaal toegestane bezetting 7 dieren per m<sup>2</sup>. Producenten die aantonen dat hun diermanagement succesvol is, kunnen toestemming krijgen de veedichtheid op te voeren. Ook mogen verrijkte kooien nu voor commerciële toepassing worden getest. Het resultaat van de dispensatieregeling is dat voor maar liefst 79 procent van de geïnspecteerde leghennenplaatsen drie extra ronden zijn toegestaan. Van de gefaseerde afschaffing van de legbatterij is derhalve weinig terechtgekomen. Begin 1999 werden er van de 6 miljoen dieren nog 5 miljoen op batterij gehouden. Voor 4,5 miljoen dieren is dispensatie gevraagd. De ondernemers die geen dispensatie vroegen, wisten dat hun bedrijf niet aan de eisen voldeed of waren toch van plan te stoppen met de pluimveehouderij. De toestemming voor drie ronden aan zo'n grote groep betekent dat drie maal 3,5 miljoen dieren tot 2002 in kooien gehouden zullen worden. Als het aantal producenten dat overgaat op een alternatief systeem opnieuw gering blijft, wordt weinig praktijkervaring opgebouwd en doet zich over een paar jaar opnieuw het probleem voor dat vele producenten onder druk staan om in korte tijd over te schakelen en nieuwe stallen te bouwen, wat praktisch gesproken niet of nauwelijks te realiseren is.

Het Zweedse voorbeeld laat zien dat als niet vanaf het begin van een overgangperiode voldoende druk of prikkels tot verandering aanwezig zijn, er te lang weinig of niets gebeurt, zodat handhaving van een *deadline* aan het eind van de periode op grote problemen stuit. De resultaten van onderzoek naar alternatieve houderijsystemen boden te weinig duidelijkheid over wat die alternatieven precies zouden inhouden en werden onvoldoende onder pluimveehouders verspreid. Er was ook geen formele verplichting voor boeren om op informatie uit het onderzoek te reageren. De grootste tekortkoming van de Zweedse poging tot afschaffing van de legbatterij is echter dat er geen consumentenvraag naar alternatief geproduceerde eieren werd

gecreëerd (Keeling en Svedberg, 1999). Bij het ontbreken van de mogelijkheid van een importverbod op batterij-eieren moet de belangrijkste stimulans tot omschakeling van de binnenlandse consumenten komen. Duidelijke informatievoorziening over eierproductie in verschillende houderijsystemen ontbrak echter (de Zweedse overheid is onlangs met een grootscheepse informatiecampagne gestart), ook in de winkels, waar veel Zweedse consumenten dankzij de mooie plaatjes op de verpakking van batterij-eieren geloofden dat ze alternatief geproduceerde eieren kochten, terwijl het in werkelijkheid meestal in kooien geproduceerde eieren waren (Rapport, 1998).

Duidelijk is dat de gegeven voorbeelden *Alleingang* niet aanmoedigen. Zeker als er relatief grote economische en/of exportbelangen in het geding zijn, zal vooroplopen maar in heel beperkte mate plaatsvinden en daarbij vormt het EU-beleid het belangrijkste referentiekader. De grondslag van de EU-wetgeving inzake dierenwelzijn is echter niet zozeer het streven naar ethisch acceptabele welzijnsstandaards, als wel de wens om concurrentievervalsing als gevolg van uiteenlopende nationale standaards te voorkomen (Sandöe et al., 1999). Het gevolg is over het algemeen trage beleidsontwikkeling, lange overgangstermijnen en compromiswetgeving. Daar komt bij dat de effectiviteit van de EU-regelgeving terzake in afzonderlijke lidstaten soms beperkt is. Regelingen voor controle op de Europese welzijnswetten door nationale autoriteiten wachten nog op nadere uitwerking en het komt dan ook regelmatig voor dat dierenwelzijnsorganisaties gevallen van niet-naleving aan het licht brengen (Sandöe et al., 1999). En daadwerkelijke inspecties vanwege de Europese Commissie zijn zeer zeldzaam op dit terrein. Terwijl Brussel debiteert over 600 of 800 cm<sup>2</sup> per hen, wordt in Italië en Spanje de uit 1988 daterende richtlijn die minimaal 450 cm<sup>2</sup> voorschrijft, genegeerd zonder communautaire sanctie. Bretonse pluimveehouders telden in alle Spaanse kooien die ze bezochten 6 in plaats van de voorgeschreven 5 dieren (*Filières Avicoles*, april 1998).

Vooroplopen door lidstaten betreft vooral de voortvarendheid waarmee Europese richtlijnen in nationaal beleid worden omgezet en soms het vooruitlopen op door de EU gestelde termijnen. Dat de lat hoger gelegd wordt dan de EU-standaard is uitzonderlijk en meestal gaat het dan slechts om kleine verschillen. Het varkenswelzijnsbeleid van 'vooruitstrevende' lidstaten als Denemarken, Engeland, Nederland en Duitsland illustreert de beperkte reikwijdte van nationale *Alleingang*. De Deense raamwetgeving voor dierenbescherming was tot 1 januari 1999 gebaseerd op de EU-richtlijn 91/630, waarbij zeugen aan de band per 1 januari 2006 worden verboden, minimale oppervlakten per dier worden voorgeschreven (tot 1 m<sup>2</sup> per mestvarken van meer dan 110 kg) en voorts regels zijn opgenomen met betrekking tot speenleeftijd, tandjes knippen, beschikbaarheid van stro en voer, stabiele groepen, lichtverstrekking en isolatie van zieke

of gewonde dieren. Na heftige politieke debatten over varkenshuisvesting in 1997/1998, werd in juni 1998 een nieuwe nationale wet aangenomen op het in stallen houden van drachtige (opfok)zeugen (Mortensen, 1999). Ook deze wet gaat echter nauwelijks verder dan EU-eisen. In artikel 3 is dan ook uitdrukkelijk de implementatie van EU-richtlijnen inzake een verantwoorde dierenbehandeling als doel gesteld. De zeugen moeten uiterlijk 4 weken na het drachtig worden tot 7 dagen voor de verwachte worp los worden gehouden. Er worden minimum-oppervlakte-eisen per zeug gesteld variërend van 2,8 m<sup>2</sup> per dier voor de eerste 4 zeugen tot gemiddeld 1,8 m<sup>2</sup> per dier dat boven een groepsgrootte van 20 uitgaat (de Nederlandse norm ligt op 2,25 m<sup>2</sup> per dier in groepshuisvesting). Ook staan er voorschriften in de wet over de beschikbaarheid van stro of ander materiaal en over koelingssystemen om de lichaamstemperatuur van de dieren te kunnen regelen. De wet is op 1 januari 1999 van kracht geworden, maar voor gebouwen die daarvoor in gebruik waren hoeven de eisen pas per 1 januari 2014 gerealiseerd te zijn. Waar Denemarken wel verder gaat dan de minimum-EU-standaard is in speciale kwaliteitsproductie voor de Deense en de Britse markt, waaraan boeren op vrijwillige basis meedoen en waarvoor toeslagen worden betaald.

In Engeland wordt de EU-wetgeving als rem op de nationale dierenwelzijnswetgeving beschouwd (Radford, 1999). In de publieke opinie leeft het onderwerp sterk en aangenomen mag worden dat de Britse regering en het parlement in antwoord daarop verdergaande dierenwelzijnsregels hadden gesteld als ze de vrije hand hadden gehad. Het Europese Hof van Justitie heeft het beroep van Britse dierenwelzijnsactivisten op artikel 36 van het Verdrag van de Europese Gemeenschap (dat beperking van vrije handel toestaat op gronden van publieke moraal en bescherming van dierenleven en -gezondheid) echter steeds verworpen (Radford, 1999). Overigens waren Britse importbeperkingen uit dierenwelzijnsoverwegingen anders wel gestrand op de WTO-verdragen. De in 1998 aangenomen Europese richtlijn ter bescherming van landbouwhuisdieren (98/58/EC, zoals vermeld gebaseerd op de door de FAWC geformuleerde vijf vrijheden) en het aan het Verdrag van Amsterdam toegevoegde dierenwelzijn-protocol (dat alle lidstaten en Europese instellingen verplicht rekening te houden met dierenwelzijn en waarin voor het eerst sprake is van dieren als wezens met bewustzijn en gevoel) worden in Engeland wel beschouwd als een mogelijke ommekeer die tot substantiële veranderingen kan leiden. Met het verbod op boxen en riemen voor zeugen dat geldt vanaf 1 januari 1998, is Engeland wel op de EU-termijnen vooruit gelopen. Ook met het verbod op vlees- en beendermeel voor gebruik als veevoer loopt Engeland voorop, maar dat is een kwestie van productveiligheid die sinds het BSE-schandaal hoog op de politieke agenda staat.

## Nederland

De Nederlandse dierenwelzijnswetgeving wordt neergelegd in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) op grond van de raamwet Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren. Voor de varkenshouderij zijn met de AMvB in de vorm van het per 1 september 1998 gewijzigde Varkensbesluit van 1994 wat het ministerie van Landbouw en Visserij betreft 'de opdracht en het tijdpad vastgelegd' (LNV, 1999b). Deze Nederlandse wetgeving ter verbetering van het varkenswelzijn is op onderdelen meer gespecificeerd en gaat wat betreft de oppervlaktevereisten voor mestvarkens iets verder dan EU-richtlijn 91/630 (Hendriks, 1999). Het Nederlandse welzijnsbeleid voor varkens kent een lange, weinig bemoedigende historie. Het begon met tien jaar onderzoek (1974-1984). Toen volgde een periode van overleg tussen overheid, georganiseerde landbouw en maatschappelijke organisaties (1984-1988). Het resultaat was dat besloten werd tot wetgeving, voorlichting en nog meer onderzoek. Uiteindelijk kwam er in 1994 een Varkensbesluit met huisvestingsnormen, verzorgingsvoorschriften (niet minder dan 12 stuks) en overgangsbepalingen. Bij controle door de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Landbouw in 1995 bleek dat het Varkensbesluit niet werd nageleefd. In 1996 volgde een Plan van Aanpak om de naleving te bevorderen onder andere via meer voorlichting. Tenslotte is op 1 september 1998 een gewijzigd Varkensbesluit in werking getreden dat sindsdien al weer enkele keren aangepast en versoepeld is. De opeenvolging van wijzigingen alsmede de complexiteit en detaillering van de voorschriften maken de regelgeving voor het varkenswelzijn in veel gevallen zowel moeilijk controleerbaar als moeilijk uitvoerbaar. Daar komt bij dat veel varkenshouders twifelen aan de positieve effecten van de welzijnsnormen en -voorschriften en de nieuwe welzijnseisen onbetaalbaar vinden. De 'opdracht en het tijdpad' mogen dan in een AMvB zijn vastgelegd, maar het is de vraag hoever de 'door wetgeving afgedwongen' (LNV, 1999b) welzijnsverbetering werkelijk reikt.

Ook Duitsland tenslotte doet met het voorschrift dat een zeug iedere productiecyclus 4 weken los moet kunnen lopen – wat praktisch gezien op verplichte groepshuisvesting neerkomt –, weinig meer dan met enige voortvarendheid richtlijn 91/630 vertalen in nationale wetgeving. Naar aanleiding van een mogelijk verbod op legbatterijen heeft de Duitse minister van Landbouw Funke er ook geen misverstand over laten bestaan dat hij weinig heil ziet in een Duitse *Alleingang*, omdat daarmee het probleem alleen zou worden geëxporteerd (PVE, 1999).

Is de *Alleingang* van deze vier 'voortuitstrevende' landen al van beperkte betekenis, lidstaten als Frankrijk en Spanje zullen er met het oog op de heersende opvattingen in de dierlijke productiesectoren in die landen al helemaal niet aan beginnen. De overheersende

teneur in de Franse agrarische pers is dat de Europese dierenwelzijnswetgeving dierenwelzijn boven menselijk welzijn stelt, ten koste gaat van veterinaire, sanitaire en milieuaspecten, tot onverantwoorde meerkosten leidt, berust op primitief antropomorfisme en tegen iedere 'wetenschappelijke logica' indruist (jrg. 1998 van onder andere *La France Agricole, Agra Filières, Paysan Breton, Ouest-France, Baromètre Porc, Filières Avicoles*).

We kunnen concluderen dat de EU-richtlijnen in grote mate bepalend zijn voor de dierenwelzijnswetgeving van de afzonderlijke lidstaten. Met andere woorden, van beleidswege wordt de lat voor dierenwelzijn de komende jaren zeker hoger gelegd, maar het betreft een zeer geleidelijk proces. De gang van zaken rond de Europese welzijnswetgeving voor leghennen onderstreept dat nog eens. De huidige wetgeving berust op een richtlijn uit 1988 (88/166) waarvan de naleving verre van optimaal is en de controle verschilt per lidstaat. Volgens deze richtlijn moet de beschikbare oppervlakte per hen in legbatterijen minimaal 450 cm<sup>2</sup> bedragen, de kooihoogte minimaal 40 cm over 65 procent van de totale kooioppervlakte, de helling van de kooibodem maximaal 14 procent en de minimale voerbaklengte 10 cm per hen. In maart 1998 heeft de Europese Commissie een voorstel overgenomen voor amendering van de richtlijn op basis van de opvattingen van het Wetenschappelijk Veterinair Comité. Dit voorstel maakt het houden van leghennen op batterij aanmerkelijk minder aantrekkelijk. De kooien moeten over de gehele oppervlakte minstens 50 cm hoog zijn, iedere leghen moet over minimaal 800 cm<sup>2</sup> oppervlakte beschikken en daarnaast worden eisen gesteld aan zitstokken, voor- of zijopeningen en de afstand tussen de kooirijen. Nieuwe of verbouwde kooien zouden al per 1 januari 1999 aan deze eisen moeten voldoen. Vanaf 1 januari 2009 zou dat voor alle kooien gelden. In september 1998 stuitte het voorstel in de Landbouwministerraad echter op verzet van Spanje, Frankrijk, België, Italië, Ierland, Portugal en Griekenland. Er werden vraagtekens gezet bij zowel het welzijns- als het economisch effect van de voorgestelde richtlijn. De Europese Unie zou op een concurrentieachterstand worden gezet ten opzichte van de Amerikaanse en Braziliaanse producenten (*Le télégramme*, 29 september 1998). Vervolgens is vanwege het Duitse voorzitterschap een compromisvoorstel gedaan dat door de Eurogroep voor dierenwelzijn als een 'onherkenbaar' aftreksel van het oorspronkelijke voorstel wordt beschouwd. Britse en Nederlandse veterinaire beampten zouden de mening van de Eurogroep delen dat dit voorstel weinig aan de status-quo verandert (*Agra Europe*, 14 mei 1999, EP/11). In het compromisvoorstel is de verplichting voor nieuwe kooien verschoven naar 1 januari 2005 en de oppervlakte-eis afgezwakt van 800 naar 600 cm<sup>2</sup> per hen. Het uiteindelijk op 15 juni 1999 in de Landbouwministerraad bereikte akkoord is een zeer moeizaam bereikt compromis, waarbij opnieuw landen als Spanje, Portugal, Italië en Griekenland veel verzet boden (*Agrarisch Dagblad*, 16 juni 1999). De

voorgeschreven ruimte per leggen komt vanaf 2003 op 550 cm<sup>2</sup>. Dat is dus toch weer minder dan in het laatst voorgesteld compromis. Voor bestaande stallen wordt een afschrijvingsperiode van 11,5 jaar aangehouden. De ministers hebben besloten tot een totaalverbod op legbatterijen in de EU vanaf 2012. Dat ligt ver onder het ambitieniveau van een land als Engeland, waar de regering met een gefaseerde aanpak de legbatterij in de EU in 2005 afgeschaft wilde hebben (Winter et al., 1998). Ook de Nederlandse overheid had eerder laten weten dat de legbatterij 'nog deze kabinetsperiode' zal worden verboden, op Europees of op nationaal niveau (LNV, 1999b). Een Britse of Nederlandse *Alleingang* is na het jongste Europese besluit zeer onwaarschijnlijk geworden, omdat het beoogde totaalverbod bereikt is, zij het op middellange termijn. In een eerste reactie sprak de nieuwe minister van LNV Brinkhorst van 'een heel goed resultaat' (*Agrarisch Dagblad*, 16 juni 1999). Overigens is hiermee de discussie over kooi-systemen niet voorbij. De Europese landbouwministers hebben besloten naast alternatieven als scharrel-, volièr- en vrije uitloophouderij vanaf 2012 ook een verrijkt kooitype toe te staan. Dit moet zijn uitgerust met zitstokken, legnesten, strooisel en schraapstroken. De minimumruimte per dier is daarbij 750 cm<sup>2</sup> en de kooien moeten 5 cm hoger zijn dan de huidige batterijkooien. In vergelijking met het op de opvattingen van het Veterinair Wetenschappelijk Comité gebaseerde Commissievoorstel van maart 1998 zou men kunnen spreken van een verarmde verrijkte kooi. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er van de kant van de dierenbescherming op aangedrongen wordt de ontwikkeling en commerciële toepassing van deze verrijkte kooi als onwenselijke 'tussenoplossing' achterwege te laten (Laugs, 1999).

### Nederlands welzijnsbeleid voor kippen

Bij de voorbereiding van de welzijns-AMvB voor de Nederlandse legsector wordt het maatschappelijk probleem van het doden van meer dan 40 miljoen haantjes per jaar buiten beschouwing gelaten. Hiervoor worden de ideeën afgewacht waarmee de sector in haar herstructureringsplannen zelf komt.

Evenals voor leghennen is ook voor vleeskuikens in Nederland een AMvB op grond van de raamwet Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in voorbereiding. Ook hier is de weg van de geleidelijkheid de meest waarschijnlijke, al was het alleen maar omdat Nederland liefst één norm voor de hele EU wil (info april 1999). Welzijnswetgeving voor vleeskuikens is tot op heden echter een nationale aangelegenheid, er is geen Europese richtlijn terzake. De verwachting is dat het huidige gemiddelde van 42 à 45 kg vleeskuiken per m<sup>2</sup> wordt teruggebracht tot rond 35 kg. Daarnaast wordt overwogen een ontwikkeling naar vleeskuikenbatterijen op voorhand te verbieden. De resultaten die worden behaald met vleeskuikenouderdieren die van de grond zijn gehaald en in kooien worden gehouden, wijzen erop dat

een dergelijke ontwikkeling zeker niet denkbeeldig is. Wat het welzijnsprobleem van het doodgroeien betreft worden initiatieven van het bedrijfsleven zelf afgewacht, daarvoor worden (nog) geen regelingen in de AMvB voorzien. Het betreft overigens een probleem dat met een ander genotype gemakkelijk uit de wereld is te helpen. Fokkerij-groeperingen kunnen het benodigde ras direct leveren. Het is als gevolg van een wat tragere groei en hogere voederconversie slechts iets minder rendabel dan de gangbare rassen (info juni 1999).

Een voortvarend EU-beleid voor dierenwelzijn wordt niet alleen belemmerd door het onvermijdelijke compromiskarakter, maar ook door de huidige WTO-regeling. Volgens deze regeling mogen alleen handelsmaatregelen worden genomen op basis van eigenschappen van *eindproducten*. Zijn deze aantoonbaar schadelijk voor de gezondheid van mens, plant of dier, dan mogen ze worden geweerd. Handelsmaatregelen op grond van eisen aan *productiemethoden* zijn echter uit den boze. Een uitzondering hierop wordt alleen gemaakt voor religieuze eisen, zoals het invoerverbod van varkensvlees in islamitische landen. De WTO toetst handelsmaatregelen in principe op internationale normen. Als er derhalve multilaterale overeenkomsten over dierenwelzijn worden afgesloten, bijvoorbeeld door het *Office International de Epizootics* (OIE), dan bestaat de mogelijkheid om op basis daarvan handelsmaatregelen te rechtvaardigen. Daarnaast weerhoudt geen enkele WTO-regel landen of een groep van landen ervan om bilaterale afspraken over productiemethoden te maken, bijvoorbeeld in de vorm van veterinaire equivalentieakkoorden waarin handelsafspraken kunnen worden gemaakt. De grote tegenspelers van de EU vinden opname van dierenwelzijnsnormen in internationale verdragen echter ongewenst, omdat zij dat beschouwen als verkapt protectionisme (LNV, 1999a). Het is dan ook aanneemelijk dat het vormen van allianties met gelijkgezinde landen om tot breed gedragen internationale dierenwelzijnsnormen te komen en deze in de vorm van equivalentieakkoorden of een OIE-overeenkomst te effectueren een zaak van lange termijn is. Niettemin heeft landbouwcommissaris Fischler meer dan eens bepleit dat dierenwelzijn onderdeel moet worden van de WTO-onderhandelingen, waarvoor de agenda eind 1999 moest worden opgesteld (*Agra Filières*, no. 2663, 18 mei 1998; *Agra Europe*, no. 1792, april 1999). Het is mogelijk dat *consumer concerns* zoals de zorg om dierenwelzijn op de agenda van de komende WTO Ronde komen te staan als daarover na de 'battle of Seattle' ten langen leste overeenstemming wordt bereikt. Deze *consumer concerns* zijn als het ware 'overgebleven' nadat in de vorige ronde de tarifaire handelsbelemmeringen en de erkenning van veterinaire en fytosanitaire eisen zijn behandeld (Odink, 1998). Bovendien leidt handelsliberalisatie tot politieke druk binnen de EU en in de WTO om gelijke concurrentievoorwaarden te creëren op het gebied van arbeidsnormen, milieu, gezondheidseisen en ook dierenwelzijn (Smits, 1998). Echter, ook als dierenwelzijn op de WTO-agenda komt,



zijn overeenkomsten een kwestie van lange adem en zullen deze het karakter hebben van een internationaal aanvaarde minimumstandaard die zeker niet boven de Europese welzijnsnormen zal liggen. Het verschil is dan slechts dat het vaak tegen aanscherping van welzijnsnormen ingebrachte argument van de dierenvriendelijk geproduceerde importproducten wat aan overtuigingskracht heeft ingeboet en dat eventueel naast vrijwillige etikettering (die altijd is toegestaan) ook verplichte (discriminatoire) etikettering mogelijk wordt.

Het is denkbaar dat de EU het door compromissen, traagheid en WTO-restricties gekenmerkte beleid van welzijnsrichtlijnen aanvult met behulp van stimuleringsbijdragen vergelijkbaar met de premies voor omschakeling naar biologische landbouw (Winter et al., 1998). Zulke inkomstenoeslagen kunnen onderdeel uitmaken van rurale ontwikkelingsplannen en bevordering van kwaliteitsproductie op grond van *Agenda 2000*. Dergelijk Europees stimuleringsbeleid zal mogelijk gecombineerd worden met nationaal (Nederlands) beleid ter stimulering van onder meer dierenwelzijn. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wil zich de komende jaren meer richten op de 'voorlopers', de 'bedrijven van de toekomst' en zal daartoe in het *Stimuleringskader* meer ruimte maken voor beleidsprioriteiten als dierenwelzijn (LNV, 1999b). Bovendien is een *verbreed groen label* systeem in de maak dat financiële stimulansen (verschillende fiscale aftrekposten) biedt in ruil voor het voldoen aan 'bovenwettelijke eisen' op het terrein van milieu, diervoorzorging, gezondheidszorg en dierenwelzijn. Om een dergelijk programma effectief te maken, dient een kwart van de producenten in een sector (momenteel zijn de betrokken sectoren rundvee, varkens en pluimvee) deel te nemen.

Als het stimuleringsbeleid succesvol is, kan dat, zeker op korte termijn, een groter effect op het welzijn van varkens en kippen hebben dan de generieke, op Europese richtlijnen gebaseerde nationale wetgeving, waarin vrijwel steeds lange overgangperiodes zijn voorzien. Dat effect kan nog versterkt worden onder invloed van initiatieven van het georganiseerde bedrijfsleven zoals de *Dierveiligheidsindex* (DVI) en *Kolomcertificering* (zie hierna paragraaf 3.2 en paragraaf 4.3), waarin eveneens hogere dan de wettelijk voorgeschreven kwaliteitsniveaus worden nagestreefd.

### 3.2 Diergezondheid

Beleid voor diergezondheid is in belangrijke mate een internationale aangelegenheid vanwege de handel in vee en vlees. Omwille van de functionering van de interne markt is op dit terrein binnen de EU sprake van een grote mate van harmonisatie. Europa kent een groot aantal gedetailleerde richtlijnen op veterinair gebied met betrekking tot de intracommunautaire handel (transporteisen, exportverboden),

dierziektebestrijding (diagnosebepaling, instelling beschermings- en toezichtsgebieden, ruimen, ontsmetten, eventuele fokverboden of noodvaccinaties) en materiële aangelegenheden (hygiëne-eisen, keuringen, merken, documenten, erkenning van slachthuizen). In dit Europese veterinaire beleid hebben alle lidstaten dezelfde vrijwaringsplicht ten opzichte van elkaar en de aangifte- en bestrijdingsplicht geldt in alle lidstaten voor dezelfde ziekten. De grootste consequenties heeft de EU-regelgeving voor de ziekten die zijn ingedeeld in groep 1 en 2. Dit betreft respectievelijk zeer besmettelijke ziekten die een ernstige bedreiging vormen voor de economie van de EU (zoals Klassieke Varkenspest en Mond- en Klauwzeer) en besmettelijke ziekten die een belangrijk regionaal effect hebben op bedrijven en dieren (zoals Aujeszky). De voorgeschreven bestrijding van deze ziekten heeft vergaande gevolgen voor de betrokken dieren, het bedrijf, de betreffende sector, het controleapparaat en de overheid van de lidstaat en de samenleving (Noordhuizen-Stassen, 1997). Het is ook de EU die ten aanzien van deze dierziekten aan een lidstaat en/of regio een dierziektestatus toekent, die in hoge mate het handelsverkeer in de EU voor de diersoort in kwestie uit een regio of lidstaat bepaalt. Verschillen tussen lidstaten betreffen dan ook niet de inhoud van het beleid voor deze 'veewetziekten', maar de verdeling van verantwoordelijkheden en financiële lasten over publieke en private partijen alsmede de vrijwillige preventie- en bestrijdingsprogramma's voor de overige, niet tot groep 1 of 2 behorende dierziekten.

De financiering en organisatie van de diergezondheidszorg en ook de mate van betrokkenheid van overheden daarbij blijken in Europa sterk te verschillen (Julicher et al., 1993). In de landen die als afzetmarkt of concurrent voor de Nederlandse intensieve veehouderij van belang zijn (Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Engeland) is wel steeds sprake van substantiële overheidsbijdragen in geval van bestrijdingskosten. Uiteraard zijn de nationale diergezondheidsituatie en de in het geding zijnde economische belangen van invloed op aanpak en kosten van het veterinaire beleid. Wat de varkenshouderij betreft neemt het exportgerichte Denemarken internationaal een toppositie in qua diergezondheidsniveau. Dat is onder meer te danken aan het feit dat de meeste varkensbedrijven gesloten zijn en dat geen levende import plaatsvindt. Dankzij de vaste afzetstructuur onder leiding van de *Danske Slagterier* was een effectieve aanpak van een ziekte als Aujeszky mogelijk (Julicher et al., 1993). Het routineonderzoek naar het voorkomen van besmette dieren werd door de varkenshouders zelf betaald. De inspectie van het gebied rondom besmette en geruimde bedrijven werd betaald door de *Danske Slagterier* en de overheid betaalde de kosten voor ruiming. Er bestaat in Denemarken een fonds voor rampensituaties; de financiële bijdrage van de overheid daaraan wordt geleidelijk kleiner.

## Nederland

In Nederland heeft de varkenspestuitbraak van 1997 een omslag in het diergezondheidsbeleid teweeggebracht (LNV, 1999c). De financiële verantwoordelijkheid wordt volledig bij het bedrijfsleven zelf gelegd. Heffingen worden gedifferentieerd om veterinaire verbetering op individuele bedrijven aan te moedigen. Voor alle veewetziekten kan de schadeloosstelling (bij al of niet preventief ruimen) worden gekort als veterinaire regelgeving niet goed is nageleefd. Daarnaast worden hygiënevoorschriften en de controle daarop aangescherpt en geprobeerd het identificatie- en registratiestelsel (I&R) voor dieren sluitend te krijgen, op termijn met behulp van een elektronisch systeem. Ook de gezondheidsbewaking (*monitoring* door middel van bedrijfscontroles, monsteronderzoek, bloedtappen en dergelijke) wordt efficiënter en transparanter gemaakt. Net als bij de I&R wordt hier veel verwacht van de ontwikkeling van moderne diagnostische methoden. Zo kan met behulp van goedkope transponders een snel waarschuwingssysteem worden opgezet (dankzij permanente registratie van relevante parameters en directe signalering van afwijkingen), wat vroeg en specifiek ingrijpen mogelijk maakt (Claassen, 1997).

Het is 'zeker denkbaar' (LNV, 1999c) dat ter dekking van de kosten van preventieve gezondheidszorg zoals dierziekte*monitoring* een extra heffing wordt ingevoerd. Opgeteld bij de reeds vermelde veterinaire heffing en de kosten van verplichte hygiënemaatregelen zoals een reinigings- en ontsmettingsplaats voor transportwagens, komt de omslag in het Nederlandse diergezondheidsbeleid neer op een aanmerkelijke kostprijsverhoging. Voor varkens is de veterinaire heffing voor de eerste drie jaar vastgesteld op fl. 11,50 per vleesvarkensplaats per jaar (en fl. 63,25 per zeugenplaats per jaar). Op deze basisheffing kan maximaal 55 procent korting worden verkregen bij verminderde veterinaire risico's (vooral minder transportbewegingen). Dankzij de veterinaire heffing zullen de Nederlandse varkenshouders jaarlijks rond 100 miljoen gulden in het Diergezondheidsfonds storten, waaruit de kosten van dierziektebestrijding en de uitvoeringskosten van Bureau Heffingen zullen worden gedekt. Het grootste deel hiervan zal opgebracht worden door de rond 10.000 bedrijven in Nederland met varkenshouderij als hoofdtak. Wellicht wordt de korting overigens hoger als ook beperking van transport over langere afstand kan worden verdisconteerd, wat tot op heden niet toegestaan wordt door de EU vanwege ongeoorloofde handelsbeperking. Een score op het hoogste niveau van de Diergezondheidsindex (DVI, zie hieronder) kan mogelijk eveneens extra korting opleveren (info april 1999). Ook voor pluimvee komt er een veterinaire heffing want ook hiervoor geldt dat de kosten van de dierziektebestrijding voor 100 procent door het bedrijfsleven moeten worden gedekt. Hier zijn de differentiatiemogelijkheden echter geringer, omdat de sector al grotendeels met vaste

één op één relaties tussen de schakels van fokkerij tot houderij werkt.

Voor de langere termijn gaat de overheid uit van een 'private garantiesystematiek' (LNV, 1999c). Met behulp van certificering en onderlinge garantieverstreking voor gezondheids- en veiligheidsaspecten van alle schakels in de keten, gekoppeld aan financiële aansprakelijkheid, kan het bedrijfsleven dat zelf organiseren. Behalve door financiële aansprakelijkheid en de daarmee gepaard gaande controle door verzekeringsmaatschappijen kan 'handhaving in eigen kring' ook worden georganiseerd met behulp van tuchtrecht voor overtredingen die vooral economische schade aan de eigen bedrijfstak kunnen berokkenen. Daarnaast blijven met het oog op het publieke belang van diergezondheid overheidstoezicht en strafrechtelijke handhaving bestaan, ook al omdat EU-regelgeving dat vereist. Met name voor de varkenshouderij zal een dergelijke ontwikkeling ingrijpende gevolgen hebben, omdat een optimale gezondheids- en veiligheidsgarantie een gesloten bedrijfsstructuur (gesloten bedrijven of bedrijven die deel uitmaken van een gesloten structuur) vereist met vaste afzetrelaties. Dat zou het einde betekenen van de huidige internationale markt voor biggen en slachtvarkens; daardoor valt ook het prijsondersteunend effect weg van deze dagmarkt die zich kenmerkt door snel (en lucratief) inspelen op de sterk fluctuerende vraag naar biggen en varkens in alle mogelijke soorten en maten. De export van levende biggen (15 procent van alle jaarlijks in Nederland geproduceerde biggen!, Smulders, 1998) zou beëindigd moeten worden en de export van slachtvarkens zou via directe, vaste afzetrelaties dienen te verlopen. Althans zolang langeafstandstransport van dieren niet verder aan banden wordt gelegd om redenen van dierenwelzijn. De landbouwministers van de EU zullen zich uiterlijk eind 2003 over nieuwe commissievoorstellen ter herziening van de bestaande transportrichtlijnen buigen (*Agra Filières*, no. 2642, 22 december 1997). Vooruitlopend hierop heeft de Britse staatssecretaris Morley reeds aangekondigd dat Brussel wat hem betreft alle levende export moet verbieden (*Agra Europe*, no. 1828, december 1998). De Nederlandse overheid wil het in het kader van de varkenspestepidemie ingestelde verbod voor *nationale* verzamelplaatsen liefst handhaven en denkt voor *export*verzamelplaatsen niet alleen aan additionele veterinaire eisen, maar ook aan een beëindigingvoorziening (LNV, 1999c).

In Nederland wordt de 'private garantiesystematiek' onder andere voorbereid door de Stichting tot bevordering van de Diergezondheid van het Nederlandse Varken (SDV, naar de plaats van oprichting ook wel 'Nijenrodegroep' genoemd). De DVI is ontwikkeld door de Koninklijke Maatschappij voor Diergeneeskunde, de dierenartsencoöperatie AUV en de Nationale Coöperatieve Raad met het doel risico's van insleep en verspreiding van besmettelijke ziekten uit te bannen en het dierenwelzijnsniveau te verbeteren. Deelnemende bedrijven moeten

voldoen aan IKB-normen, Aujeszky-vrij zijn, de gezondheidszorg planmatig aanpakken en met gecertificeerde dierenartsen en voorlichters werken. Het initiatief beoogt vooral ook voorlopers te stimuleren om hogere niveaus van diergezondheid en -welzijn te halen dan het basisniveau dat weinig boven de wettelijke eisen uitgaat. Slachterijen, mengvoederindustrie en de LTO zijn inmiddels bij het initiatief betrokken. Nadat de DVI in 1998 op 11 varkensbedrijven is getest op haalbaarheid en uitvoerbaarheid, start in 1999 de praktijkfase bij 200 varkenshouders.

Het is duidelijk dat in Nederland van beleidswege grote druk wordt uitgeoefend om een gezonde veestapel te krijgen en om het bedrijfsleven daar zelf verantwoordelijk voor te stellen. De overheid is niet van plan nog eens een rekening te betalen zoals ten tijde van de laatste varkenspestuitbraak. Nog afgezien van volksgezondheids- en productveiligheidsrisico's (zie hierna paragraaf 3.4), worden de uitbraak van besmettelijke dierziekten en de bestrijding daarvan ook beschouwd als aantasting van dierenwelzijn en als een indicatie voor misstanden in de veehouderij (NRLO, 1998). De consequentie hiervan is tweeledig. In de eerste plaats komt de Nederlandse intensieve veehouderij, met haar grote infectiedruk als gevolg van de hoge concentratiegraad en het intensieve handelsverkeer, voor relatief hoge gezondheidskosten te staan. In de tweede plaats is de organisatie van de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken ondernemers voor een optimale diergezondheidsgarantie een sine qua non voor het voortbestaan van de varkens- en pluimveehouderij in Nederland.

### 3.3 Milieu

Ook voor de doeleinden van het milieubeleid voor de intensieve veehouderij bepalen EU-richtlijnen in principe het kader waarop de afzonderlijke lidstaten hun regelgeving baseren. Dat betreft in de eerste plaats de nitraatrichtlijn (91/676). Volgens deze richtlijn mag grondwater niet meer dan 50 mg nitraat per liter bevatten vanwege de vereiste drinkwaterkwaliteit. Ook het ondiepe grondwater moet aan deze drinkwaternorm voldoen. Lidstaten zijn verplicht actieprogramma's op te stellen en uit te voeren voor kwetsbare zones waar nitraatverontreiniging van agrarische herkomst tot overschrijding van de drinkwaternorm leidt of zou kunnen leiden. Ook dienen de lidstaten adequate *monitoring* programma's in te voeren om de effectiviteit aan te tonen van hun actieprogramma. In het geval van Nederland is het gehele nationale grondgebied als kwetsbare zone aangewezen. Uiterlijk eind 1999 moeten de door de EU goedgekeurde actieprogramma's in werking treden. Die moeten ervoor zorgen dat in de kwetsbare zones niet meer dan 170 kg stikstof per ha in de vorm van dierlijke mest wordt aangevoerd (210 kg N/ha tijdens een overgangsperiode van 4 jaar). De actieprogramma's bevatten derhalve maat-

regelen als normering van het mestgebruik per ha, verbod op mestaanwending tijdens perioden van het jaar met een groot risico van uit- of afspoeling, teeltvoorschriften om de mestbenutting te verbeteren en eisen aan de mestopslagcapaciteit van veehouderijbedrijven.

Het heeft lange tijd geduurd voor ammoniakemissie als gevolg van (intensieve) veehouderij op de beleidsagenda van de Europese Unie kwam. Terwijl de bijdrage van ammoniak aan het milieuprobleem van de verzuring in Nederlandse beleidsdocumenten voor het eerst in 1983 ter sprake kwam (IMP-Lucht 1984-1988), sprak de Europese Commissie pas in 1988 voor het eerst haar zorg uit over de invloed van ammoniak, echter zonder concrete maatregelen voor te stellen (Lieverink, 1995). In het Vijfde Milieu Actie Programma van de EU (EAP 1993-2000) werd de noodzaak vastgesteld om de ammoniakemissie uit de veehouderij te reguleren, maar de verantwoordelijkheid daarvoor werd bij lokale, regionale en nationale overheden gelegd, zonder EU-bemoeienis. De lidstaten beschouwden ammoniakemissie niet als onderwerp voor *internationaal* beleid en dat was de belangrijkste reden dat ook de Europese Commissie tot in begin jaren '90 daarvan afzag. Voor andere verzurende stoffen werd wel internationaal beleid ontwikkeld. Dat gebeurde in het kader van de internationale Conventie inzake Grensoverschrijdende Luchtvervuiling van 1979, waarin naast de Europese Gemeenschap ook Noord-Amerika en een aantal andere landen deelnamen. Sindsdien zijn onder deze Conventie 7 protocollen ontwikkeld, onder meer voor zwaveldioxide, stikstofoxiden en zware metalen. In 1994 werd besloten het aflopende NO<sub>x</sub> Protocol van 1988 een vervolg te geven om de emissies van stikstofsamenstellingen, *waaronder ammoniak*, verder te beperken (Jagusiewicz, 1999). Door een expertgroep onder leiding van Engeland zijn voorstellen gedaan voor een *Code of Good Agricultural Practice* waartoe de ondertekenaars van het nieuwe protocol zich zouden moeten verplichten. Onderdelen hiervan zijn best beschikbare technieken voor opslag, behandeling en aanwending van mest, verbeterde veevoedingsmethoden zoals meerfasevoeding, een verhoogde 'ammoniakverwijderingsefficiëntie' voor met name nieuwe of te verbouwen varkens- en pluimveestallen op grotere bedrijven en de verwijdering van de markt van (kunstmest)stoffen die tot relatief groot stikstofverlies leiden (zoals ureum en ammoniumcarbonaat). Verwacht wordt dat de verplichte ammoniakemissiereductie voor de 15 EU-landen 12 procent zal bedragen voor de periode tussen 1990 en 2010 (Adler en Bak, 1999). Parallel aan deze UN/ECE-onderhandelingen bereidt de Europese Commissie echter een anti-verzuringstrategie voor die tot substantiële extra reducties moet leiden. Een EU-richtlijn met een bindend emissieplafond voor ammoniak wordt een belangrijk onderdeel van deze strategie. In het ontwerp van deze richtlijn bedraagt de verplichte emissiereductie voor een land als Duitsland ongeveer 50 procent tussen 1990 en 2010 (Grimm et al., 1999). Zolang een definitieve EU-ammoniakrichtlijn en dito nationale

taakstelling nog ontbreken, kan voor ammoniakwetgeving richtlijn 96/61 inzake *Integrated Pollution Prevention and Control* (IPPC) als EU-referentiekader gelden, maar deze is niet specifiek en heeft net zo goed betrekking op onderwerpen als stank, energie en afval (Brewer en Davidson, 1999).

Binnen het aangegeven Europese raamwerk is de nationale aanpak van zowel de mest- en nitraatproblematiek als de ammoniakemissie uit de landbouw zeer verschillend.

### **Het Nederlandse alternatief**

Het ministerie van LNV achtte de norm van 170 kg N/ha onder Nederlandse omstandigheden moeilijk haalbaar en slaagde erin de mogelijkheid om alternatieve systemen te kiezen ter realisatie van de kwaliteitsdoelen voor grond- en oppervlaktewater in de nitraatrichtlijn te krijgen (Lieverink, 1995). Het Nederlandse alternatief is het Mineralenaangiftesysteem (MINAS) met verliesnormen voor stikstof en fosfaat en heffingen op te grote mineralenverliezen. Om de 'fraudedruk' op het MINAS binnen de perken te houden en de nationale mestoverschotten te verkleinen zou tevens de mestproductie met 14 miljoen kilo fosfaat worden verminderd via een deels gedwongen, deels vrijwillige reductie van de varkensstapel (van in totaal 20 procent) en veevoeraanpassingen. Om de enorme expansie in met name de vleeskuikensector een halt toe te roepen, werd bovendien in november 1998 een tijdelijke groeistop voor de pluimveehouderij ingesteld. In augustus 1999 heeft de Europese Commissie de Nederlandse aanpak als onvoldoende en ontoereikend van de hand gewezen. De Commissie vond de verliesnormen en de toegestane stikstofoverschotten te hoog en de heffingen op overschrijding van de verliesnormen te laag. Hier komt bij dat de gedwongen reductie van de varkensstapel zonder schadeloosstelling als gevolg van rechterlijke beslissingen van de baan is. De Nederlandse overheid was gedwongen met nieuwe voorstellen te komen. In de 'septemberbrief' van 1999 aan de Tweede Kamer worden aanvoernormen voor stikstof, verplichte mestafzetcontracten, versnelde verlaging van de verliesnormen en forse verhoging van de MINAS-heffingen aangekondigd (Brinkhorst en Pronk, 1999). Dit nieuwe beleid zal tot grote druk op de mestmarkt leiden, omdat het aanbod van overschotmest drastisch wordt vergroot als gevolg van de strengere normen, terwijl tegelijkertijd de afzetruimte wordt beperkt door de aanvoernorm van 170 kg stikstof per ha voor bouwland. Er moeten derhalve enorme hoeveelheden varkens- en kippenmest 'weggewerkt' worden. Dat geldt zeker ook voor de langere termijn, omdat de mesttransporten over langere afstand die in Nederland en België plaatsvinden niet als een duurzame oplossing worden beschouwd en Brussel bovendien in de komende jaren ook een striktere regulering van fosfaatgehalten in bodem en water zal doorvoeren (Hofman, 1999). De conclusie dat 'op

termijn een belangrijk deel van de Nederlandse varkensmest sowieso bewerkt zal moeten worden' (Backus et al., 1998) is dan ook zonder meer gerechtvaardigd; ze geldt eveneens voor de pluimveehouderij, waar mestbewerking al op veel grotere schaal plaatsvindt. Duidelijk is dat mestafzetkosten de komende jaren een niet geringe kostenpost vormen. Het hangt van de ontwikkeling van mestbe- en verwerking en van de voortgang van de aangekondigde sanering af óf en wanneer er een verlichting van deze kostenpost optreedt.

Nederland is de eerste en tot 1995 zelfs de enige lidstaat waar specifiek beleid is ontwikkeld ter reductie van de ammoniakemissie uit de veehouderij. De doelstelling is dat de ammoniakemissie in 2010 met 80 procent is verminderd ten opzichte van 1980. Aangezien de varkens- en de pluimveehouderij verantwoordelijk zijn voor respectievelijk 30 en 15 procent van de ammoniakuitstoot uit de landbouw (die 93 procent uitmaakt van de totale Nederlandse ammoniakemissie), wordt van deze sectoren een forse inspanning gevraagd. Dat gebeurt enerzijds langs de weg van generiek ammoniakbeleid gebaseerd op het ALARA-beginsel (*As Low as Reasonably Achievable*). Dit betreft mestaanwendingsmethoden en afdekking van mestopslag. Ook emissiearme stalsystemen en op termijn daarbij ook voeraanpassingen behoren tot deze categorie. Tot 2000 zijn deze echter nog niet verplicht, maar door middel van groenlabelcertificering gestimuleerd (een goedgekeurd groenlabelstelsel geeft recht op subsidie en op langjarige vrijstelling van nieuwe huisvestingseisen). Vanaf 2000 moet nieuwbouw emissiearm zijn volgens het ALARA-principe. Vanaf 2010 moeten alle varkens- en kippenstallen voldoen aan maximum emissienormen per dier per jaar. Naast het generieke ammoniakbeleid is er gebiedsgericht ammoniakbeleid om regionale overbelasting door ammoniakemissie terug te dringen. Dit lokale en provinciale beleid komt erop neer dat de totale regionale ammoniakemissie en de ammoniakdepositie op verzuringsgevoelige (natuur)gebieden worden gereduceerd door voorwaarden te stellen aan de milieuvergunningen voor de betrokken bedrijven, al of niet in het kader van een regionaal ammoniakreductieplan. Sinds 1990 zijn ook rijksmiddelen beschikbaar voor verplaatsing of beëindiging van bedrijven. De Reconstructiewet voor de zuidelijke en oostelijke zandgebieden van Nederland zal ertoe leiden dat het aantal te verplaatsen of te beëindigen intensieve veehouderijbedrijven in of nabij de Ecologische Hoofdstructuur in de 'concentratiegebieden' zal toenemen.

Het vanaf 1990 in gang gezette Nederlandse ammoniakbeleid heeft tot nu toe niet de verwachte ammoniakemissiereductie opgeleverd. Deze bedroeg over de periode 1990-1996 niet de berekende 37 procent in vergelijking met het niveau van 1980, maar slechts 10 à 20 procent (Vries en Crijns, 1999). Mogelijke oorzaken zijn dat het effect van mestonderwerken is overschat, dat de generieke maatregelen niet voldoende nauwkeurig zijn uitgevoerd en nageleefd en ook kan de

emissie van buitenlandse herkomst groter zijn dan aangenomen (Erisman et al., 1998). Recente onderzoeksresultaten wijzen daarnaast op extra ammoniakemissie uit langdurig opgeslagen mest, uit bij relatief hoge temperatuur uitgereden mest (als gevolg van het verbod op uitrijden in de winter) en uit ondergewerkte of geïnjecteerde mest, waaruit ammoniak vrijkomt via de huidmondjes van semi-natuurlijke vegetatie (Erisman en Monteny, 1999). In reactie op de tegenvallende resultaten zal het generieke beleid worden aangescherpt door strengere eisen op te nemen in het Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen en de AMvB Mestbassins en door invoering van de AMvB Huisvesting. Het ziet er evenwel niet naar uit dat de reductiedoelstelling voor 2010 met de huidige technieken kan worden gehaald. Duidelijk is dat naast het mestbeleid ook het ammoniakbeleid de Nederlandse varkens- en pluimveehouders de komende jaren voor extra kosten zal plaatsen.

## België

Wat het mestbeleid in andere Europese lidstaten betreft, neemt alleen Vlaanderen een met Nederland vergelijkbare uitzonderingspositie in. Het Vlaamse alternatief voor de aanvoernorm van de nitraatrichtlijn van 170 kg N/ha in dierlijke mest is gebaseerd op een aanvaardbaar niveau van het nitraatresidu in het bovenste bodemprofiel (0-90 cm) in het najaar (1 oktober-15 november). Dat niveau mag nergens leiden tot een nitraatgehalte in het grond- en oppervlaktewater van meer dan 50 mg/l. De komende 2 à 3 jaar wordt de relatie tussen nitraatresidu in de bodem en nitraatgehalte in het grond- en oppervlaktewater 'wetenschappelijk bepaald' (Dobbelaere, 1999). Tot 2002 wordt 90 kg N/ha als bovengrens aangehouden. In het geval de bovengrens voor het nitraatresidu wordt overschreden, zullen de bemestingsnormen geleidelijk worden verlaagd tot het niveau van 170 kg N/ha. De Belgische boeren kunnen kiezen tussen een forfaitair en een verfijnd systeem. In het eerste geval worden forfaitaire mineralengehalten voor dierlijke mest aangehouden en mag niet worden bemest boven de generieke bemestingsnormen (die tot 1 januari 2003 geleidelijk worden verlaagd, maar ook dan nog altijd boven de 170 kg N/ha liggen, behalve in de waterbeschermingszones, waar de limiet van de nitraatrichtlijn wel geldt). Kiest de boer voor het verfijnde systeem dan moet hij een mineralenbalans bijhouden (om inzicht te krijgen in optimaal nutriëntenbeheer), een mestbalans (om de werkelijke nutriëntengehaltes in de dierlijke mest aan te tonen) en een bodembalans (in het geval hij wil afwijken van de generieke bemestingslimieten; dan geldt een verplichte nitraatresidu-bepaling in de herfst). Andere onderdelen van het Belgische mestbeleid zijn een groeistop voor de gehele veestapel en een geleidelijk toenemende mestverwerkingsverplichting.

Een bijzonder kenmerk van de Belgische wetgeving is de positieve discriminatie van kleinere gezinsbedrijven. In gebieden met een lage mestproductie mogen deze nog wel groeien, tot aan een bepaald maximum, terwijl de grote 'industriële' bedrijven (met een jaarlijkse fosfaatproductie van meer dan 10.000 kg, wat overeenkomt met een mestvarkensbedrijf van rond 1500 plaatsen) bij vernieuwing van de milieuvergunning een kwart van de productiecapaciteit moeten inleveren. Ook geldt de mestverwerkingsverplichting alleen voor bedrijven boven een bepaalde omvang, die bovendien de overige mest buiten de eigen regio (die voor mestuitrijden door kleine gezinsbedrijven is gereserveerd) moeten brengen. Duidelijk is dat het Vlaamse mestbeleid zeker van de grotere varkens- en pluimveebedrijven grote inspanningen vergt, zo groot dat in kringen van landbouweconomen rekening wordt gehouden met een 'koude sanering' in de komende jaren (Viaene, 1998).

Terwijl Vlaanderen in 1991 met mestbeleid is begonnen, begint de ontwikkeling van specifiek ammoniakbeleid pas met het nieuwe mestdecreet van 1999. Doelstelling is een reductie van de ammoniakemissie van 40 procent ten opzichte van het niveau van 1990, te realiseren in 2002. De eerste concrete maatregel heeft betrekking op de emissie tijdens uitrijden. Een mogelijke volgende stap betreft emissiearme huisvesting (Hendriks et al., 1999). Het mestbeleid heeft in de vanuit concurrentie-overwegingen belangrijke producentlanden Denemarken, Frankrijk (met name Bretagne) en Duitsland een zeer verschillende, maar wel steeds relatief ingrijpende uitwerking gekregen.

## Deens mestbeleid

In Denemarken is mestwetgeving ingevoerd vanaf 1985, vooral vanwege grote politieke bezorgdheid over zuurstoftekorten in oppervlaktewater. De eerste wetgeving van 1985 was er vooral op gericht om de afspoeling op boerenbedrijven tegen te gaan van vloeibare mest en vanuit vaste mestopslag en kuilvoer. Naast uitrijverboden en voorschriften voor de mestopslagcapaciteit, was vooral de 'harmonisatieregel' van belang. Deze betrof de harmonisatie van de hoeveelheid vee en grond per bedrijf. De toegestane maxima bedroegen 1,7 varkens-eenheden en 2,3 (in 1998 verlaagd naar 2,0) grootvee-eenheden per ha, waarbij de in mestafzetcontracten met naburige bedrijven vastgelegde oppervlakten meegeteld mogen worden. Al in 1987 volgden aanscherpingen van de regelgeving met betrekking tot de omvang van de mestopslagcapaciteit, de uitrijperioden, een onderwerkverplichting en groenbedekkers na de oogst. Het werd al spoedig duidelijk dat ook met deze maatregelen de doelstelling van 50 procent reductie van de nitraatuitspoeling ten opzichte van het midden van de jaren '80 niet zou worden gehaald (Just, 1998). Die doelstelling werd daarom vooruitgeschoven naar het jaar 2000 en er kwamen opnieuw scherpere regels met het Actieplan voor Duurzame Landbouw van 1991.

Opnieuw werden de uitrijverboden verlengd en de verplichte minimale mestopslagperiode vergroot (nu tot 9 maanden). Bovendien werd een bemestingsboekhouding voorgeschreven, een minimale stikstofbenutting uit dierlijke mest en kwam er een bovengrens voor de stikstofaanvoer per ha met een heffing op overschrijding.

Het Aquatisch Milieuplan II van 1998 is de meest recente uitbreiding van het Deense mestbeleid, dat geleidelijk steeds meer en steeds ingrijpender regelingen is gaan omvatten (Birkmose, 1999; Just, 1998). Het voorgeschreven stikstofbenuttingspercentage voor verschillende mestsoorten wordt de komende jaren verder verhoogd. Vanaf 2002 ligt de toegestane N-gift per ha uit dierlijke mest ruim onder de 170 kg uit de nitraatrichtlijn, behalve voor rundveebedrijven met een areaal van meer dan 70 procent grasland en voederbieten (relatief hoge stikstofopname in het najaar), waar 230 kg/ha is toegestaan. Ook gelden maxima voor de totale stikstofaanvoer, die 10 procent 'onder het economisch optimum' liggen en op perceelsniveau worden vastgesteld op basis van gewas, voorgewas, geografische ligging, bodemtype, opbrengst en stikstofgehalte in het voorjaar (Birkmose, 1999). Voor de handhaving en controle van deze gedetailleerde regelgeving moeten gewasrotatieplannen, bemestingsplannen en een mestboekhouding worden bijgehouden en worden boetes van 10 tot 20 Deense kronen per kg N opgelegd bij geconstateerde overbemesting.

### Frans mestbeleid

In Bretagne zijn vanaf 1994 serieuze eisen aan mestproducerende bedrijven gesteld, hoewel daarop in de tweede helft van de jaren '80 al werd aangedrongen vanuit met name de toeristische sector en de oestervisserij die de nadelige gevolgen van de eutrofiëring van het kustwater ten gevolge van nitraatafspoeling in hun portemonnee voelden. Vanaf 1994 waren alle veehouderijbedrijven verplicht zich aan de limiet van 170 kg N/ha/jaar uit dierlijke mest te houden en moesten ze kunnen aantonen hoe het overschot werd weggewerkt (via mestafzetovereenkomst, verwerking, mestexport of aangepast veevoer). In 1995 werden voor rond 4.000 bedrijven in de kantons met een 'structureel overschot' (*zones d'excédents structurels: ZES*, waar de gemiddelde meststikstofproductie boven 170 kg/ha lag) speciale 'resorptieprogramma's' uitgewerkt. In het kader daarvan werd tot aan 30 juni 1998 voor ruim 2 miljard francs subsidie verstrekt voor verbetering van mestopslag en mestverspreidingsapparatuur (BIMA, no. 1478, april 1999). Er ontstond hevige concurrentie om mestafzetruimte en eind 1996 werd daarom iedere uitbreiding van de veestapel in de ZES verboden. Vanuit de veehoudersorganisaties klonk echter heftige kritiek op de blokkering van de ontwikkelingsmogelijkheden van met name starters en bedrijven met een te geringe productieomvang. In januari 1998 volgde een nieuwe circulaire die de jonge en de kleinere veehouders beperkte groeiomvang bood (afhankelijk

van beschikbare mestafzetruimte) en de grotere bedrijven (met een productie van meer dan 20.000 stikstofeenheden per jaar of rond 220 zeugen) extra beperkingen oplegde. Het areaal in de eigen, kwetsbare overschotzone waarop mest mocht worden uitgereden, werd aan een maximum gebonden (variërend van 50 tot 130 ha) en het resterende overschot moet ofwel over langere afstand worden afgezet ofwel worden verwerkt. Het uitbreidingsverbod bleef onverminderd van kracht. Dit besluit leverde felle reacties op, vooral uit de varkenssector. Iedere ontwikkeling werd onmogelijk gemaakt, de ondernemers werden volledig afhankelijk van administratieve beschikkingen en binnen 5 jaar zou de productie met 20 procent teruglopen, omdat de varkensstapel zeker met 3 miljoen stuks verminderd zou moeten worden, zo luidde de kritiek (*Porc Magazine*, no. 307, januari 1998). Bovendien zou de verwerkingsplicht voor de grotere bedrijven slechts een druppel op de gloeiende plaat zijn: de meeste overschotmest zit bij de kleine en middelgrote bedrijven, de concurrentie op de mestafzetmarkt zal nauwelijks afnemen en daarom zullen ook de maatregelen ten gunste van de starters en *exploitations de dimensions économiquement insuffisantes (EDEI)* 'puur theoretisch' blijven (*Le Porc en Bretagne*, no. 8, april 1999). Kortom, de Franse uitwerking van de nitraatrichtlijn laat de Bretonse varkenshouderij zeker niet onberoerd.

### Duitse mestregels

Net als in Denemarken en Frankrijk, vormt ook in Duitsland, veruit de grootste varkensvleesproducent van de Europese Unie, de aanvoernorm van de nitraatrichtlijn de basis van de mestwetgeving. Ingevolge het Mestbesluit op basis van de federale Mestwet is de toegestane hoeveelheid stikstof aangewend via toediening van dierlijke mest 170 kg/ha/jaar voor bouwland en 210 kg/ha/jaar voor grasland. Tussen 15 november en 15 januari is mestuitrijden verboden. Ook gelden federale regels voor mestopslag en mestverspreidingsmethoden. De verschillende uitwerking hiervan op het niveau van de deelstaten en de verschillen in bestuurlijke handhaving leiden ertoe dat de kosten van het mestbeleid voor de Duitse boeren van deelstaat tot deelstaat kunnen verschillen (Nies en Hackeschmidt, 1999). De lokatie-specifieke regelingen in bijzondere beschermingsgebieden (waterwinning, medicinale bronnen, overstromingsgevoelige gebieden, ed.) hebben een vergelijkbaar effect, omdat ze slechts ten dele worden gecompenseerd.

### Ammoniakbeleid

Is er in deze drie lidstaten net als in ons land sprake van een substantiële ontwikkeling van het mestbeleid, wat het ammoniakbeleid betreft is er een groot verschil met Nederland. In Bretagne is ammoniakbeleid eenvoudig niet aan de orde. In Duitsland en Denemarken

is emissiereductie vooruitlopend op een EU-richtlijn terzake wel in discussie, maar wordt ammoniakemissie uit veehouderijbedrijven tot op heden alleen gereduceerd als neveneffect van voorschriften om stankhinder te beperken (Grimm et al., 1999; Asman et al., 1999). Over het algemeen vormen ammoniak- en ook de stankrichtlijnen in Nederland in veel grotere mate een belemmering voor de ontwikkeling van veehouderijbedrijven dan in andere lidstaten met een belangrijke intensieve veehouderijtak.

### Gebiedsgericht beleid

Evenals voor andere sectoren is de beleidsontwikkeling inzake het 'ruimtelijk milieu' ook voor de varkens- en pluimveehouderij van belang. Naast de bestaande ruimtelijke 'discriminatie' van de intensieve veehouderij in landen als Denemarken, Duitsland en Nederland, krijgt ook de inpassing in het landschap een belangrijker plaats op de beleidsagenda. Daarbij gaat het om eisen aan vorm, kleur en landschappelijke situering van bedrijfsgebouwen en beplanting. Zo worden in Denemarken, waar dergelijke eisen gesteld kunnen worden op grond van de wet op agrarisch eigendom en de wet op de ruimtelijke ordening, in samenwerking met het architectuurinstituut van Aarhus de principes uitgewerkt voor het ontwerp van varkensstallen in vier of vijf verschillende Deense landschapstypen (Birkkjaer, 1999). Ook in Nederland en Duitsland kunnen op grond van ruimtelijke ordeningswetgeving, overeenkomstig de eisen die gelden voor bijvoorbeeld industrieterreinen, woonwijken en recreatiegebieden, eisen worden gesteld aan agrarische ondernemingen wat betreft landschappelijke inpassing en uiterlijke beeldkwaliteit (Grahlmann en Amende, 1999; ZLTO, 1999).

Een laatste vorm van milieugerelateerd beleid die ook voor intensieve veehouderijbedrijven betekenis kan hebben, is het gebiedsgericht ruraal beleid dat een nieuwe impuls krijgt onder invloed van Agenda 2000 van de Europese Unie. Voor met name varkensbedrijven in delen van de concentratiegebieden kan 'regiovorming' een 'optimaliseringsstrategie' zijn (Bokma et al., 1997), niet alleen vanwege diergezondheid en een regionaal gesloten bedrijfsstructuur, maar ook bijvoorbeeld met het oog op regionaal georganiseerde duurzame mestbewerking en -afzet, grotere grondgebondenheid wat betreft voederverzorging, mestaanwending en houderijsysteem en mogelijkheden voor verbrede landbouw als onderdeel van de 'nieuwe regionale benadering' (LNV, 1999b). Deze en soortgelijke bijdragen aan de regionale economie kunnen onderdeel vormen van rurale ontwikkelingsplannen, gebiedscontracten e.d en als zodanig in aanmerking komen voor medefinanciering uit de Europese fondsen voor platteland vernieuwing.

## 3.4 Productveiligheid en volksgezondheid

De veiligheid van dierlijke producten heeft een hoge beleidsprioriteit, omdat de volksgezondheid en het vertrouwen van de consument in het voedsel en in de expertsystemen die de kwaliteit daarvan bewaken, in het geding zijn. Affaires als die rond het diermeel in rundveevoer en de dioxine in pluimvee- en varkensvoer illustreren de enorme publieke gevoeligheid, weerspiegeld in media, politieke discussies en sterke daling van afzet en prijzen op een groot aantal markten. Het is dan ook vrijwel onomstreden en algemeen geaccepteerd dat bescherming van de productveiligheid een overheidstaak bij uitstek is, die niet aan de markt kan worden overgelaten. Niet alleen omdat het een primair levensbelang betreft en de gezondheidsrisico's zo massaal van karakter zijn als gevolg van de complexiteit en vertakking van de voedselketens. Maar evenzeer omdat er zeer omvangrijke economische en handelsbelangen op het spel staan in geval van schadelijke verontreinigingen van eindproducten.

Sinds de WTO-afspraken van 1995 kunnen non-tarifaire handelsbelemmeringen in verband met vermeende productrisico's niet meer als handelsstrategie worden misbruikt. Een eindproduct moet aantoonbaar schadelijk zijn voor de gezondheid van mens, plant of dier, wil het geweerd mogen worden. In het verdrag over *Sanitary and Phytosanitary measures* (SPS) zijn bindende afspraken gemaakt over de voorwaarden waaronder veterinaire en fytosanitaire handelsmaatregelen mogen worden gehandhaafd. Internationale normen vastgesteld in organisaties als *Codex Alimentarius* en *Office International de Epizootics* zijn in beginsel maatgevend voor dergelijke invoerbeperkingen. Als een land strengere normen wil handhaven dan deze internationale normen, moet de noodzaak daarvan wetenschappelijk worden aangetoond. Op grond van de SPS-overeenkomst mag bij gereede twijfel aan de veiligheid van een product het voorzorgprincipe worden toegepast op voorwaarde dat binnen afzienbare tijd een objectieve risico-evaluatie wordt uitgevoerd. Naast de SPS-overeenkomst bestaat ook de mogelijkheid dat landen of groepen van landen (zoals de Europese Unie) veterinaire en fytosanitaire equivalentieakkoorden sluiten. Dan accepteren ze elkaars normen als gelijkwaardig en kunnen ze op grond daarvan handelsafspraken maken.

Voor de beleidsontwikkeling ten aanzien van productveiligheid is zo geleidelijk wat men noemt een *level playing field* gecreëerd, zij het met niveauverschillen tussen het mondiale en het intra-EU handelsverkeer. Om te kunnen garanderen dat exportproducten aan de internationale normen voldoen, om iedere aanleiding voor twijfel aan de productveiligheid zoveel mogelijk uit te sluiten en om bij onverhoopte calamiteiten snel en adequaat de bron van het kwaad te kunnen

traceren, zijn zowel strenge productvoorschriften als strikte controlemaatregelen op alle kwetsbare punten in de voedselketen van essentieel belang. Aangejaagd door de affaires is op dit terrein zowel in nationaal als in internationaal verband daadwerkelijk sprake van wat eerder is genoemd een 'voortdurende reflectie op en correctie van ongewenste risico's, neveneffecten en afwentelingen', in dit geval met betrekking tot de volksgezondheid (zie paragraaf 1). Het overheidsbeleid terzake bestaat uit directe regulering (1), convenanten met private organisaties (2) en garantie voor private initiatieven (3).

### Directe regulering

Afgezien van de directe interventie in geval van acuut gevaar voor de volksgezondheid (grenzen sluiten, producten uit de handel laten nemen en dergelijke), behelst de directe regulering het geheel van productvoorschriften en -normen en de handhaving en controle daarvan. Een deel hiervan betreft de uitwerking van regels op grond van de SPS-overeenkomst en EU-richtlijnen. Een recent voorbeeld van een Europees voorschrift (dat overigens niet onder de SPS-overeenkomst valt en dus ook niet van toepassing is op bijvoorbeeld geïmporteerd varkensvlees uit de Verenigde Staten) is het verbod per 1 juli 1999 op het standaardgebruik in veevoer van een aantal groeibevorderende antibiotica, dat ook geldt voor de op de boerenbedrijven aanwezige voorraden. Voor het overige gaat het om nationale ge- en verboden waaraan geen verplichte handelsrestricties zijn verbonden en waarbij eisen worden gesteld aan productiemethode, samenstelling en reinheid van dierlijke producten en de keuring daarvan wordt geregeld. Zo is het onder invloed van de BSE-affaire in verschillende landen ingestelde verbod op het gebruik van vlees- en beendermeel in (rond)veevoer een nationale aangelegenheid. De gegeven voorbeelden laten zien dat de beleidsontwikkeling op dit terrein, zeker in de Europese Unie en in de afzonderlijke lidstaten daarvan, gaat in de richting van uitgebreidere en striktere regelgeving.

Regels stellen voor veevoer betekent ook dat niet (meer) wordt volstaan met controle van eindproducten. Meer en meer wordt de gehele, kwetsbare dierlijke productieketen object van *monitorings*- en controlesystemen en zullen stoffen die een risico kunnen inhouden voor de volksgezondheid worden verboden. Het voorbeeld van het verbod op antimicrobiële groeibevorderaars (amgb's) laat twee belangwekkende consequenties van deze reguleringstendens zien.

- In de eerste plaats dat het stellen van (verbods)regels een verdergaande uitbreiding van het regel- en controlecomplex tot gevolg heeft. Zo dient de uitwijkroute naar andere voor gezondheid of milieu schadelijke stoffen met een antimicrobiële werking afgesneden te worden en moet een *monitoringssysteem* diergeneesmiddelen worden opgezet om een toename van het 'therapeutisch gebruik' van deze middelen te voorkomen. Evenals voor het

verbod op legbatterijen geldt Zweden in dit geval als negatieve referentie. Nadat daar in 1986 de preventieve toevoeging van amgb's werd verboden, nam het gebruik van antibiotica niet af, maar werden massaal recepten uitgeschreven door de veeartsen. Bovendien werd zinkoxide in biggenvoer als 'oplossing' toegepast, waartegen vervolgens de milieubeweging in het geweer kwam (*International Pig Topics*, 13(7), 1998).

- In de tweede plaats leidt het steeds verder terugdringen van ongewenste hulpstoffen en toevoegingen feitelijk tot de correctie van overheidswege van productiemethoden en houderijsystemen, omdat op langere termijn alleen aanpassing daarvan in de functie(s) van de weggevallen chemische hulpmiddelen kan voorzien. Zo zijn verhoging van de speenleeftijd en minder geforceerde groeisnelheid alternatieven om de weerstand van het dier te vergroten.

### Convenanten met private organisaties

Convenanten met private organisaties uit het bedrijfsleven, waarbij steeds vaker ook private maatschappelijke organisaties zijn betrokken, vormen een tweede beleidsweg om productveiligheid te bevorderen. In dat geval worden afspraken gemaakt met de betrokken sectoren, bijvoorbeeld om bepaalde besmettingen terug te dringen, voert de overheid een stimuleringsbeleid en wordt een bepaalde termijn afgewacht om te bezien of nadere overheidsmaatregelen noodzakelijk zijn. De overheid stelt de norm en de tijdslimiet, het bedrijfsleven heeft de verantwoordelijkheid de vereiste ziektevrije status te realiseren.

Een voorbeeld zijn de plannen van aanpak preventie en bestrijding van campylobacter en salmonella in de Nederlandse pluimvee sector van 1997. In de eiersector is de afspraak om het aantal met salmonella besmette koppels in de legeisector 3 jaar na de start van het programma tot onder de 5 procent te reduceren. De vleeskuiken sector heeft zich tot doel gesteld het aantal besmette stallen vleeskuikens in tweeeenhalf jaar terug te brengen tot minder dan 10 procent voor salmonella en tot minder dan 15 procent voor campylobacter. Onderdelen van de plannen zijn verplichte hygiënemaatregelen, en voor de vleessector ook in- en uitgangscntrole voor iedere schakel van de productieketen. Voor salmonella lopen de besmettingspercentages zowel in de eier- als in de vleessector terug. Toch blijven de besmettingsrisico's met de gangbare, hoge dierconcentraties groot. Ook onder de gecontroleerde condities van de uiterst hygiënische kooisystemen is het salmonellaprobleem niet minder dan in de vrijland- en scharrelsystemen (info mei 1999). In de vleessector zijn de besmettingspercentages bij de uitgangscntrole van de mes-terij in een kleine anderhalf jaar van meer dan 20 procent teruggebracht tot rond 15 procent. De uitgangscntrole van de slachterij laat



echter nog steeds een besmettingspercentage van meer dan 40 procent zien (*Sectorinfo Pluimvee en Eieren*, nr. 2, februari 1999). Dat kan in de opvolgende schakels van transport, uitsnijderij en detailhandel nog verder oplopen. Over de campylobacterbesmetting, waarnaar het onderzoek pas recent op gang is gekomen, is nog relatief weinig bekend en het is al wel duidelijk dat de afgesproken reductie tot 15 procent binnen de gestelde termijn niet haalbaar is (*Boerderij*, 8 juni 1999).

Evenals voor het diergezondheidsbeleid geldt voor het productveiligheidsbeleid dat het overheidsstreven erop gericht is de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemers te versterken. In iedere schakel van de productieketen dienen zij ervoor te zorgen (en op termijn te garanderen en daarvoor financieel aansprakelijk gesteld te kunnen worden) dat de afgeleverde producten aan geleidelijk stringenter eisen voldoen. De bewijslast ligt bij hen. Dergelijke taakstellingen zijn alleen te realiseren als alle ondernemers zich aan de afgesproken maatregelen houden, als er een effectieve informatieoverdracht tussen alle schakels plaatsvindt en bij regelmatige controle van alle schakels op risicovolle en kritieke punten, inclusief sanctiemaatregelen bij geconstateerde nalatigheden. Met andere woorden, het op convenanten gebaseerde beleidspoor stimuleert een ontwikkeling naar volledige transparantie en 'traceability'. Naarmate de kwaliteitsborgingssystemen verder zijn ontwikkeld, zal de overheid de komende jaren nadrukkelijker onderscheid gaan maken tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde bedrijven. Voor de laatste gaat een 'verzwaard overheidsregime' gelden met 'navenante keuringstarieven' (LNV, 1999b).

### **Overheidsgarantie van private kwaliteitsproductie**

Ook voor het derde spoor, de overheidsgarantie van private kwaliteitsproductie, geldt dat certificering onvermijdelijk is. Het verschil is gelegen in de wijze waarop deze wordt bevorderd, in dit geval op basis van vrijwilligheid en positieve stimulansen. In Nederland worden gecertificeerde 'duurzame' productiesystemen als agromilieukeur en (verbreed) *Groen Label* vooral beloond met subsidies, fiscale voordelen, beperkter overheidstoezicht en waar mogelijk lagere overheidstarieven. In Denemarken en Frankrijk ligt een groter accent op beloning van speciale concepten via productprijzen. In 1998 heeft de Deense minister van Landbouw een nieuw concept voor kwaliteitsvarkens geïntroduceerd, waar de tot dan toe op de Deense markt verkochte speciale varkensvleesproducten bij onder zijn gebracht (Mortensen, 1999). Naast speciale namen dragen de producten het logo van het ministerie. De meerprijs die wordt betaald bedraagt 0,8 DK per kg geslacht gewicht. Door middel van onafhankelijke, externe controle wordt nagegaan of de deelnemende varkensbedrijven zich aan de eisen houden. Deze behelzen onder meer groepshuisvesting

voor zeugen, minimaal 1,5 m dichte vloer in kraamhokken, speenleeftijd van minimaal 4 weken, ruimte voor mestbiggen en slachtvarkens 30 procent boven EU-richtlijnen en 60 procent dichte vloer, verplicht gebruik van stro en verbod op gebruik van groeibevorderaars.

Naast de volledig private certificeringssystemen in de Franse agrosector als de ISO 9000 normen voor de industriële en *Qualité A* voor de 'ambachtelijke' ondernemingen, kent Frankrijk voor de primaire agrarische sector een overheidsgarantie voor vier *signes officiels de qualité*. Dit zijn de *Appellation d'Origine Contrôlée*, het *Label Rouge*, de *Agriculture Biologique* en het *Certificat de Conformité*. Toetreding is vrijwillig, toekenning gebeurt door de autoriteiten, met medewerking van vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en consumentenorganisaties en na het doorlopen van een officiële procedure, controle vindt plaats door een onafhankelijke instantie met een overheidsvergunning en de producten zijn voorzien van het officiële logo. De specifieke en strikte eisen waaraan de productiemethoden en producten moeten voldoen worden op de markt met een meerprijs beloond. Zo ligt de prijs voor label rouge vleeskuikens ongeveer 30 procent boven de prijs voor het gangbare product (*Poultry International* 36(13), 1997). In het geval van vleeskuikens is het aandeel van label rouge op de Franse markt inmiddels gegroeid tot 20 procent. Met het oog op *traceability* krijgt ieder kuiken vanaf de eerste dag een vleugelring voor individuele identificatie. Drie kernelementen van het systeem zijn het gebruik van langzaam groeiende rassen (de groeiperiode is tweemaal zo lang), vrije buitenloop en voer dat uitsluitend uit ruw plantaardig materiaal mag bestaan. Er nemen niet minder dan 110 pluimveevleesverwerkende bedrijven deel, omdat de maximale transportafstand voor levende dieren 100 km of 2 uur bedraagt. Naast vleeskuikens vallen ook overige vleesproducten, eieren, zuivelproducten, groenten en fruit onder label rouge. Alleen al in Bretagne zijn er rond 30.000 boeren en 2.300 agro-ondernemingen bij betrokken (COCEB, 1998).

De in de genoemde voorbeelden toegepaste etikettering, gekoppeld aan een officiële certificering, is nondiscriminerend van aard en derhalve niet in strijd met internationale handelsregels. De gestelde eisen vormen een mix van productveiligheids-, dierenwelzijns-, diergezondheids- en milieunormen. De betrokkenheid van overheden en maatschappelijke organisaties moet burgers en consumenten de garantie bieden dat de speciale concepten daadwerkelijk aan de publieke zorgen en wensen tegemoet komen.

# 4 Marktonwikkelingen en -strategieën

## 4.1 Toenemende concurrentie in het bulksegment

Zowel de varkens- als de vleeskuiken- en de legsector kenmerken zich door een sterke exportpositie die gepaard gaat met een voortdurende tendens tot schaalvergroting en uitbreiding. Maar liefst 70 procent van de Nederlandse varkensproductie gaat naar het buitenland met een totale exportwaarde van 5,5 miljard gulden. Ondanks de mestoverschotten is de Nederlandse varkensstapel van 1985 tot 1996 fors gegroeid, van ruim 10 naar 14,5 miljoen dieren (Smulders, 1998). Van de Nederlandse productie van braadkuikens en eieren wordt respectievelijk 65 en 73 procent geëxporteerd. Wat betreft de eieren verzorgt Nederland met een export van rond 5,5 miljard consumptie-eieren zelfs de helft van de wereldhandel.

Van 1995 tot en met 1998 kwamen er in Nederland nog 10 miljoen kippen bij, in hoofdzaak vleeskuikens.

De exportstroom van geslachte varkens, varkensdelen, varkensvlees, biggen en levende varkens, pluimveevlees, eieren en ei producten is vooral gericht op EU-landen met Duitsland als belangrijkste afnemer. Het betreft in hoofdzaak bulkproducten, dat wil zeggen producten van een standaardkwaliteit die worden afgezet tegen standaard marktprijzen. Nederland heeft deze sterke positie op de EU-markt vooral te danken aan de relatief hoge technische efficiëncy van de primaire bedrijven (dankzij snelle benutting van de technische mogelijkheden, schaalvergroting en intensivering) en het langdurige kostprijsvoordeel voor veevoer. De vraag is echter hoe lang de prijsconcurrentie in het bulksegment nog is vol te houden.

De handelsbescherming via invoerheffingen en exportsubsidies wordt minder, waardoor de bedreiging door derde landen groter wordt. De kostprijsverschillen met die potentiële concurrenten zijn al groot en zullen eerder groter dan kleiner worden. Bovendien zijn verschillende van die concurrenten reeds sterk aan het uitbreiden en wordt voor de komende jaren verdere expansie verwacht, zeker ook van de exporten. Tenslotte zijn ook binnen de EU de concurrentievoorwaarden voor bulkproductie in de intensieve veehouderij ongunstiger aan het worden. Hierna wordt een en ander kort toegelicht.

In Canada en de VS lag de kostprijs voor varkensvlees af-boerderij in 1997 ruim eenderde onder het Nederlandse kostprijsniveau (Odink, 1998). Het kostprijsvoordeel voor varkensvleesproducten van Brazilië ten opzichte van de Europese Unie is ruim 40 procent (Smulders, 1998), dat van Nieuw Zeeland 36 procent (waarvan bij aftrek van alle transportkosten naar Europa nog altijd zo'n 30 procent overblijft (McKinsey, 1997)). Hoewel het concurrentienadeel van de braadkuikensector kleiner is, zijn ook daar de kostprijverschillen met de belangrijkste concurrenten aanzienlijk. Zo bedragen de geschatte kostprijzen in guldens per kg panklaar kuikenvlees in de EU, de VS en Brazilië respectievelijk 2,60, 2,00 en 2,20 (Odink, 1998). Het is dan ook dankzij de nu nog forse importheffingen dat de vleeskuikensector beschermd wordt tegen de goedkopere Braziliaanse productie (van den Berg in *Pluimveehouderij* 29(18), 7 mei 1999).

Voor afzet op de wereldmarkt zijn EU-subsidies beschikbaar. Zo mag volgens de WTO-afspraken maximaal 127.000 ton pluimveevlees per jaar met subsidie worden uitgevoerd naar derde landen. In het meest recente 'WTO-jaar' 1998/1999 werd zelfs ongeveer 60 procent van de EU-export van varkensvlees naar derde landen gesubsidieerd, waarvoor ongebruikte quota van vorige jaren werden 'doorgeschoven' (*Agra Europe* no. 1858, 16 juli 1999). De komende WTO-ronde zal er naar verwachting toe leiden dat deze handelsbescherming wordt teruggebracht, waardoor de expansie in derde landen van grote betekenis wordt.

Zo worden in de VS sinds het begin van de jaren '90, naar het voorbeeld van de braadkuikensector, varkensintegraties (voer-, vee- en vleesproductie in één onderneming) opgezet door agribusinessondernemingen. Het betreft een 'revolutionaire ontwikkeling', waarbij het zwaartepunt van de Amerikaanse varkensproductie zich verplaatst van de vroegere *Corn Belt* naar de zuidoostelijke rand daarvan of naar de zuidelijke *Great Plains* (Texas, Colorado, Kansas, Oklahoma, Utah). De beschikbaarheid van voer, een lage bevolkingsdichtheid, een gunstig klimaat en toegang tot de westelijke markten, Mexico en Zuid-Oost-Azië zijn belangrijke vestigingsfactoren (Windhorst, 1995). Een onderneming als de uit de pluimveesector afkomstige *Seaboard Farms* zet in Oklahoma in een gebied met een straal van 250 kilometer fok-, vermeerderings- en mestbedrijven op rond een eigen slachterijcomplex waar op termijn 4 miljoen varkens per jaar worden geslacht. Ook in de andere genoemde staten zijn de nieuwe bedrijven vele malen groter dan die in de *Corn Belt* staten, met in sommige gevallen meer dan 100.000 zeugenplaatsen (met bijbehorende mesterij-afdelingen) per bedrijf (*Pig Progress* 14(8), 1998). Voorlopig is deze nieuwe varkensvleesproductie gericht op de binnenlandse markt en export naar de NAFTA-landen en Japan. Tussen 1985 en 1995 is de Amerikaanse varkensvleesexport naar Japan meer dan vertienvoudigd en met ruim 30 procent van de Japanse markt zijn de VS de belangrijkste impor-

teur. De totale Amerikaanse varkensvleesexport is sinds 1991 met bijna 425 procent toegenomen (Peel, 1999). De Deense en Nederlandse export van varkensvlees naar de VS is tussen 1985 en 1995 daarentegen meer dan gehalveerd. Als de nieuwe Amerikaanse mestereien met hun kostprijs van rond fl. 2,25 per kg ruimere toegang krijgen tot de Europese markt, laten de gevolgen zich raden.

Ook in het buurland Canada kent de varkenssector een sterke expansie, die naar verwachting de komende jaren verder doorzet (*Agra Europe*, april 1999; *Varkens*, 9 oktober 1998). De export van varkensvlees is in de laatste vijf jaar bijna verdrievoudigd. Met name in de slachterijen en vleesverwerking wordt fors uitgebreid, zodat de varkensvleesproductie, die vooral sinds 1997 een sterke groei laat zien, de komende jaren naar verwachting het Nederlandse productieniveau van ruim 1,8 miljoen ton zal bereiken. De afschaffing van de subsidies op graantransport betekende een krachtige impuls voor de varkenshouderij in de Canadese prairieprovincies Manitoba, Saskatchewan en Alberta, waarin overigens ook een aandeel wordt geleverd door met name Nederlandse en Belgische varkenshouders.

Toenemende concurrentie uit de VS is ook te verwachten in de vleeskuikensector. Deze productie heeft in het recente verleden al een enorme expansie te zien gegeven (tussen 1970 en 1990 steeg de productiewaarde van 1,8 naar 8,4 miljard dollar) en in de jaren '90 vindt verdere uitbreiding van de braadkuikenindustrie plaats dicht bij de veevoermarkt van de vroegere *Corn Belt* en de afzetmarkt van het noordoosten van de VS (Windhorst, 1995). De Amerikaanse export van pluimveevlees, die van 1995 tot 1998 nog met ruim een kwart is toegenomen, bedraagt met bijna tweeëneenhalf miljoen ton meer dan het dubbele van de pluimveevleesexport van alle EU-lidstaten samen (Odink, 1998). Naast de VS is Brazilië met een productie van viereneenhalf miljoen ton per jaar (vergelijk de Nederlandse productie van 600.000 ton) een belangrijke concurrent op deze markt. Verwacht wordt dat de Braziliaanse export van braadkuikens, waarvan het aandeel in de wereldhandel met ongeveer 650.000 ton zo'n 12 procent bedraagt, tegen 2002 tot 1,2 miljoen ton zal zijn gestegen, mede dankzij een speciaal exportfinancieringsprogramma (*Agra Europe*, februari 1999).

Op de wat langere termijn, naar schattingen van de EU tegen 2005 (*Europe Focus*, 1997 van *Pigs/World Poultry*), is voor de bulkproductie van varkens- en pluimveeproducten ook meer concurrentie te verwachten uit Midden- en Oost-Europese landen, dankzij lage arbeidskosten en de relatief goedkope productie van graan en maïs. Van de EU-import van varkensvlees, die overigens nog geen tien procent van de totale EU-export bedraagt, is tweederde afkomstig uit Hongarije (*Agra Europe*, juni 1999). De Deense bacon-reus *Steff-Houlberg* met dochteronderneming *Global Meat Technology* heeft in Zuid-Polen een

slachtbedrijf opgezet voor 500.000 varkens per jaar en heeft reeds exportlicenties aangevraagd voor een nieuw slacht- en verwerkingsbedrijf in Polen met een capaciteit van nog eens honderdduizenden dieren per jaar. Naast Hongarije en Polen zijn ook Tsjechië (dat eveneens een snel groeiende vleeskuikensector kent), Slowakije en Roemenië potentiële concurrenten op de internationale markt voor varkensvlees, zij het dat de opzet van de vereiste grote productie-eenheden in de mesterij en slachterij aanzienlijke kapitaaloverdracht vereist (*Pig Progress* 14(8), 1998).

Als dankzij verdergaande handelsliberalisatie de toegang van de genoemde derde landen tot de EU-markt wordt vergroot, biedt prijsconcurrentie in het bulksegment de Nederlandse varkens- en pluimveesectoren op termijn weinig perspectief. Dan wordt het, mét andere EU-producenten die eveneens in verdrukking zullen komen, dringen in het Europese kwaliteitssegment. Blijft de liberalisatie voorlopig geheel of grotendeels achterwege, dan kan de afzetmarkt in de EU voor Europese bulkproductie gedeels worden behouden. Ook dan zal het aandeel van Nederlandse producenten daarin naar alle waarschijnlijkheid afnemen in de komende jaren. Het kostprijsvoordeel van de relatief goedkope veevoedergrondstoffen is nagenoeg verdwenen, terwijl veterinaire heffingen, mestafzetkosten, ammoniak- en stankmaatregelen en in vergelijking met sommige concurrenten ook de welzijnsvoorschriften, tot een relatief kostprijnadeel leiden in verhouding met de concurrentie in Denemarken, België, Bretagne, Engeland, Duitsland en Spanje, waar de ernst en omvang van de problemen in de primaire sector over het algemeen geringer zijn dan in ons land. Bovendien wordt de positie van de levende export bedreigd, zoals eerder aangegeven (paragraaf 3.2), wat een druk op de opbrengstprijzen in Nederland tot gevolg zal hebben. Mede met het oog hierop verplaatsen Nederlandse varkenshouders hun efficiënte productie gedeeltelijk naar Spanje, al of niet in samenwerking met Nederlandse veevoerleveranciers (zie *Varkens*, 9 oktober 1998). Als de plannen van zowel particuliere als coöperatieve Duitse groepen slagen voor het opzetten van een meer geïntegreerde en moderne structuur van de varkenssector en vleesindustrie, is het ook de vraag of de belangrijke Duitse afzetmarkt voor varkensvlees van standaardkwaliteit tegen standaardprijzen voor de Nederlandse export behouden blijft. In wat Windhorst het *best case scenario* voor 2005 noemt, voorziet hij zelfs dat de import vanuit Nederland en Denemarken tot vrijwel nul kan worden gereduceerd (Windhorst, 1998).

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de concurrentiepositie van de Nederlandse varkens- en legpluimveebedrijven in het bulksegment zo sterk onder druk komt te staan dat productie voor deze markt voor het merendeel van deze bedrijven op termijn geen begaanbare weg is. Alleen bedrijven die dankzij schaal- en locatievoordelen ver onder het gemiddelde kostprijsniveau werken en de efficiëntievoordelen

van een geïntegreerde structuur realiseren (zoals eigen voederproductie, mestverwerking, fokkerij en productverwerking) kunnen mogelijk de prijsconcurrentie op de bulkmarkt aan. Maar zelfs voor dergelijke bedrijven is het de vraag voor hoe lang nog. Bepaalde overheidsvoorschriften zullen ook bij deze semi-industriële bedrijven tot kostprijshoging leiden (vergelijk de regels voor kooien van legkippen) en onder Nederlandse omstandigheden is productie op Amerikaanse schaal vrijwel onmogelijk. Dat betreft zowel de omvang (bijvoorbeeld meer dan anderhalf miljoen leghennen per locatie) als de integratie van het productiesysteem (ouderbedrijven, broederijen, opfokbedrijven, leghennen, veevoerproductie, pakstation, eierversuivering, koelruimtes en energieproductie op basis van pluimveemest allemaal op één locatie).

De conclusie luidt derhalve dat productie voor de bulkmarkt voor het grootste deel van de intensieve veehouderij in Nederland op termijn geen perspectief biedt. De vraag wordt dan wat de mogelijkheden op de kwaliteitsmarkt zijn.

## 4.2 Kwaliteitseisen van afnemers

Het zijn niet alleen de 'push'-factoren van geleidelijk strengere overheidsvoorschriften en afnemende concurrentiekracht in het bulksegment die de ondernemers in de intensieve veehouderij in de richting duwen van productiemethoden die aan hogere kwaliteitseisen voldoen op het gebied van dierenwelzijn, diergezondheid, productveiligheid en milieu. Ook 'de markt' stelt verdergaande eisen, met name supermarkten en slachterijen. De overheids- en marktseisen staan niet los van elkaar. De wettelijke eisen vormen het referentieniveau en om zich te onderscheiden en de consumenten te overtuigen leggen supermarkten bij voorkeur de lat net iets hoger dan de overheid (AH, 1998). Bovendien beïnvloeden overheidsregels ook de marktseisen van exporteurs en importeurs. In veel gevallen zullen die firma's zich daarnaar richten om niet met de onderkant van de markt geassocieerd te worden en geen marktaandeel te verliezen. Zo reageerde de Deense varkenssector als door een wesp gestoken op Britse beschuldigingen dat uit Denemarken geïmporteerd varkensvlees niet voldeed aan de recent in Engeland ingevoerde voeder- en welzijnsseisen. Ze wees er onder meer op dat het gebruik van vlees- en beendermeel voor UK-contracten was gestopt, het gebruik van antimicrobiële groeibevorderaars voor mestvarkens eveneens was beëindigd, sterfte tijdens vervoer in Denemarken het laagste was van alle belangrijke varkensproducerende landen en dat Deense producenten een premie ontvingen voor niet-gebruik van zeugenboxen en -kettingen (*Agra Europe*, no. 1812, 1998).

De afnemereisen betekenen een effectieve private regulering. Voor de supermarkten staan hun goede naam en geloofwaardigheid op het spel. Daarom eisen ze maximale garantie dat wat aan hun klanten wordt beloofd, ook wordt nagekomen. Hun machtspositie maakt het mogelijk naast gangbare eisen ten aanzien van uitsnijbaarheid, soepelheid en dergelijke ook eisen met betrekking tot dierenwelzijn en milieu op te leggen. In het handboek van de Britse supermarkt Tesco staan de eisen ten aanzien van stalvloeren, rooster, groepshuisvesting, diertransport, castratieverbod enz. allemaal gespecificeerd, 'de overheid kan er nog een puntje aan zuigen' (info, september 1998). De slachterij dient lijsten van varkensbedrijven en data van gerealisierde stalaanpassingen aan te leveren voor controle ter plekke door inspecteurs van Tesco. In 1996 heeft Tesco het aantal leveranciers van kippenvlees teruggebracht van vijftien naar vijf, die 'de toekomstvisie van Tesco delen', *traceability* en *safety* kunnen verzekeren en de *welfare code of practice* nakomen (*Agra Europe*, no. 1818, 1998). Leveranciers van bijvoorbeeld bacon (voor een concern als Dumeco – 35 procent van de Nederlandse varkensslachtcapaciteit – gaat het om eenderde van de afzetmarkt) krijgen ook steeds minder uitwijkmogelijkheden. Voldoen ze niet aan de eisen van Tesco of vergelijkbare Britse supermarkten, dan moeten ze ermee naar Japan en dan krijgen ze ook met spijkerharde eisen te maken en binnen enkele jaren gelden die ook bij Albert Heijn. Voor de leveranciers (vleesverwerkers, slachterijen én veehouders) wordt voldoen aan extra kwaliteitseisen dus steeds meer een kwestie van economische overleving, wat uiteraard de effectiviteit van deze vorm van private regulering sterk bevordert.

De door detailhandelsketens geïnitieerde regulering kent ook een publieke dimensie. Uitdragen van maatschappelijke verantwoordelijkheid via extra kwaliteitseisen aan productiemethoden betreft per definitie een publieke onderscheiding en geloofwaardigheid. Opleggen van gedragscodes aan producenten (Britse supermarkten ontwikkelen zelfs *ethical standards*, waarin bijvoorbeeld bepalingen zijn opgenomen inzake de arbeidsverhoudingen in de Zuid-Afrikaanse wijnbouw) brengt ook een publieke verantwoordingsplicht met zich mee.

Een en ander betekent dat deze detailhandelsketens noodgedwongen gevoelig zijn voor publieke pressie van consumenten, producenten en burgers in het algemeen. Over eisen aan en certificering van producten wordt overlegd met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zoals in Nederland tussen Albert Heijn, de Stichting Natuur en Milieu en de Dierenbescherming. De pressie kan ook andere vormen aannemen. Zo is het mede onder druk van consumenten én Britse varkenshouders die aan hoge dierenwelzijnsnormen voldeden dat Tesco eisen ging stellen aan varkensvlees van het continent. Toen *Malton Bacon Factory* (eigendom van *Unigate*), de grootste varkensslachterij en -verwerker van Engeland, onder de relatief

duur wordende contracten uit wilde om op de goedkopere *spot market* te kunnen inkopen, leidde dat direct tot grote beroering in de Britse varkenssector (*Agra Europe*, no. 1802, 1998). De Britse varkenshouders voerden aan dat er door dit verraad van *Malton*, dat in de contracten hoge eisen aan *traceability* en dierenwelzijn stelde, meer geïmporteerde varkens zouden komen, bijna allemaal gevoerd met vlees- en beendermeel en afkomstig van aangeliijnde zeugen in boxen.

De door de afnemers verlangde maximale garantie kan alleen worden gegeven bij maximale transparantie van het gehele productieproces en volledige traceerbaarheid van de producten. Dat is slechts realiseerbaar bij vaste relaties tussen primaire producenten, transporteurs, verwerkers en supermarkten. Dat betreft contractuele relaties met daarin kwaliteitseisen die van boeren investeringen vragen in houderijsystemen, bedrijfsopzet én kennis en veelal extra kosten met zich meebrengen. Het is weinig aantrekkelijk daaraan te voldoen als de productiewijze en de afzetzekerheid niet voor langere tijd worden vastgelegd. Zo ontstaat een grote afhankelijkheid van vaste afnemers, een nieuwe tendens van verticale integratie. Ook in de jaren '70, toen de intensieve veehouderij in Nederland een enorme uitbreiding onderging, deed zich een verticale integratietendens voor. De met veevoerleveranciers en slachterijen afgesloten contracten dienden om investeringsrisico's te beperken en hadden vooral betrekking op hoeveelheden en prijzen en veel minder op productiemethoden. In de expanderende en grillige varkens- en versvleesmarkten bleken deze kwantitatieve bindingen niet lang houdbaar. De huidige integratietendens lijkt duurzamer van aard. Het betreft veel meer kwalitatieve bindingen, waarbij fors geïnvesteerd wordt in kwalitatieve veranderingen van de productieprocessen in de opeenvolgende schakels van de vleesproductieketen. De zorg dat niet meer onder het overeengekomen label of merk mag worden geleverd en dat veel kosten voor niets zijn gemaakt, zal in veel gevallen groter zijn dan de zorg om het mislopen van de korte termijn prijsvoordelen die bij wisseling van marktpartners kunnen worden gerealiseerd.

De tendens van toenemende verticale integratie lijkt niet alleen duurzamer maar ook onontkoombaar op straffe van verlies van afzetkansen. Toch is er allerm minst sprake van een vanzelfsprekende ontwikkeling, omdat onder veehouders nog veel aarzeling, wantrouwen en weerstand voorkomen.

Bij veel ondernemers bestaat grote *aarzeling*, omdat er voor het voldoen aan extra eisen niet of nauwelijks méér wordt betaald, behalve wanneer het gaat om speciale productiewijzen of producten zoals scharrelhouderij of het gebruik van bijzondere rassen. De aarzeling wordt ook in de hand gewerkt door beperkende regelgeving en onzekerheid over toekomstige regels. Men investeert niet licht in welzijns-

eisen als de vereiste omschakeling naar een diervriendelijker huisvestingssysteem tot gevolg kan hebben dat de groenlabel status vervalt en het bedrijf ernstig in z'n ontwikkelingsmogelijkheden wordt beperkt of als de vrees bestaat dat die omschakeling in strijd is met toekomstige overheidsvoorschriften.

Een tweede belemmerende factor is *wantrouwen* bij veehouders, zowel wat betreft de continuïteit (de vrees dat de supermarkt gemakkelijk met andere leveranciers in zee gaat als dat beter uitkomt) als wat betreft de verdeling van de meeropbrengst (de vrees dat de sterkere partijen in de keten zich een onevenredig deel toe-eigenen). Een recent voorbeeld daarvan is de mislukking van het Limburgse varkensproject Porc<sup>+</sup>. Onderling wantrouwen, met name van de zijde van de varkenshouders, was er de oorzaak van dat er geen strategische alliantie tot stand kwam voor de omslag van bulkproductie naar nieuwe product-marktcombinaties, waaronder streekvlees (*Agri Holland*, 10 maart 1999).

Tenslotte moet ook de *weerstand* tegen verlies van ongebondenheid en onafhankelijkheid niet onderschat worden, met name in de varkenshouderij, waar flexibiliteit op inkoop- en verkoopmarkten vaak forse winsten op korte termijn kon opleveren. Wanneer een integratie om redenen van efficiëntie en marketing de planning van de boer wil overnemen (bepaling van opleg- en afleverdatum) en het ras en mogelijk het gebruik van andere inputs wil bepalen, dan ziet een aantal boeren dat als aantasting van het vrije ondernemerschap (*Pluimveehouderij* 29, 18/19, mei 1999).

Veehouders die zich als gevolg van aarzeling, wantrouwen of weerstand nog aan de tendens tot verticale integratie trachten te onttrekken, krijgen echter in toenemende mate te maken met andere particuliere initiatieven tot certificering en kwaliteitsregulering.

### 4.3 Private regulering van kwaliteit

De publieke zorgen over de varkens- en kippenhouderij, de veevoeder- en hormoonschandalen, de aanhoudende maatschappelijke kritiek en de steeds strengere aanpak door de overheid hebben de organisaties voor de behartiging en vertegenwoordiging van ondernemersbelangen in de intensieve veehouderij en aanverwante sectoren als de vleesindustrie niet onberoerd gelaten. Bij veel van deze organisaties is het besef doorgedrongen dat de houderij- en productiesystemen werkelijk dienen te veranderen om de *'license to produce'* en het vertrouwen van de consumenten te behouden of terug te winnen. Dat allereerst aan door de maatschappij gestelde eisen voldaan moet worden, voordat de tijd rijp is voor een imagocampagne (LTO, 1998).

De genoemde ondernemersorganisaties streven naar hogere standaards voor de gehele productiekolom, die aantoonbaar en controleerbaar zijn. Certificering van bedrijven en/of producten moet consumenten, burgers en de overheid de garantie bieden dat aan die standaards wordt voldaan. Deelname aan een privaat certificeringssysteem is per definitie vrijwillig. Niettemin is het uitgangspunt dat ondernemers op termijn wel mee móeten doen, willen ze zichzelf niet uit de markt prijzen en buiten spel komen te staan. Certificering moet een zo algemene en vanzelfsprekende eis worden, dat het op den duur vrijwel onmogelijk is om zonder certificaat nog zaken te doen. De verwachting is bovendien dat, als certificering eenmaal als betrouwbare kwaliteitsgarantie functioneert, overheidscontrole voornamelijk op niet-gecertificeerde producenten gericht zal zijn, die ook voor de bekostiging daarvan zullen moeten opdraaien. Op deze manier zal geleidelijk de gehele sector een hoger kwaliteitsniveau bereiken.

Net als voor extra kwaliteitseisen van afnemers, geldt ook voor de certificeringssystemen van ondernemersorganisaties dat de geldende overheidsvoorschriften de basisreferentie vormen en dat deze systemen alleen geloofwaardig en overtuigend kunnen zijn als ze verder gaan dan dat referentieniveau. Vrijwillig gezette, verdergaande stappen van bedrijfsorganisaties kunnen zo zelfs tot richtsnoer voor overheidsregulering worden. Dat gebeurde bijvoorbeeld met de vrijwillige uitbanning van antimicrobiële groeibevorderaars door Deense varkenshouders (voor varkens vanaf 35 kg) en vleeskuikenhouders in februari 1998. Doordat deze aan het eind van dat jaar in overleg met het ministerie van Landbouw werd omgezet in een algeheel verbod op het gebruik van deze groeibevorderaars bij varkens, rundvee en pluimvee, werden de concurrentievoorwaarden voor alle Deense veehouders in dat opzicht gelijk getrokken (*Agra Europe*, no. 1783/1839, 1998/1999).

De certificeringssystemen van ondernemersorganisaties die worden opgezet met het doel dat ze voor zoveel mogelijk en liefst voor alle bedrijven in een sector gelden, lopen in de praktijk doorgaans echter maar weinig voor de muziek van de overheidsregulering uit. Men wil niet verder gaan dan wat de meerderheid der boeren wil en kan (in de perceptie van de initiatiefnemers tot certificering) en evenmin de internationale concurrentiepositie ondergraven. Veelal overheerst een dergelijk 'draagvlakdenken' het besef van de noodzaak van ingrijpende verandering. Zo onderscheidt IKB-gecertificeerd varkensvlees zich voornamelijk van varkensvlees zonder IKB-certificaat, doordat het hygiënischer is en slechter beschikbaar. Het is echter niet gezonder, malser, diervriendelijker of milieuvriendelijker (Hertzberger, 1998). Naast IKB wordt in Nederland een systeem van kolomcertificering ontwikkeld door Stichting Kolomcertificering Varkenshouderij (KOVAR). Hoewel de ambitie is in dit systeem continu en structureel

aandacht te besteden aan zowel wettelijke als maatschappelijke eisen, staat in eerste instantie toch een zo breed mogelijke deelname voorop. De verwachting is dat eind 1999 driekwart van de Nederlandse varkenshouders meedoet (Smulders, 1998). Pas als alle ondernemingen in de keten deelnemen en er dus geen ontsnappingsroutes meer zijn, betekent kolomcertificering een garantie voor de kwaliteit van in Nederland geproduceerd varkensvlees. In een volgende fase kunnen dan de eisen geleidelijk worden opgeschroefd. Hetzelfde geldt voor de eerder genoemde Diergezondheidsindex (zie paragraaf 3.2). Volgens de SDV kon bij de start daarvan 80 procent van de Nederlandse varkensbedrijven aan het basisniveau voldoen (zie de in paragraaf 3.2 vermelde toetredingseisen) en binnen vijf jaar moet dat niveau door alle varkensbedrijven gehaald kunnen worden.

Vergelijkbare private reguleringen in Engeland zijn de *egg safety code* van de *British Egg Industry Council* en de *new quality standard mark* van de *Pig Strategy Council* (waarin alle schakels in de varkenskolom zijn vertegenwoordigd). De eerste omvat een inentingsprogramma tegen salmonella, gezondheids- en hygiënecontroles bij primaire producenten en pakstations, een *best before* aanduiding (21 dagen na leggen) en een *chicken passport* (in verband met traceerbaarheid) en is herkenbaar aan een rode leeuw op de verpakking (*Agra Europe* no. 1823, 1998). Het nieuwe varkensvleescertificaat, dat pas in 1999 van start is gegaan, garandeert dat wordt voldaan aan eisen van dierenwelzijn en voedselveiligheid en dat een goede vleeskwaliteit wordt geleverd (*Pig Farming*, mei 1999). Dergelijke op de brede massa der producenten gerichte certificeringssystemen zijn voorlopig niet meer dan een aanvulling op overheidsregelingen. Ze dienen om burgers en consumenten te verzekeren dat aan alle voorschriften wordt voldaan, dat er niet vervuild wordt, geen verboden middelen worden gebruikt, niet mishandeld wordt, enz. In essentie zijn ze niet meer dan een private garantie van publieke regulering. Anders wordt het als een specifieke productiewijze van een bepaalde categorie producenten wordt gecertificeerd, zoals in het geval van het *label rouge* (zie paragraaf 3.4). Dan is sprake van private regulering van een niche-markt gekoppeld aan een apart prijsregime. Bij groot marktsucces kan een dergelijk systeem een sterk aanzuigende werking hebben en ertoe leiden dat grote delen van een sector versneld hogere niveaus van bijvoorbeeld dierenwelzijn, diergezondheid en productveiligheid realiseren. Dat is ook het beoogde effect van certificeringssystemen met opeenvolgende niveaus. Voorlopers worden gestimuleerd om sneller dan anderen hogere niveaus te halen in ruil voor bijvoorbeeld afzetgaranties, prijstoeslagen of subsidies (afhankelijk van afspraken met afnemers, overheden en geïnteresseerde maatschappelijke organisaties). De in paragraaf 3.2 genoemde praktijktoets van 200 varkensbedrijven is erop gericht te testen of en hoe bedrijven niveaus van diergezondheid en welzijn kunnen halen die boven het basisniveau liggen van de Diergezondheidsindex. De verwachting is dat bij bewezen succes zowel

afnemers als primaire producenten zich versneld op volgende niveaus zullen richten om te voorkomen dat ze tot de onderkant van de markt gaan behoren.

Certificeringssystemen van ondernemersorganisaties in de Nederlandse intensieve veehouderij met een kwaliteitsverhogend effect boven het niveau van overheids-eisen verkeren nog in het stadium van intenties, wensen en experimenten. Er is nog geen sprake van sectorbrede en kolomdekkende transparantie en traceerbaarheid en evenmin van algemene verhoging van kwaliteitsniveaus dankzij aangroeiende groepen voorlopers. Om de beoogde private regulering van kwaliteit waar te maken is een zelfregulerend vermogen nodig dat tot op heden in de varkens- en pluimveesectoren ontbreekt. Zelfregulering houdt in dat het georganiseerde bedrijfsleven niet alleen een effectieve controle kan uitvoeren, maar ook in staat is adequate economische sancties op te leggen op basis van tuchtrecht, met stigmatisering en uitsluiting als zwaarste sancties. Alleen een dergelijke zelfregulering kan aan zowel producenten als consumenten de zekerheid en betrouwbaarheid garanderen, waaraan het certificeringssysteem zijn meerwaarde ontleent. Dankzij het mede op sociale controle gebaseerde sanctiemechanisme kan private regulering effectiever zijn dan overheidsregulering.

Gebleken is dat private regulering van kwaliteit via certificeringssystemen in de Nederlandse intensieve veehouderij zeker nog geen gevestigde institutie is. Door het bedrijfsleven georganiseerde kolomcertificering is evenmin een vanzelfsprekende ontwikkeling als de eerder vermelde verticale integratie. Boeren koesteren ten aanzien van kolomcertificering vergelijkbare bezwaren en wantrouwen. Deze betreffen de papieren rompslomp en kosten waar geen meeropbrengsten tegenover staan, de vraag of iedereen zich aan de eisen houdt en knoeiers niet de inspanningen van anderen teniet doen, de vergelijkbare vraag naar het weren van importvlees van slechtere (niet-gecertificeerde) kwaliteit en de overheersende rol van slachterijen, die te afhankelijk maakt. Maar ook maatschappelijke organisaties op het terrein van consumentenbelangen, dierenbescherming en natuur- en milieubescherming zijn er nog allerminst van overtuigd dat de private certificeringssystemen werkelijk aan hun eisen tegemoet komen en betrouwbare garanties bieden voor de kwaliteit van dierenwelzijn, diergezondheid, milieu en productveiligheid. Het is dan ook van doorslaggevende betekenis hoe de veehouders zelf daadwerkelijk reageren op de private reguleringssystemen, met welke initiatieven zij het geheel van politieke, maatschappelijke en commerciële eisen tegemoet treden.

# 5 Ondernemers aan zet

## 5.1 Ondernemersinitiatieven

De politiek-maatschappelijke kritiek en druk op de intensieve veehouderijsectoren in Nederland zijn vooral vanaf het midden van de jaren '80 geleidelijk groter geworden. De boerenbelangenorganisaties en de overgrote meerderheid van de veehouders stonden daar toen niet of nauwelijks voor open. In die kringen overheerste het denken in termen van groei van productie, productiviteit en exportmarkten. Voorzover niet ronduit ontkennend of afwerend op de maatschappelijke bezwaren werd gereageerd, werden deze als technische problemen opgevat, waarvoor technische oplossingen konden worden ontwikkeld, die de gangbare productiewijzen en expansiepatronen in feite ongemoeid zouden laten. Mest was te distribueren en te bewerken, ammoniak was in luchtwassers af te vangen, dierenwelzijn was een kwestie van betere hygiëne en ziektebestrijding. Natuurlijk waren er individuele veehouders die andere wegen insloegen. De scharrelproducenten, zij die op biologische productie overgingen, de pluimveehouders die in mestdroging en -verbetering investeerden, omdat ze ook dat als element van boerenvakmanschap en ondernemerschap beschouwden. Maar dat waren uitzonderingen, de meerderheid beperkte zich tot *reageren*, met meer of minder tegenzin, op de geleidelijk in omvang toenemende regelgeving.

In de eerste helft van de jaren '90 vindt als reactie op de aanhoudende kritiek van met name de milieubeweging en de toenemende overheidsregulering een zekere kentering plaats. Boeren en plaatselijke boerenorganisaties beginnen de zorg voor natuur, landschap en milieu als boerenverantwoordelijkheid te beschouwen, zoeken naar mogelijkheden om bedrijfsontwikkeling en het beheer van dergelijke hulpbronnen te combineren en maken plannen waarvoor zij bij overheden en maatschappelijke organisaties steun proberen te verwerven. Zo ontstaat in 1993 in een concentratiegebied van intensieve veehouderij de Milieucoöperatie De Peel (MCP). De betrokken ondernemers maken plannen voor reductie van mineralenverliezen, aanpassing van stalsystemen om ammoniakemissie te verminderen, mestverwerking op bedrijfsniveau, afvalwaterzuivering en natuurbeheer en vinden daarvoor medewerking van de overheid en zelfs van vroegere tegenstanders. Het lijkt erop dat het klimaat voor een 'proactieve' in plaats van een 'reactieve' ondernemersopstelling gunstiger wordt. Dat wordt tegelijkertijd echter bedreigd door de polarisatie rond het mestbeleid tussen overheid en varkenshouders. Naast het ontstaan van milieucoöperaties is er ook de opkomst van een reactieve stroming vertegenwoordigd door de begin '94 opgerichte Neder-



landse Vakbond van Varkenshouders (NVV). De Wet Herstructurering Varkenshouderij zet de verhouding tussen overheid en varkenssector verder op scherp. Zelfs de leden van MCP 'zakt de moed in de schoenen' en hun bereidheid om zich in te zetten voor de MCP-projecten krijgt een flinke knauw (*Pail Mail* 4(10), maart 1998).

De combinatie van de harde overheidsaanpak van de herstructurering en de massale, diep ingrijpende varkenspestepidemie veroorzaakt een schokeffect. Natuurlijk is er het beeld van de onrechtvaardige overheid die erop uit is de intensieve veehouderij te breken en die door de rechter een halt wordt toegeroepen. Sommigen zetten zich hierdoor nog meer af tegen alle overheidsplannen en -regels, anderen leggen het bijltje erbij neer of willen weg uit Nederland.

Tegelijkertijd wordt echter bij velen het besef gewekt of versterkt van de absolute noodzaak en urgentie de maatschappelijke signalen serieus te nemen en de 'weg naar echte vernieuwing op te gaan' van de intensieve veehouderij in Nederland (*Verklaring van Wageningen*, 15 januari 1999). Sectororganisaties in de varkens- en pluimveehouderij komen met voornemens en visies en werken aan plannen van aanpak, waaruit het gevoel van urgentie blijkt. Het lijkt erop dat de voorzichtige kentering van het begin van de jaren '90 tot een krachtige ontwikkeling uitgroeit in de richting van een duurzame intensieve veehouderij die definitief afrekent met de afwenteling op milieu, dierenwelzijn en volksgezondheid. Intenties van het georganiseerde bedrijfsleven zijn echter nog geen werkelijkheid. Bij maatschappelijke organisaties van milieubeweging, dierenbescherming en consumenten bestaat veel scepsis op grond van een lange ervaring met defensieve reacties en niet gerealiseerde intenties van belangenvertegenwoordigers van de intensieve veehouderij. Gezien het recente verleden van verdeeldheid, onmacht en gebrek aan een slagvaardige belangenorganisatie (zie Backus et al., 1998), bestaat ook onder veehouders het nodige wantrouwen in collectieve vertegenwoordiging en plannen. Hoewel de retoriek anders doet vermoeden, komt de 'echte vernieuwing' tot op heden dan ook meer van individuele of collectieve initiatieven van vooroplopende ondernemers dan van het georganiseerde bedrijfsleven.

Een voorbeeld van individuele ondernemersinitiatieven zijn de bedrijfsplannen van een twintigtal varkenshouders, ontwikkeld door de ondertekenaars van de 'Verklaring van Wageningen' als vervolg op het rapport *'Mythen en Sagen' rond de varkenshouderij*, geschreven door de 'Denktank Wageningen'. In deze plannen, die op 31 januari 2000 aan de pers zijn gepresenteerd onder het motto 'Veehouders in dialoog met de samenleving' laten 22 vooruitstrevende ondernemers zien hoe zij vooroplopen op terreinen als milieu-, welzijns- en kwaliteitszorg. Eén van de innovaties betreft een nieuw staltype, vergelijkbaar met de ligboxenstal voor koeien. De stal, gemaakt van relatief

goedkoop en naar verhouding weinig materiaal, kent een donkere ligruimte, voorzien van stro en lage scheidingsmuurtjes, waar varkens kunnen rusten. Daarnaast is er een lichte loopruimte voor dieren die activiteit willen en een mestruimte met dichte vloer en stro die de ammoniak bindt. Staarten couperen is verleden tijd. Boven de ligruimte ligt in de winter een grote hoeveelheid stro die isoleert en in de zomer zorgt deze hoge ruimte ervoor dat de temperatuur niet te hoog oploopt. Zodoende is noch voor verwarming, noch voor ventilatoren energie nodig. In dit stalstelsel wordt ammoniakemissie op drie manieren beperkt, door de relatief lage temperatuur, het strogebruik in de mestruimte en het ontbreken van mestopslag waaruit ammoniak ontsnapt (er wordt dagelijks of om de dag uitgemest). Bovendien vindt geen emissie plaats bij het uitrijden van de vaste mest. Dit staltype is afkomstig uit Engeland en na excursies naar een Britse fokkerijgroepering door meerdere Nederlandse varkenshouders overgenomen.

Een andere innovatie betreft de bewerking van drijfmest. Mestscheiding met behulp van een eenvoudige, verplaatsbare installatie die 40 m<sup>3</sup> per dag kan verwerken, is de eerste stap. Zo wordt dikke mest van constante kwaliteit verkregen, die wordt gemengd met een biologische ammoniakbinder en wordt gedroogd met stallucht. Het eindproduct bestaat uit reukloze korrels, die zeer geschikt zijn als bodemverbeteraar, mede dankzij de biologische toevoeging, en die door de koolstof-stikstof-verhouding bij aanraking met water of regen niet opnieuw de vorm van mest aannemen. Het betreft een eenvoudig bedrijfssysteem, waarvan de kosten rond de tien gulden per kuub drijfmest liggen. Het product wordt afgezet als kunstmestvervanger bij akkerbouwers en voorraadbemester bij tuinders en boomkwekers.

Afzet op grotere schaal en ook export zijn mogelijk als op regionaal niveau wordt samengewerkt aan volgende stappen (voor export naar Frankrijk bijvoorbeeld drogen, verhitten en persen, zodat een pathogeenvrij product ontstaat), zodat grote, homogene partijen van een door afnemers gewenste samenstelling kunnen worden geleverd.

Vergelijkbare individuele initiatieven vinden plaats in de pluimveehouderij. Ook daar is door een individuele legpluimveehouder een nieuw staltype geïntroduceerd, een combinatie van het scharrel- en het volièrre-systeem. De betrokken Drentse pluimveehouder heeft op dit REDL-systeem (geeft de dieren aparte ruimte voor Rusten, Eten, Drinken, Leggen) octrooi gekregen (*Pluimveehouderij* 29(18), 7 mei 1999). En ook daar hebben individuele pluimveehouders geïnvesteerd in systemen om het mest- en ammoniakprobleem op bedrijfsniveau op te lossen. Een door meerdere grote pluimveehouders toegepast systeem omvat voordroging in de stal, automatische mestafvoer op een band, opslag in tunnels waar lucht doorheen wordt geblazen die wordt hergebruikt voor verwarming en voor het overige wordt gewas-

sen om de ammoniak eruit te halen. Het gecomposteerde en geperste eindproduct vindt gemakkelijk afzet als bodemverbeteraar/meststof en de ammoniakemissie is tot vrijwel nul gereduceerd.

Het zijn ook individuele, vooruitstrevende veehouders die zich bereid hebben getoond op hun bedrijf het doorgroeien naar hogere niveaus van de Diergeveiligheidsindex (DVI) uit te testen, zoals andere individuele varkenshouders "uit onvrede met de reguliere varkenshouderij" voor de *Milieukeur* zijn gaan produceren (*Boerderij* 84(18), 7 september 1999 VA). Daarmee voldoen zij aan extra eisen met betrekking tot uitval van dieren, energieverbruik, dierenwelzijn (geen overgangstermijnen bij invoeren van maatregelen op grond van Varkensbesluit 1994), drinkwatervoorziening, mineralenverliezen en ammoniakemissies.

Bekende *collectieve* initiatieven van pluimveehouders zijn *Golden Harvest*, *Zuiver Ei* en *Duurzame Energieproductie Pluimveehouderij* (DEP).

Het experiment Golden Harvest, waaraan maximaal 40 pluimveehouders mogen meedoen, is een poging bedrijfsontwikkeling te combineren met vooruitgang op het terrein van milieu en dierenwelzijn. Een vereniging van 7 pluimveemestverwerkers valoriseert de door maximaal 40 pluimveehouders aangeleverde mest om deze als gecertificeerd product te exporteren in de vorm van granulaat, poeder of korrels. De pluimveehouders mogen hun productie met een bepaald maximum uitbreiden op voorwaarde dat alle op het bedrijf geproduceerde mest (dus niet alleen de extra hoeveelheid maar ook de reeds bestaande mestproductie) wordt geëxporteerd. Daarnaast moeten zij aan ruimere oppervlakte-eisen voldoen om voor 7 (bij 500 cm<sup>2</sup> per dier) of 12 (bij 600 cm<sup>2</sup> per dier) jaar vrijgesteld te worden van de verplichting tot aankoop van de mestproductierechten die voor de uitbreiding nodig zijn. De deelnemende legkippenhouders, die niet alleen kooihuisvesting maar ook scharrel- of volièresystemen hebben, moeten de mest op het bedrijf drogen tot 80 procent droge stof en ook de ammoniakemissie verminderen.

Zuiver Ei is een vergelijkbaar initiatief met dezelfde voorwaarden van overheidswege. Daaraan doen 30 pluimveehouders mee die van Zuiver Ei meer willen maken dan vooral een mest- en milieuproject. Zo wordt geïnvesteerd in de verrijkte kooien waar de Europese Unie naartoe wil en is aan de Dienst Landbouw Voorlichting (DLV) de opdracht gegeven een ISO 9000 certificeringssysteem voor legpluimveebedrijven te ontwikkelen, omdat het IKB-systeem onvoldoende wordt gevonden. Andere grote legpluimveehouders (een groep van 135 bedrijven met meer dan 50.000 leghennen) hebben het onderzoek naar verrijkte kooien op proefbedrijf het Spelderholt geadop-

teerd, nadat de financiering van zowel RABO-bank als overheid stopte.

Het initiatief van de Stichting DEP betreft de oprichting van een energiecentrale op de Moerdijk, waarin pluimveemest wordt verbrand. De centrale kan medio 2002 operationeel zijn. Deelnemende pluimveehouders hebben inmiddels voor ruim 6 miljoen kg fosfaat mestleveringscontracten gesloten, met als voorwaarde dat zij gevrijwaard worden van een eventuele toekomstige inkrimping van de pluimveestapel (Provincie Noord-Brabant, 1999).

Het *Zuidelijk Platform Mestbe- en verwerking* is een collectief initiatief in de varkenshouderij. Het Platform beoogt niet alleen kennisverspreiding, certificering en bemiddeling tussen aanbieders en gebruikers van kleinschalige mestbe- en verwerkingsinstallaties, maar tracht ook samenwerkingsvormen onder de 4.000 geïnteresseerde varkenshouders van de grond te krijgen voor verwerking en afzet van mest. De initiatiefnemers van het Platform richten zich ook op verdergaande samenwerking van varkenshouders in *producentenverenigingen of -groepen*. De basis van producentenverenigingen is gemeenschappelijkheid van belangen, waarbij gezamenlijke aanpak meer oplevert dan individuele (Backus et al., 1998). Al naar gelang die gemeenschappelijkheid kan een producentenvereniging zich richten op aanpak van de diergezondheid in een regio, gezamenlijke mestverwerking en -afzet, levering van een herkenbaar streekproduct of gezamenlijke contracten met afnemers en leveranciers.

In Bretagne hebben de *groupements de producteurs* eigen gezondheidsbewakingsprogramma's en eigen dierenartsen in dienst. Deze juridisch geregelde samenwerkingsvorm (131 verenigingen, waarbij 80 procent van de varkenshouders is aangesloten) speelt ook een belangrijke rol in de distributie van biggen en in de relaties tussen slachterijen en primaire producenten (Lankreijer, 1996). In deze laatste rol worden producentenverenigingen door boerenorganisaties ook gezien als een middel voor primaire producenten om invloed uit te oefenen op uitbetalingsprijzen en afzetprogramma's (LTO, 1998) en een tegenwicht te bieden aan verwerkers en retailers die veel minder in getal en veel groter in omvang zijn (*Pig Farming*, mei 1999).

## 5.2 Onzeker perspectief

Aan vooruitstrevende ondernemers in de intensieve veehouderij die individueel of gezamenlijk initiatieven ontplooiën in de richting van maatschappelijk meer gewenste productiemethoden ontbreekt het niet. Zij beschikken over de middelen en mogelijkheden om in te spelen op kwaliteitsprogramma's van afnemers en/of sectororganisaties of om voor bijzondere deelmarkten (streekproducten) of pro-

ductielijnen (biologische vleeslijn van Dumeco) te produceren. De vraag is echter wat de betekenis van deze voorlopersbeweging is, hoeveel veehouders kunnen en willen daarin meegaan, hoe gunstig of ongunstig zijn de condities voor een ontwikkeling op grotere schaal?

Duidelijk is dat diegenen die de maatschappelijke kritiek grotendeels aan onwetendheid van burgers, consumenten en politici wijten en in de overheidsvoorschriften vooral instrumenten zien om de intensieve veehouderij uit Nederland te verdrijven, zeker niet tot de voorlopers behoren. Maar ook veel veehouders met een minder defensieve houding aarzelen om te investeren in vernieuwing van productiesystemen. De ervaringen van de afgelopen jaren met de overheidsregulering van de intensieve veehouderij in Nederland hebben onzekerheid, frustratie en wantrouwen in de hand gewerkt met een afwachtende houding of zelfs inertie als gevolg. Ook (potentiële) voorlopers hadden of hebben te maken met tussentijdse aanscherpingen of juist uitstel van maatregelen. Gedwongen verkleining van productiecapaciteit, terwijl men die volledig moet benutten om te voldoen aan rente- en aflossingsverplichtingen. Verlies van *Groen Label* status bij experimenten met diervriendelijke huisvestingssystemen. Hoge kosten van proefstalstatus met wisselende financiële compensatie. Inflexibele voorschriften voor dierenwelzijn met soms averechtse gevolgen. Moeizame verstrekking of weigering van vergunningen voor nieuwe mestverwerkingssystemen of voor met de overheid overeengekomen projecten (zoals in het geval van *Golden Harvest*). Vrees voor nieuwe regels die initiatieven bemoeilijken (zoals één op één mestafzetcontracten die mogelijk collectieve mestafzet blokkeren). Naast de onzekerheid en frustratie over de overheidsregulering zijn er de onzekere perspectieven inzake afzetmogelijkheden en prijsontwikkelingen als gevolg van toenemende handelsliberalisering en internationale concurrentie. Kortom, alleen veehouders die beschikken over een flinke portie vakmanschap en ondernemerschap én over een behoorlijke dosis durf en optimisme – en die bovendien in staat zijn voldoende financiële middelen te mobiliseren – zullen daadwerkelijk de weg van vernieuwing opgaan. Zij die niet tot deze selecte groep behoren wachten af, bouwen af of gooien de kont tegen de krib.

In de conclusies gaan we nader in op de toekomstperspectieven voor de blijvers in de Nederlandse intensieve veehouderij.

## 6 Conclusies

De ontwikkeling van de intensieve veehouderij is aan het eind van het huidige decennium in een stroomversnelling geraakt. Vanaf medio jaren '60 tot begin jaren '80 vond de grote expansie van de Nederlandse varkens- en pluimveehouderij plaats. Toen begon de politiek-maatschappelijke kritiek op de ongewenste neveneffecten van de enorme productiegroei in deze sectoren toe te nemen en maakte de overheid een voorzichtig begin met de correctie van ongewenste ontwikkelingen. Lange tijd werd door belangenorganisaties en individuele ondernemers uit beide sectoren veel tegen de van overheidswege opgelegde correcties geageerd, noodgedwongen werd er met tal van aanpassingen in veevoer- en drinkwaterverstrekking, mestopslag en -verspreiding en huisvestings- en houderijsystemen op gereageerd, slechts zelden werd er op geanticipeerd in belangenbehartiging en bedrijfsvoering.

Aanhoudende, structurele problemen met mestoverschotten, ammoniakuitstoot, stankverspreiding en dierenwelzijn, verergerd door beeldbepalende incidenten als varkenspest, verontreinigd veevoer en boerenprotesten, hebben de intensieve veehouderij eind jaren '90 in een crisis gebracht, waarin ze tegen een dreigend verlies van politiek-maatschappelijke acceptatie c.q. tolerantie is aangelopen. Deze crisis brengt met zich mee dat de correctie van afwentelingen op milieu, dierenwelzijn, diergezondheid en volksgezondheid sterker en dwingend wordt. Deze komt zowel van buitenaf, van overheid, politiek, maatschappelijke organisaties en de media, als van binnenuit, van diverse marktpartijen (supermarkten, vleesverwerkers, dierenartsen, financiers), belangenorganisaties en (groepen van) voorlopers. Dit veroorzaakt in de primaire sector enerzijds dynamiek en vernieuwende initiatieven, anderzijds verlamming en verzet. Voor veel bedrijven komt de keuze tussen vernieuwing of sanering snel dichterbij. De onvermijdelijke ontwikkeling naar een meer gesloten bedrijfsstructuur (met name in de varkenshouderij), stabiele afzetrelaties, certificering en transparantie, grotendeels verdwijnen van de levende export en gecontracteerde (en wellicht ook gecertificeerde) mestafzet zal, in combinatie met de verplichting om aan steeds stringenter overheidseisen te voldoen, tot een forse sanering leiden van bedrijven zonder opvolger, van beperkte omvang of met varkens of kippen als neventak. In de varkenssector is de varkenshouderij op de helft van alle bedrijven een neventak, terwijl er nog een kleine dertien-duizend bedrijven zijn met minder dan 500 mestvarkens. In de vleeskuikensector ligt de verhouding tussen hoofdberoep en neventak hetzelfde als in de varkenshouderij en telt maar een kwart van de bedrijven meer dan 50.000 vleeskuikens. In de leghennensector is het

beeld vergelijkbaar, slechts 1000 van de ongeveer 2.250 bedrijven houden meer dan 5000 leghennen. Op veel neventakbedrijven zal men niet in staat of bereid zijn aanzienlijke meerkosten te maken voor mestafzet, dierenwelzijn en diergezondheid met als gevolg sanering van de neventak of omschakeling naar alternatieve, kleinschalige productiewijzen die weinig investeringen vereisen.

Groeiende internationale concurrentie en differentiatie van de afzetmarkt versterken de dynamiek van innovatie en sanering. Met het oog op het toekomstperspectief voor de primaire productie kan onderscheid worden gemaakt tussen een bulksegment en een kwaliteitssegment.

### **Bulksegment**

In het *bulksegment* wordt tegen relatief lage opbrengstprijzen een standaardkwaliteit mestvarkens, braadkuikens, industrie-eieren en consumptie-eieren geproduceerd op een wijze die voldoet aan de door de overheid gestelde basiseisen ten aanzien van hygiëne, productveiligheid, diergezondheid, dierenwelzijn en milieu. Finale afzet vindt plaats op weinig veeleisende exportmarkten en naar weinig veeleisende, prijsgerichte binnenlandse consumenten. Als gevolg van groeiende internationale concurrentie tegen lage kostprijzen, vermindering van Europese exportsubsidiëring en geleidelijk stringentere, vaak kostprijsverhogende overheidseisen, is export van het bulksegment naar derde landen op termijn vrijwel uitgesloten. Blijft over de afzet in het lage prijssegment in Nederland en andere EU-lidstaten. Alleen de eerder genoemde 'semi-industriële' bedrijven (zie paragraaf 4.1) met een grootschalige en specifieke, geïntegreerde bedrijfsopzet zullen in dit segment kunnen concurreren, zolang de handelsliberalisatie, in de zin van openstelling van de Europese markt voor importen uit derde landen, niet te drastisch verloopt. Mogelijk kunnen associaties (producentenverenigingen) van één- à tweemansbedrijven eveneens in dit segment concurreren in die (bijzondere) gevallen waarin de voordelen van gezamenlijke inkoop, aanbodplanning, mestafzet en complementariteit van bedrijfsopzet maximaal benut kunnen worden. Voor het merendeel van de in Nederland resterende varkens- en pluimveebedrijven is de kostprijsconcurrentie in het bulksegment echter geen begaanbare weg.

Productie voor het bulksegment, die onder volledig gecontroleerde en gesloten omstandigheden plaatsvindt, gebruik maakt van relatief goedkope (afval)grondstoffen en die gekenmerkt wordt door een zeer hoge dierproductiviteit, kan men karakteriseren als *maatschappelijk getolereerd*, aan de door de overheid gestelde basiseisen zal noodzakelijkerwijs worden voldaan. Maatschappelijk getolereerd is geen garantie voor vrijwaring van politiek-maatschappelijke kritiek, die deze vorm van grootschalige, intensieve veehouderij zeer waarschijn-

lijk zal blijven oproepen. Als in reactie daarop overheidseisen verder worden aangescherpt, zodat bijvoorbeeld leghennen op de grond en varkens op stro gehouden moeten worden, en als bovendien de handelsliberalisering versneld doorzet, dan wordt de kans groot dat bulkproducenten uitwijken naar het buitenland of naar aanverwante activiteiten (handel, verwerking, import/export).

### **Kwaliteitssegment**

Productie voor het *kwaliteitssegment* voldoet aan eisen ten aanzien van dierenwelzijn (huisvesting, verzorging, transport), milieuzorg, veiligheids- en gezondheidsgaranties en vleeskwaliteit (gebruik van nieuwe kruisingen en rassen) die verder gaan dan de standardeisen van overheidswege. Deze is gericht op de kwaliteits- en bewuste consument in Noordwest Europa, Japan en enkele overige deelmarkten, die prijs stelt op betrouwbare producten en diervriendelijke en duurzame productiemethoden en daarvoor ook wat meer wil betalen. Zoals gezegd is het gros van de Nederlandse varkens- en pluimveehouders op korte tot middellange termijn (5 à 10 jaar) op deze productie aangewezen, omdat concurrentie in het bulksegment niet langer mogelijk is. Ook in het kwaliteitssegment is de concurrentie echter aanzienlijk, zowel van producenten die voor de eigen markt aanleveren (vgl. Verenigd Koninkrijk, Duitsland), als van veehouders die voor export produceren (vgl. Denemarken, Frankrijk). Evenals hun Nederlandse concurrenten moeten ook deze producenten extra kosten maken om aan stringentere overheidseisen en additionele kwaliteitseisen te voldoen en ook zij klagen met regelmaat over de verzwakking van hun concurrentiepositie die daarvan het gevolg is. Niettemin is het kostenniveau van de primaire productie in Nederland, mede als gevolg van de hoge concentratiegraad van de intensieve veehouderij, relatief hoog (met name veterinaire en mestafzetkosten). Ondanks de efficiënte infrastructuur, met name in de concentratiegebieden, is de concurrentiekracht van de verwerkende industrie ook een onzekere factor (McKinsey, 1997). Daar staat tegenover dat recente fusies, kwaliteitsprogramma's en toenemende verticale integratie tot versterking kunnen leiden. Het vakmanschap, ondernemerschap en de professionaliteit van de voorlopers in de Nederlandse intensieve veehouderij stellen hen in staat een marktaandeel te verwerven in dit hoger geprijsde kwaliteitssegment. Gezien de precaire concurrentievoorwaarden hangt de omvang van dat marktaandeel in belangrijke mate af van de maximale benutting van gegeven mogelijkheden, bijvoorbeeld ten aanzien van productdifferentiatie, mestkwaliteitsverbetering, stalinnovatie, nieuwe en/of sterkere rassen, het opbouwen van een imago van betrouwbaarheid en kwaliteit en efficiëncywinst in de productiekolom. Ook kunnen collectieve initiatieven van veehouders op de genoemde of andere terreinen, al of niet in de vorm van producentenverenigingen, bijdragen aan hun concurrentiekracht.

Productie voor het kwaliteitssegment is te typeren als *maatschappelijk gewenst*. Deze kan zich op de Nederlandse thuismarkt mogelijk een bevoorrechte positie verwerven dankzij voor de binnenlandse consument controleerbare en transparante kwaliteitsgaranties en vertrouwenwekkende afspraken met maatschappelijke organisaties van milieubeweging, dierenbescherming en consumentenbelangen. Hoewel onder de huidige omstandigheden een ogenschijnlijk ver verwijderd ideaal, lijkt zo'n sterke, aan de maatschappelijke gewenstheid ontleende positie op de binnenlandse markt, essentieel voor de toekomst van de 'middenbedrijven' die het beeld van de varkens- en pluimveehouderij in Nederland blijven bepalen.

## Summary

Following a period of unprecedented expansion, Dutch pig and poultry farming had to contend with growing criticism of undesired side effects of the enormous growth in production as from the mid-eighties. For a long time the political agenda was dominated by the manure problem. Other public concerns, about animal welfare, product quality with a view to public health, infectious animal diseases and the import of livestock feed raw materials from third world countries, attracted marginal attention compared with the manure surpluses. Gradually, health risks and animal welfare problems have, however, come to assume a more prominent position in the shaping of public opinion. With the sustained manure and ammonia problem, these politically charged questions are leading to a large amount of (radical) government action.

Where animal welfare is concerned, *going it alone* in Europe is proving laborious and delivering little success. In most member states of the European Union, European regulations therefore set the tone. These are often compromises achieved with great difficulty. Furthermore, trade measures on the basis of requirements for *production methods* are prohibited under the current WTO agreement, which means that the European Union has little scope for manoeuvre in this respect. In the Netherlands, implementation of welfare decrees based on European regulations is laborious. Encouraging players to take the lead via subsidies, exemptions and certification systems is possibly doing more to help than an accumulation of accommodation and care regulations.

The recent swine fever epidemic has led to financial responsibility for animal health policy being moved to the industry itself at an accelerated pace. The funds for combating animal disease are being augmented by veterinary levies. The fewer contamination risks the business set-up entails, the lower the levy. Mandatory hygiene measures also require investment. Ultimately, the government wishes to move to a private insurance system for the risks of disease breaking out, to foot the bill for mandatory activities to combat disease.

It is not just intensive livestock farming in the Netherlands, but also in competing member states such as Denmark, France (notably Brittany) and Germany that are confronted with radical manure policy. For example, not only does Denmark have a tight harmonisation rule for the ratio between the number of animals and land available, increasingly more stringent requirements are being set for the utilisation of nitrogen. In France and Belgium, there are obligations

on manure disposal for larger livestock holdings outside their own region and for manure processing. Apart from Belgium, the nitrogen supply norm in the EU nitrate Directive is taken as the starting point. As far as ammonia policy is concerned, the Netherlands is leading the way, and little if anything is being done in the other member states. Developments in policy in the field of product safety and health are leading in the first instance to an accumulation of rules and checks, as the switch to replacement additives, resources or raw materials demands ongoing regulation. In the slightly longer term, the government, however, is affecting production methods and husbandry systems, which will have to be modified to offset the disappearance of inputs and resources. Certification will become ever more unavoidable for companies to be able to deliver. Increasingly, a distinction will have to be made in government regulations and inspection charges between certified and non-certified companies.

The competitive position of the Dutch pig and poultry farming industry in the bulk segment of relatively low-price standard products is coming under increasing pressure. Cost prices are significantly lower in such countries as the US, Canada and Brazil, and the industry in these countries is experiencing dramatic expansion. In the medium term, there will also be growing competition from Central and Eastern Europe. If there is a further reduction in export subsidies, exporting to third countries will become virtually impossible. Greater access to the EU market will also bring heavy pressure to bear on the competitive position in the European bulk segment. Veterinary levies, manure disposal costs, ammonia and odour measures and in comparison with a number of competitors, animal welfare regulations will serve to make competition even more difficult, not least in relation to bulk producers in EU member states. As we see it, production for this market is therefore not a viable option for the majority of Dutch pig and poultry farmers. At most it will be the semi-industrial operations which, thanks to the benefits of scale and location and the efficiency gains of an integrated structure of feed production through to processing, well below the average cost price level, that will be able to cope with this price competition on the bulk market. All others will produce for the quality market or not at all.

Production for the quality segment complies with more far-reaching requirements in the field of animal welfare, health and safety guarantees, product quality (including specialities) and environmental concern compared to the basic requirements laid down by the government. The investment, which is a guarantee of a higher price for quality production, is a fresh boost to vertical integration, which would appear to be more sustainable in nature than the vertical integration trend of the seventies. Even now, this is not a self-evident trend, however, many animal farmers are proving hesitant,

distrusting and resisting loss of independence. Apart from customers, interest organisations in the pig and poultry farming sectors are trying to raise the quality of animal husbandry and production systems to a higher level using a private certification and guarantee system. These attempts, however, have so far run up against distrust on the part of the farmers and organisations in society. Furthermore, there has been an absence to date of any self-regulatory capacity which is required to guarantee full reliability.

The crisis surrounding the problem of off-loading onto the environment, product safety, animal welfare and animal health that is associated with intensive livestock farming has led to polarisation between the government and organisations in society on the one hand and sector organisations and farmers on the other regarding the approach to these problems. Despite this polarisation, the crisis is also triggering individual and collective initiatives via progressive farmers in the pig and poultry farming sector in such fields as manure processing and treatment, animal husbandry systems which are friendly to the animals and the environment alike and animal healthcare. At the same time, there is a great deal of frustration and dissatisfaction with the obstacles raised by regulations and discouragement from the government. Added to the fear of new rules and uncertainty about future sales potential and price trends, this is leading to immobility and paralysis particularly among pig farmers or to them deciding to pull out or to seek their salvation outside the Netherlands. The future of the Dutch pig and poultry farming industry would appear to be reserved for a select group of progressive livestock farmers who have a large amount of professionalism, entrepreneurial skills, financial resources and optimism and, in addition, probably a limited number of "semi-industrial" agro-businesses.

This prospect for the future means that in the years ahead there will have to be significant rationalisation among farms without a successor, with limited financial room for manoeuvre or with pigs or chickens as a subsidiary activity. The semi-industrial operations tolerated by society which produce for the bulk segment will probably continue to attract criticism from the public and consumers. If in response to this government requirements in the Netherlands are further tightened and if furthermore the opening up of the European market for bulk products from third countries assumes serious proportions, these agro-businesses will probably relocate to other countries or switch to other economic activities associated with primary production. The added price to be paid for "socially desirable" quality production, focused on the category of quality aware consumers in north west Europe and some countries beyond, will depend upon the extra requirements and concepts being complied with. The production will be handled by farms that are able

to cope with the care and work required to meet the additional requirements and will be characterised by a diversity of business systems and styles. Competition in the livestock farming quality segment in other European member states with generally lower cost price levels is intense, however. In view of the precarious competitive conditions, the future prospects for the Dutch pig and poultry farming industry therefore depend upon maximum utilisation of the scope for product differentiation, innovation of animal husbandry systems, improvement in manure quality, breeding programmes, efficiency gains in production chains and a reliable quality guarantee system. Apart from individual entrepreneurial initiatives, collective efforts will be indispensable.

## Literatuur

Adler, N. en J.L. Bak. (1999). EU's Emission Ceilings Implemented in Denmark. In: M. Kunisch & H. Eckel (Red.), *Regulation of Animal Production in Europe*. pp. 27-30. Darmstadt: KTBL.

AH. (1998). *Albert Heijn en het milieu*. Zaandam: AH.

Asman, W.A.H. et al. (1999). Tools to Control Ammonia and Odour from Danish Agriculture. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 243-248.

Backus, G.B.C. et al. (1998). *Mythen en sagen rond de varkenshouderij*. Wageningen: WUR.

Birkkjaer, K.O. (1999). Location of Future Farm Buildings. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 253-257.

Birkmose, T. (1999). How is Legislation Protecting Water Quality in Denmark? In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 154-158.

Bokma, S., G.J Koskamp, en E.E. Biewinga, (1997). Diergezondheid in het spanningsveld met dierenwelzijn en milieu. In: J.G. de Wilt (Red.), *Naar een gezonde veehouderij in 2015*. pp. 23-58. Den Haag: NRLO.

Brewer, A.J. en I.A. Davidson, (1999). Developing Agricultural Controls Under Integrated Pollution Prevention Control (IPPC) in England. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 203-207.

Brinkhorst, L.J. en J.P. Pronk. (1999). *Integrale aanpak mestproblematiek*. Brief aan de voorzitter der Staten-Generaal van de Ministers van LNV en VROM, kenmerk KAB-992933, dd. 10-09-1999. Den Haag : Ministerie LNV.

Broom, D.M. (1999). Welfare and How it is Affected by Regulation. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 51-57.

Claassen, E.H.J.H.M. (1997). Technologie en dierziekten: drama of draad van Ariadne? In: J.G. de Wilt (Red.), *Naar een gezonde veehouderij in 2015*. pp. 105-124. Den Haag: NRLO.

COCEB. (1998). *La Qualité En Bretagne*. Alsace-Lorraine: Editions BUCEREP.

Dobbelaere, A. (1999). Animal Production and Water and Soil Protection in Belgium. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 139-148.

Erismans, J.W. et al. (1998). Evaluatie van de effectiviteit van het ammoniakbeleid met metingen en modelberekeningen. *Milieu* 13, nr. 2, pp. 58-70.

Erismans, J.W. en G.J. Monteny, (1999). Mogelijke oorzaken van tegenvallende afname van de ammoniakemissie in Nederland. *Milieu* 14, nr. 1, pp. 2-10.

Grahlmann, G. en H. Von Amende, (1999). Structural Area Planning – Foundation for Expanding Animal Production in Germany. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 295-300.

Grimm, E. et al. (1999). German Regulations Concerning Air Pollution Control in Animal Production - an Overview. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 234-242.

Hendriks, J. et al. (1999). Estimation of a Cost Curve of an Ammonia Reduction Plan for Flanders. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 214-221.

Hertzberger, S.A. (1998). Consumentenwensen, -eisen en percepties. *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw (TSL)* 13, nr.3, p. 176.

Hofman, G. (1999). Water and Soil Pollution Control. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 31-37.

Info (1999). Informatie ontleend aan interviews met ondernemers en beleidsmedewerkers, gehouden door J. Frouws, april-juni 1999.

Jagusiewicz, A. (1999). International Legal Framework for Abating Ammonia Emissions from Animal Production in the ECE Region. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 21-26.

Julicher, C.H.M. et al. (1993). *De toekomst van de diergezondheid, wie zal het een zorg zijn?!* Den Haag: Ministerie LNV.

Just, F. (1996). Agro-environmental problems and the use of policy instruments. *Proceedings of the workshop on 'Mineral Emissions from Agriculture'*. As: Agricultural University of Norway.

Just, F. (1998). *Denmark: the social construction of agri-environmental policies related to intensive livestock farming*. Internal paper, Esbjerg: SUC.

Keeling, L. en J. Svedberg. (1999). Legislation Banning Conventional Battery Cages in Sweden and a Subsequent Phase-out Programme. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 73-78.

Kunisch, M. en H. Eckel. (1999). *Regulation of animal production in Europe*. Darmstadt: KTBL.

Lankreijer, L. (1996). *Publiek-privaat en diergezondheid in Europa*. Den Haag: Ministerie LNV.

Latouche, K. (1999). Farm Animal Welfare: French Perception Through Contingent Valuation Method. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 108-112.

Laugs, G. (1999). Verrijkte kooi slecht voor kip én boer. *De Gelderlander* 29-6-1999.

Lieverink, J.D. (1995). *Environmental Policy on the Way to Brussels. The Issue of Acidification between the Netherlands and the European Community*. Wageningen: Landbouwniversiteit. Proefschrift Wageningen.

LNV. (1999a). *Consumentenzorgen en handel in agrarische producten*. Den Haag: Ministerie LNV.

LNV. (1999b). *Kracht en Kwaliteit: Het LNV-Beleidsprogramma 1999-2000*. Den Haag: Ministerie LNV.

LNV. (1999c). *Beleidsvoornemens diergezondheidszorg in Nederland*. Den Haag: Ministerie LNV.

LTO Nederland. (1997). *Discussierapport over de kosten van melkquotering*. Den Haag: LTO Nederland.

LTO. (1998). *Sectorvisie varkenshouderij : tijd voor verantwoordelijkheid : discussienotitie*. Den Haag: Vakgroep LTO Varkenshouderij.

McKinsey (1997). *Benchmark Study of Dutch Economic Performance: the Food Processing Case*. Amsterdam: McKinsey Global Institute.

Mortensen, B. (1999). Danish Legislation for Pig Welfare and Consumer Pressure on Pig Welfare Production. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 58-61.

Nies, V. en A. Hackeschmidt, (1999). Water Conservation Regulations in Germany - Differences between the Federal States and Impacts on Livestock Production. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 129-132.



Noordhuizen-Stassen, E.N. (1997). Politie en georganiseerde dierziektenbestrijding in 2015. In: J.G. de Wilt (ed.), *Naar een gezonde veehouderij in 2015*. pp. 77-104. Den Haag, NRLO.

NRLO. (1998). *Naar een gezonde veehouderij : kennis- en innovatieopgaven voor de toekomst*. Den Haag: NRLO.

Odink, B.J. (1998). Internationale handelsbetrekkingen in het licht van diergezondheid, dierenwelzijn en voedselveiligheid. In: *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw* 13, nr. 3, pp. 157-160.

Peel, D.S. (1999). The Swine Frontier, *Visions* 72, nr. 1, pp. 1-6.

PVE. (1999). Europese welzijnsdiscussie over leghennen. *Sectorinfo Pluimvee en Eieren*, nr. 2, februari 1999.

Radford, M. (1999). European Community Law and Farm Animal Welfare: A Force for Change or a Brake on Progress? The British Experience. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 79-83.

Rapport. (1998). *Rapport Till Jordbruksdepartementet: Marknadsundersökning av konsumenters inställning till olika former av äggproduktion*. Geciteerd in: L. Keeling en J. Svedberg (1999), *op.cit.*

Sandöe, P., S.B. Christiansen en B. Broberg. (1999). Ethically Defensible Animal Production and the Free Market – Can they be Combined? In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.) pp. 260-270.

Schwabenbauer, K. (1999). Animal Welfare Provisions and their Practical Application in Germany. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.). *op.cit.* pp. 90-92.

Smits, L.C. (1998). Commentaar op: 'Internationale handelsbetrekkingen in het licht van diergezondheid, dierenwelzijn en voedselveiligheid. *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw (TSL)* 13, nr. 3, pp. 161-162.

Smulders, H. (1998). Herstructurering en de toekomst van de Nederlandse Veehouderij. *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw (TSL)* 13, nr.4, 260-270.

Verstegen, J.J.A.M. et al. (1998). *Voorstudie veehouderij*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Viaene, J. (1998). Kansen en bedreigingen voor de Vlaamse intensieve dierlijke productie. *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw (TSL)* 13, nr. 4, pp. 271-274.

Vries, G. de en D.M.H. Crijns. (1999). Policy on Ammonia and on Odour-Nuisance from Agricultural Sources in the Netherlands. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.). *op.cit.* pp. 227-233.

Wechsler, B. en H. Oester. (1999). The Swiss Animal Welfare Legislation for the Keeping of Cattle, Pigs and Laying Hens. In: M. Kunisch en H. Eckel (Red.), *op.cit.* pp. 67-72.

Windhorst, H.W. (1995). Future developments in integrated systems for animal production and health. In: A.A. Dijkhuizen en G. Davies (Red.), *Animal health and related problems in densely populated live-stock areas of the Community*. pp. 155-168. Brussel: ECSC-EC-EAEC.

Windhorst, H.W. (1998). Supply shortfalls demand immediate attention. *PigProgress*. 14, nr. 8, pp. 9-14.

Winter, M., C. Fry en S.P. Carruthers. (1998). European agricultural policy and farm animal welfare. *Food Policy* 23, nr.3/4, pp. 305-323.

ZLTO. (1999). Toekomst door reconstructie : eindrapport van het project Reconstructie Overschotgebieden. Tilburg: Stuurgroep Reconstructie Overschotgebieden.

## **Deel II**

# **Ontwikkelingen in de melkveehouderij**

# Samenvatting

De toekomst van de Nederlandse melkveehouderij wordt niet alleen bepaald door externe factoren. Er is een keuzeruimte en de toekomst wordt ook actief geconstrueerd door de betrokken actoren tezamen. Een goed debat kan de doelgerichtheid en kwaliteit van het handelen van deze actoren verhogen. Aan dat debat leveren wij een bijdrage, niet door te zeggen 'hoe het moet', maar door enkele mogelijkheden te schetsen en tegenover elkaar te stellen.

De ontwikkeling van de melkveehouderij wordt sinds het einde van de jaren '80 gekenmerkt door stagnerende opbrengsten en stijgende kosten. Melkveehouders reageren hierop verschillend en ook de opvattingen over de gewenste toekomstige bedrijfsontwikkeling lopen uiteen. Er zijn twee polen te onderscheiden: modernisering/industrialisering en verbrede plattelandontwikkeling/rurale ontwikkeling. Deze analyse is vooral gericht op drie ontwikkelingsrichtingen die binnen deze polen zijn te onderscheiden en die alle specifieke technologische kenmerken en ruimtelijke consequenties hebben:

- Industriële melkveehouderij (onder andere verdergaande specialisatie, geaccelereerde schaalvergroting en een decimering van het aantal bedrijven);
- Gestage groei (extrapolatie van de huidige ontwikkeling onder andere resulterend in een halvering van het aantal bedrijven in 2010);
- Rurale ontwikkeling (pluri-actieve en multifunctionele bedrijven, productie met hoge toegevoegde waarde, geringe teruggang van het aantal bedrijven).

Modernisering via forse schaalvergroting stuit steeds meer op economische en politieke grenzen. Het idee dat alleen de grote bedrijven het redden, maakt schaalvergroting tot een zichzelf versnellend proces, waardoor de beschikbare inkomensruimte voor de sector als geheel steeds geringer wordt. Door middel van 'zuinig boeren' en een ontwikkeling gekenmerkt door multifunctionaliteit en pluri-activiteit kunnen mogelijk meer bedrijven in stand worden gehouden, wat meer inkomen en werkgelegenheid oplevert.

Het te verwachten EU-beleid (onder andere *Agenda 2000*) en WTO-beleid betekent voor de Nederlandse melkveehouderij een neerwaartse druk op de melkprijs en, ondanks een toenemende vraag naar zuivelproducten op de wereldmarkt, handhaving (of misschien enige teruggang) van de totale melkproductie. Er is wereldwijd sprake van een liberaliseringstendens. In het EU-beleid wordt desondanks

gepoogd om het 'Europese landbouwmodel' en de daarin besloten cultuurlandschappen en andere maatschappelijke waarden te verdedigen. De financiële steun aan de landbouw zal waarschijnlijk in stand blijven, maar steeds meer worden ontkoppeld van de productie (prijsteun) en we verwachten daarbij een koppeling aan maatschappelijke doelen als leefbaarheid, werkgelegenheid, natuur en landschap. Het geld zal meer gaan naar die bedrijven en regio's die aantrekkelijk zijn voor de rest van de samenleving. Anders gezegd, rurale ontwikkeling krijgt de wind in de rug en de 'traditionele' modernisering krijgt de wind tegen. De Nederlandse melkveehouderij (bedrijfsleven en overheid samen) zal hard moeten werken aan een specifieke invulling van 'cross-compliance' (bijdragen aan realisering van maatschappelijke doelen als tegenprestatie voor financiële ondersteuning) om de boot niet te missen. Veel EU- en WTO-beleid moet nog worden bepaald en ingevuld. Van Europese zijde wordt in WTO-verband aandacht gevraagd voor 'consumer-concerns' (consumentenzorgen) en cultuurbepaalde eisen ten aanzien van productiemethoden.

De discussie over de toekomstige inrichting van Nederland woedt volop. De vraag waar plaats is voor welke landbouw speelt daarbij een grote rol. De ontwikkelingsrichtingen versnelde schaalvergroting en rurale ontwikkeling worden nogal eens ruimtelijk uiteengelegd. Voor een dergelijke uiteenlegging lijkt in Nederland geen perspectief. De druk op de ruimte is zo groot dat de oplossing eerder in een multifunctioneel ruimtegebruik zal worden gezocht. Voor het beheer van het landelijk gebied is de landbouw van groot belang. Een combinatie van gestage groei en rurale ontwikkeling kan zorgdragen voor het beheer van het productieve deel van het landelijk gebied.

Voor de toekomst van de melkveehouderij is het stikstofbeleid van groot belang. Wat betreft de nitraat- en ammoniakproblematiek lijken er goede oplossingen mogelijk om de milieudoelen te halen indien het hele bedrijfssysteem in beschouwing wordt genomen (en met name ook de betekenis van de bodembioïecologie die in de benaderingen tot nu toe geen voorname rol speelde). Een mogelijk (groot) probleem kan zijn dat deze oplossingen niet realiseerbaar zijn binnen de termijn die in een nieuw Nederlands nitraatbeleid wordt vastgelegd.

Melkveehouders zetten vraagtekens bij een omvangrijke schaalvergroting en benadrukken de noodzaak van een andere koers (die bestaat uit een combinatie van verschillende strategieën). De boeren vinden dat de melkveehouderij door de maatschappij mag worden aangesproken op een mooi landschap, leefbaarheid, een schoon milieu, dierenwelzijn en veilig en gezond voedsel. Deze punten scoren veel hoger dan het verschaffen van een goedkoop voedselpakket. Dat is een omslag ten opzichte van het verleden. Er is een grote diversiteit van vernieuwende initiatieven, waarvan belangrijke ken-

merken zijn: meer greep op de eigen toekomst en het eigen boeren-vak, de ontwikkeling van nieuwe goederen en diensten en het creëren van nieuwe schakels en coalities (met groepen consumenten, natuur-beschermers, etc.).

De conclusie luidt dat de Nederlandse melkveehouderij reële overlevingskansen heeft. Enerzijds staat ze onder de druk van komende prijsdalingen, een dreigende aantasting van het areaal door vraag vanuit functies als natuur en recreatie en een waarschijnlijke versneling van het Nederlandse milieubeleid. Anderzijds zijn er mogelijkheden door ontwikkeling van productdifferentiatie, multifunctionele landbouw, pluri-activiteit en *cross-compliance*. Een industriële melkveehouderij heeft in Nederland weinig kansen en past niet bij de gewenste kwaliteiten van het landelijk gebied. Een combinatie van de ontwikkelingsrichtingen gestage groei en rurale ontwikkeling sluit volgens ons aan bij het in ontwikkeling zijnde beleidskader (onder andere *Agenda 2000*), de gewenste kwaliteiten van het landelijk gebied en maatschappelijke opvattingen over de gewenste wijze van produceren. Er zijn echter ook andere ontwikkelingen denkbaar. Het ontwerp- en coördinatievermogen in beleid én praktijk zijn cruciale factoren om die melkveehouderij en dat landelijk gebied te krijgen zoals de maatschappij het wil.

# 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de toekomst van de melkveehouderij in Nederland. Het is een verkennende schets op hoofdlijnen. Net zoals in deel 1 van dit rapport wordt de inhoud van de NRLO-studie 'Naar een gezonde veehouderij in 2015' (zie vooral Bokma et al., 1997) en van de in opdracht van het Rathenau Instituut verrichte *Voorstudie veehouderij* (Verstegen e.a., 1998) als achtergrond materiaal bekend verondersteld.

De melkveehouderij neemt ten opzichte van de maatschappij een andere positie in dan de varkenshouderij en pluimveehouderij. De melkveehouderij is (grotendeels) grondgebonden, er is een meer vergaande beïnvloeding vanuit het landbouwbeleid (met reeds een lange geschiedenis) en er is een, hoewel zeer variërende, grotere verbondenheid met andere functies (landschap, natuur, recreatie, etc.). In de discussie over de toekomst van de melkveehouderij nemen het landbouwbeleid en de verbondenheid van voedselproductie met het gebruik van het landelijk gebied een voorname plaats in. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de melkveehouderij een bredere en positievere relatie met de samenleving als geheel heeft dan de varkenshouderij en de pluimveehouderij.

Het debat over de toekomst van de melkveehouderij is niet alleen een academisch debat. In de praktijk zoeken vele melkveehouders intensief naar mogelijkheden om greep op de eigen toekomst te krijgen en daarover wordt volop gedebatteerd. De opvattingen en ook adviezen zijn allerminst gelijkgericht. Zo is er een fikse discussie tussen boeren en 'deskundigen', onder andere in de landbouwbladen, over of het beter is grond te kopen of melkquotum. De standpunten lopen nogal uiteen evenals de praktijken van melkveehouders. Sommigen kopen grond om te extensiveren, anderen, en vaak niet degenen die al erg extensief boeren, verkopen zelfs grond om weer melkquotum te kunnen aankopen. Er zijn onder melkveehouders dan ook nogal eens verzuchtingen te horen als: "Wat willen ze nu met ons? Van de LTO moeten we extensiveren, de accountant vindt dat ik moet intensiveren en het beleid, vooral de melkquotering, is helemaal onzeker. En als je dat aankaart, dan zeggen ze dat iedereen zijn eigen weg moet zoeken." Vergelijkbare debatten zijn er over: specialiseren in combinatie met schaalvergroting of het verbreden van de landbouwbeoefening; het zich richten op de productie van specifieke producten voor niche-markten versus het leveren van een zo groot mogelijke hoeveelheid standaardproduct aan de zuivelcoöperatie; het wel of niet ontwikkelen en toepassen van nieuwe technieken als de melkrobot, het groeihormoon BST, het klonen bij vee en dergelijke; de wensen

van de samenleving, vaak onder de noemer van het sluiten van nieuwe contracten met de samenleving (maar wil de samenleving vooral goedkope producten, milieuvriendelijk geproduceerde duurere producten, of maakt het allemaal niks uit als het maar veilig is?). Dergelijke debatten en keuzen dienen niet alleen op de huidige omstandigheden te worden gebaseerd maar vooral ook op de te verwachten toekomstige omstandigheden. Maar de optelsom van de huidige keuzen beïnvloedt ook weer de toekomstige omstandigheden.

Voor praktische melkveehouders is het vaak erg moeilijk om de randvoorwaarden en bakens voor de toekomst in te schatten. Volgens sommigen wijzen de tekenen des tijds in de richting van verbreding, samengaan met 'horizontale integratie' (plattelandsvernieuwing, directere relaties met consumenten en stedelingen, verhoging toegevoegde waarde, ambachtelijke productie). Volgens anderen wijzen ze in de richting van specialisatie, samengaan met 'verticale integratie' (ketencoördinatie, kostprijsconcurrentie, technologische innovatie). Boeren worden hier soms tussen heen en weer getrokken. Het is een geweldige opgave om beide 'tendensen' op elkaar te betrekken en ten opzichte van elkaar uit te balanceren op bedrijfsniveau. Ook op institutioneel niveau wordt de verbinding tussen 'horizontaal' en 'verticaal' zelden of nooit gelegd.

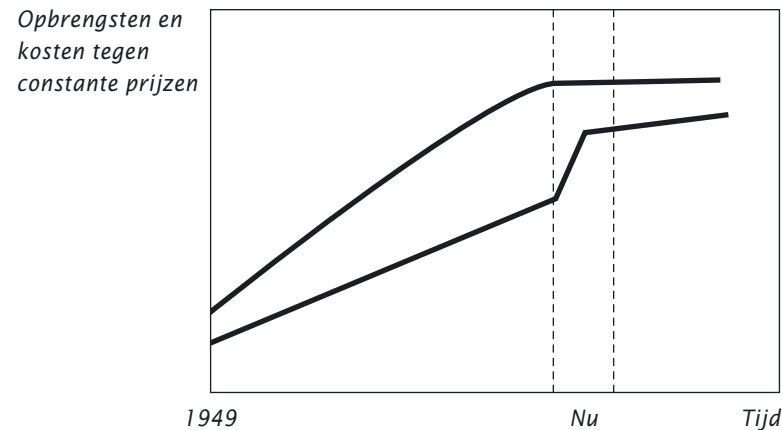
De toekomst ligt niet vast, die wordt niet volledig bepaald door enkele vaststaande 'externe factoren'. Er is speelruimte en keuzeruimte, zowel op individueel niveau als op collectief niveau. Uiteindelijk bepaalt het samenspel van boeren, agro-industrie, consumenten, beleid en wetenschap de toekomst van de melkveehouderij. De toekomst wordt, met andere woorden, geconstrueerd door de betrokken actoren tezamen. Een goed debat kan de doelgerichtheid en kwaliteit van het handelen van deze actoren verhogen, ook omdat daardoor meer 'greep' op de eigen toekomst wordt verkregen. Aan dat debat willen wij een bijdrage leveren, niet door te zeggen 'hoe het moet' of 'hoe het wordt', maar door mogelijke ontwikkelingsrichtingen te schetsen en tegenover elkaar te stellen. Dat een dergelijke analyse tegenargumentatie en kritiek uitlokt, is wellicht eerder een voordeel dan een nadeel.

## 2 Eerste analyse: de landbouw in de tang

De afgelopen decennia hadden de Nederlandse melkveehouders een behoorlijke prijszekerheid. Inkomenszekerheid, lage prijzen en 'modernisering van de sector' waren de pijlers van het naoorlogse landbouwbeleid van Nederland en de EU. De modernisering betekende de afgelopen vijftig jaar dat steeds minder boeren op steeds grotere, intensievere en gespecialiseerde bedrijven, steeds meer en goedkoper voedsel produceerden. Dat landbouwbeleid is een succes geworden. De sector werd modern, de Nederlandse samenleving kreeg goed en goedkoop voedsel en Nederland werd een belangrijk voedselexporterend land. Dat was mogelijk doordat 'alle neuzen dezelfde kant opstonden': de sector zelf, het onderwijs, het onderzoek, de overheid en de politiek. Deze ontwikkeling heeft geleid tot bedrijven die scherp kunnen concurreren en waar met de modernste technieken de hoogste opbrengsten worden gehaald. Maar ook tot bedrijven die kwetsbaar zijn. Bedrijven die maar één product voortbrengen, waarbij geringe extra kosten per eenheid product tot grote verliezen kunnen leiden, waar geringe prijsdalingen zware gevolgen kunnen hebben en waar 'claims' vanuit andere functies en beperkingen vanuit de ruimtelijke ordening of het natuur- en milieubeleid soms moeilijk inpasbaar zijn, dan wel grote nadelige financiële consequenties hebben.

Aan het eind van de jaren tachtig treedt een kentering op en wordt de Nederlandse landbouw als het ware in de tang genomen tussen stagnerende opbrengsten en stijgende kosten (geschematiseerd weergegeven in figuur 1). De stagnatie van de totale opbrengsten heeft diverse oorzaken zoals overvoerde markten, het bereiken van milieukundige grenzen en de quotering van verschillende producten. Tegelijkertijd zet de kostenstijging door (met een sprong in de lijn in figuur 1 vanwege de inhaalslag op milieugebied). Zo ontstaat een 'tangbeweging': het verschil tussen opbrengsten en kosten wordt steeds kleiner.

**Figuur 1 De landbouw in de tang**



Op deze situatie wordt de facto gereageerd met uiteenlopende strategieën. Een 'traditioneel' antwoord is doorgaande schaalvergroting en technologieontwikkeling, ketenintegratie en -optimalisatie en specialisatie (zie verder LEI-DLO, Erasmus Universiteit en NEHEM Consulting Group, 1996). Deze strategie wordt op bedrijfsniveau echter steeds moeilijker als gevolg van toenemende transactiekosten (aankoop van grond, quota, milieugebruiksruimte, bedrijfsverplaatsing om aan planologische beperkingen te ontsnappen). Bovendien leidt deze uitweg op microniveau tot een versterking van de 'tangbeweging' op macroniveau. Vandaar dat veel boeren op zoek zijn naar nieuwe uitwegen teneinde stagnatie van de opbrengsten te doorbreken dan wel de kosten omlaag te brengen. Antwoorden zijn onder meer voorwaartse integratie (die meerdere vormen kent) en de creatie van nieuwe markten door voortbrenging van nieuwe goederen en diensten (zie voor een uitgebreidere uiteenzetting Van Dijk, 1996). Zo kan de toegevoegde waarde per kg melk (en daarmee de totale toegevoegde waarde in de primaire melkveehouderij) worden opgevoerd en/of een deel van de ingezette arbeid op een andere wijze worden beloond. Het omlaag brengen van de kosten is een belangrijk element in de activiteiten van milieucoöperaties. Vervanging van middelvoorschriften door doelvoorschriften die langs zelf gekozen weg worden gerealiseerd, speelt hierbij een belangrijke rol.

## 3 Ontwikkelingsrichtingen

Technologische innovaties zijn niet te beoordelen zonder hun functie binnen het geheel te bekijken. Juist die samenhang tussen de vele delen van het productiesysteem is cruciaal. De delen moeten logisch op elkaar aansluiten. Graswinning, huisvesting, fokkerij, voeren, mineralenbeheer en productie per koe hebben allemaal met elkaar te maken en worden op een melkveebedrijf ten opzichte van elkaar uitgebalanceerd. Toch worden deelaspecten vaak afzonderlijk beoordeeld. Voorbeelden zijn de zowel 'technische' als 'ethische' discussies over de melkrobot, emissiearme toedieningstechnieken van mest, het groeihormoon BST en genetische manipulatie van een bepaald dier of gewas. De noodzaak delen te beoordelen in samenhang met de context lichten we toe aan de hand van een voorbeeld, namelijk de relatie tussen dierenwelzijn en melkrobot.

Op zichzelf is de melkrobot niet 'goed' of 'slecht' voor dierenwelzijn; dat hangt af van de betekenis van de robot binnen het bedrijfssysteem. De robot is een diervriendelijk systeem als aan enkele randvoorwaarden wordt voldaan. Het welzijn van de koe zou er op vooruit kunnen gaan (minder last van druk op de uier). De tijdswinst die de arbeidsbesparende robot een boer oplevert zou hij deels kunnen inzetten om meer en beter op zijn koeien te letten. De Dierenbescherming staat om die reden dan ook niet afwijzend tegenover de robot (Roovers, 1999). Wat in de praktijk de gevolgen van de robot voor het dierenwelzijn zijn, is echter sterk afhankelijk van het soort melkveehouderijbedrijf waar de robot wordt ingezet. Omdat een melkrobot zo'n 55 tot 60 koeien aankan, is een melkrobot technisch gezien zowel inzetbaar op grote als op iets kleinere bedrijven. Er zijn voorbeelden van bedrijven waar de tijdswinst die het gebruik van de melkrobot oplevert wordt ingezet in verbredingsactiviteiten.

Maar de robot past minstens zo goed binnen een strategie van forse bedrijfsvergroting; het bedrijfseconomische voordeel is dat met weinig arbeid veel koeien kunnen worden gemolken. Zo is de Dierenbescherming wel bevreesd voor de negatieve effecten van de industrialisering van het melkveebedrijf die mogelijk wordt gemaakt door de melkrobot (Vingerling, medewerker van de Dierenbescherming in: Roovers, 1999).

Op zeer grote bedrijven, waar een duidelijke samenhang is tussen melkrobot, productie per koe (die opgevoerd wordt), het automatise-

ren van het voeren en het (hoge) aantal koeien per arbeidskracht, krijgt de omgang met dieren een ander karakter. Het contact van de boer met zijn dieren wordt minder. Het 'oog van de boer' (klinische inspectie van de koe, bijvoorbeeld om mastitis of tochtigheid waar te nemen) wordt vervangen door sensoren, geavanceerde informatie-technologie en veterinaire en zoötechnische bedrijfsbegeleidingsprogramma's (zie ook Dijkhuizen en Horst, 1997). Bij het gebruik van de melkrobot binnen een dergelijk bedrijfssysteem zal eerder zomerstalvoeding worden toegepast. Het is aantrekkelijk om de koeien binnen te houden; in ieder geval is alleen weiden direct bij de stal mogelijk. Er is dus sprake van een 'andere bedrijfslogica'.

Winter et al (1998) wijzen er ook op dat schaalvergroting, productieverhogende technieken, specialisatie en intensivering van de dierlijke productie tezamen een negatief effect kunnen hebben op het dierenwelzijn. Zij signaleren dat tot een zeker niveau productieverhogende technieken kunnen samengaan met welzijnsverbetering, maar dat daarboven in toenemende mate sprake is van een negatief effect. Zo blijken metabolische verstoringen bij melkvee (slepde melkziekte, mastitis, kreupelheid) samen te gaan met een verhoogde melkproductie (als gevolg van onder andere energierijk en/of eiwitrijk voer). De gemiddelde leeftijd van de koeien daalt gestaag. Weinig koeien bereiken een leeftijd waarop de productie gaat dalen, de meeste worden vervangen "because they suffer serious metabolic stress in their early lactations, and this has profound welfare implications" (Winter et al., 1998). Overigens geven Winter et al ook aan dat de redenering niet eenvoudig omgedraaid mag worden; 'low input' melkveehouderij resulteert niet automatisch in een beter dierenwelzijn.

Wat zijn mogelijke ontwikkelingsrichtingen van de melkveehouderij in Nederland? We onderscheiden vijf richtingen. Maar eerst schetsen we in tabel 1 twee tegenpolen, die bruikbaar zijn bij het beschrijven van de ontwikkelingsrichtingen. Deze polen, geschematiseerde beelden van de extremen van een spanningsveld in de praktijk, zijn modernisering (of industrialisering) en rurale ontwikkeling (of verbrede plattelandontwikkeling). Elk van de vijf ontwikkelingsrichtingen die hierna geschetst worden, neemt een specifieke positie in binnen het spanningsveld tussen deze polen.

**Tabel 1 Tegenpolen van een ontwikkeling in de melkveehouderij**

<b>Modernisering/industrialisering</b>	<b>Rurale ontwikkeling</b>
▪ industrialisering	▪ ambachtelijkheid
▪ uniformering en standaardisatie primaire productie	▪ diversificatie/verscheidenheid
▪ globalisering	▪ re-lokalisatie
▪ specialisatie	▪ verbreding, multifunctionaliteit, pluriactiviteit
▪ scheiding van functies	▪ verweving functies
▪ loskoppeling van de natuur	▪ aansluiten bij natuurlijke processen
▪ 'verdinglijking' van dieren	▪ intrinsieke waarde
▪ met name afhankelijk van externe resources, betrokken via markten	▪ met name ontwikkeling op basis van eigen resources
▪ extra kwaliteit geproduceerd in de industrie	▪ extra kwaliteit geproduceerd op het boerenbedrijf
▪ eendimensionaal kwaliteitsbegrip (technisch-biologische minimum eisen)	▪ meerdimensionaal kwaliteitsbegrip (bijvoorbeeld smaak, identiteit, natuurzuiverheid, etc.)
▪ markten zijn 'gegeven' voor primaire producenten	▪ markten worden actief geconstrueerd door primaire producenten
▪ 'hightech' technologie	▪ 'aangepaste' technologie
▪ relatief geringe flexibiliteit	▪ relatief flexibel (meerdere toekomstopties)

Tabel 1 geeft een overzicht van een aantal aspecten van de veehouderij volgens de twee polen. De aspecten die in het schema onder elkaar staan hangen met elkaar samen. Een zich ontwikkelend 'industriesysteem' is vrij goed voorstelbaar en sluit aan bij de ontwikkeling in andere sectoren. De ontwikkeling van de melkveehouderij volgt de laatste decennia met name de moderniseringslijn. De 'melkketen' wordt steeds meer in aparte delen opgesplitst die afzonderlijk worden geoptimaliseerd. Het melkveehouderijbedrijf wordt ingevlochten in een steeds verdergaande arbeidsdeling die industrie en boerenbedrijf met elkaar verbindt. Vele vroegere taken van de boerderij zijn verschoven naar instellingen die inputs, technische uitrusting, diensten en kennis leveren en/of taken als commercialisatie en verwerking hebben overgenomen (kaasmaken naar de fabriek, stieren fokken naar de KI-vereniging, zaaizaad niet meer zelf produceren maar aankopen, et cetera). De melkveehouderijbedrijven verrichten nog slechts één deelhandeling in de uitgebreide productiekolom. Af-boerderij heeft de kwaliteit van 'het halffabrikaat' vooral betrekking op uniformiteit, industriële bewerkbaarheid en het afwezig zijn van schadelijke stoffen. Kwaliteit van het eindproduct is een eigenschap die steeds meer aan het einde van de keten, tijdens de industriële verwerking, wordt toegevoegd: Leerdammer kaas, Monatoetjes, melkfrisdrank, ect. Daarbij worden ook wel eerder gefractioneerde voedingsbestanddelen (producten die zijn ontleed in eiwit, vet, etc.) weer in nieuwe samenstelling gerecombineerd (waarbij bijvoorbeeld



geen melkeiwit maar sojaewit wordt gebruikt) tot een scala aan nieuwe producten. Het arbeidsproces dat op het boerenbedrijf is overgebleven (of overblijft) wordt sterk gestandaardiseerd en wordt ontworpen buiten het boerenbedrijf. Dat geldt voor het genetisch materiaal, voor de technische uitrusting, voor de gezondheidscontrole en voor de arbeid zelf. Wel beschouwd is het een retorische vraag of de melkveehouderij niet steeds meer op de varkenshouderij gaat lijken als de 'industrialiseringslogica' verder wordt gevolgd.

Tegenover de industrialiseringspool staat de rurale ontwikkelingspool. Wat in de industrialiseringstendens wordt gescheiden wordt hier juist weer gekoppeld. Er is weinig technisch onderzoek dat daar goed bij aansluit. Een meerdimensionale ontwikkeling waarbij meerdere partijen gezamenlijk een ontwerprol hebben is ook veel moeilijker 'voorstelbaar'. Een belangrijk verschil tussen beide polen is gelegen in de verhouding tussen aan de ene kant melkveehouders en aan de andere kant toeleverende en verwerkende bedrijven. In de moderniseringspool worden, in vergelijking met de rurale ontwikkelingspool, de ontwikkelingen sterker bepaald door de agribusiness en minder door de primaire producenten.

### **Vijf ontwikkelingsrichtingen**

De ondertaande vijf ontwikkelingsrichtingen voor de melkveehouderij, die grotendeels zijn ontleend aan de Raad voor het Landelijk Gebied (1999), zijn elk een specifiek antwoord op de situatie dat de 'landbouw in de tang' zit. Ze kenmerken zich door specifieke technologische regimes, verschillende percepties van actuele vraagstukken rond de melkveehouderij en een verschillende verhouding tot de maatschappij. Alleen de vijfde, veehouderij voor medicijnproductie, neemt een aparte plaats in en staat los van de huidige melkveehouderij.

#### **Industriële melkveehouderij**

Deze ontwikkelingsrichting behelst een drastische reorganisatie van de melkveehouderij die grote consequenties heeft voor de arbeidsorganisatie, bedrijfsinrichting, het aanzien en de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied en voor het 'sociale weefsel' van het platteland. Dankzij forse schaalvergroting, samengaand met een grote toename van de productie per arbeidskracht, tracht de melkveehouderij te concurreren op de bulkmarkten (dat wil zeggen concurrentie op basis van een lage kostprijs): '*economies of scale*'. Een mogelijke ontwikkeling van een industrieel melkveehouderijbedrijf wordt beschreven in de studie van het SC-DLO en LEI-DLO '*Koeien en Koersen*' (Van Eck et al, 1996). Daarin wordt een bedrijfsmodel geschetst van 1.000 koeien met een productie van 13.000 kg melk/jaar. Het huidige Nederlandse melkquotum zou volgemolken kunnen worden door ongeveer 850 van dergelijke bedrijven.

#### **Extrapolatie huidige ontwikkeling, gestage groei**

De ontwikkeling van de afgelopen jaren (het percentage bedrijven dat afvloeit, het EU groeipercentage van de bedrijven) 'gaat gewoon door'. Verder zal er aan de structuur van de Nederlandse melkveehouderij weinig veranderen; stapsgewijs zullen nieuwe technieken worden toegepast, de productie per koe zal geleidelijk nog wat stijgen, de productie wordt 'schoner', er komt een kwaliteitscertificeringssysteem dat voor alle bedrijven haalbaar is, et cetera. De LTO Nederland sectorvisie 'Uitzicht op een veelzijdige toekomst' (LTO-Nederland, 1998) kan worden gezien als een exponent van deze benadering. De verwachting van de LTO is dat van 1996 tot 2010 het aantal bedrijven met melkvee daalt van 36.250 naar 19.600, het aantal koeien per bedrijf stijgt van 46 tot 70, en de productie per koe stijgt van 6.650 naar 8.100 kg/jaar).

#### **Verbrede melkveehouderij (rurale ontwikkeling)**

De ontwikkeling wordt hier vooral gezocht in het produceren van producten met een hoge toegevoegde waarde per eenheid product (op het primaire melkveebedrijf; biologische producten, streekeigen producten, zelf verwerken van producten, kwaliteitsproducten), in het leveren van 'nieuwe' producten en diensten (natuur, landschap, zorg, zelf vermarkting, drinkwater, recreatie) en/of het verwerven van neveninkomsten van buiten het bedrijf (pluri-activiteit). Melkveehouderijbedrijven worden 'multifunctioneel'. De kracht wordt vooral ontleend aan de 'synergie' tussen de verschillende activiteiten: '*economies of scope*' (zie onder meer Saccomandi, 1998). Indien deze ontwikkeling bewaarheid wordt, zal het aantal bedrijven in de toekomst groter zijn dan bij extrapolatie huidige ontwikkeling, gestage groei (ontwikkelingsrichting 2). Hoeveel groter is moeilijk te zeggen, maar op grond van enkele studies (zie onder meer paragraaf 4) kan als globale indicatie een aantal van 30.000 (in 2010) worden gehanteerd.

#### **Marginalisering**

Diametraal tegenover de voorgaande richting staat plattelandsonwikkeling als een terugdringing, zo niet onteigening van de landbouw. Vertrekpunt is dat het belang van de landbouw verder zal afnemen (mede als gevolg van prijsdalingen) en dat de claims 'vanuit de stad' zullen toenemen. Voedselproductie kan net zo goed en goedkoper elders plaatsvinden. Een verdwijnende landbouw biedt plaats aan natuur, recreatie, toerisme en wonen. De landbouw als 'verleden tijd' en plattelandsonwikkeling als functiewisseling. In zekere zin sluit deze ontwikkelingsrichting aan bij de eerstgenoemde: in de 'optimale landbouwgebieden' vindt industrialisering plaats, in de andere gebieden marginalisering van de landbouw. Bezien vanuit de kwaliteit van het landelijk gebied als geheel in combinatie met de financiële consequenties (zeer hoge maatschappelijke kosten waar geen opbrengsten tegenover staan) is het geen waarschijnlijke ontwikkeling (zie verder Raad voor het Landelijk Gebied, 1999).

### **Farma veehouderij**

In deze vorm van veehouderij worden koeien gehouden voor de productie van melk met humane medicijnen of eventueel organen. De stier Herman heeft geen nadere toelichting. Deze ontwikkeling is van heel andere orde en staat los van de andere vier. Het betreft hooguit een kleine groep zeer gespecialiseerde bedrijven met een zeer intensieve en specifieke omgang met de dieren, die waarschijnlijk in eigendom of in ieder geval zeer nauw verbonden zijn met de farmaceutische industrie (Dijkhuizen en Horst, 1997). Deze ontwikkelingsrichting blijft verder buiten beschouwing.

## **4 Tweede analyse: economische toekomstverkenningen**

Eén ontwikkelingsrichting van de veehouderij is die van schaalvergroting. Een belangrijke vraag is wat het effect van sterke schaalvergroting is op het inkomen van afzonderlijke bedrijven en het totale inkomen en de werkgelegenheid in de gehele melkveehouderijsector. Dezelfde vraag geldt *mutatis mutandis* voor de effecten van rurale ontwikkeling.

### **Schaalvergroting**

Een belangrijk effect van schaalvergroting kan zijn dat het per kg melk verdiende inkomen daalt. Van der Ploeg, Roex en Koole (1996) stellen dat het waarschijnlijk is dat bedrijfsuitbreiding veelal samen gaat met een verandering van de interne ordening van het bedrijf en de productie (vrijkomend melkquotum) terechtkomt op bedrijven met een andere kostenstructuur waarbij de toegevoegde waarde *per eenheid* product daalt. Zij presenteren een rekenvoorbeeld voor de huidige omstandigheden waarin het uitbreidende bedrijf wel meer gaat verdienen, maar waarin het totale inkomen dat wordt verdiend met een bepaalde hoeveelheid melk afneemt en gezien de melkquotering derhalve ook het totaal verdiende inkomen in de melkveehouderij. Een positief effect op microniveau gaat samen met een negatief effect op macroniveau (de kosten van overdracht van grond en quotum zijn hierbij nog niet meegerekend). Dit effect kan nog versterkt worden als er prijsdalingen en/of kostenstijgingen optreden. Sterk vergrote bedrijven met hoge kapitaalslasten per eenheid product zijn relatief kwetsbaar voor prijsdalingen – en die worden verwacht – en kostenstijgingen: het positieve effect op het bedrijfsinkomen uit het genoemde rekenvoorbeeld zou zelfs kunnen omslaan in een negatief effect (zie verder Van der Ploeg et al, 1996).

De relatief zeer hoge prijzen voor melkquota en grond in Nederland leiden tot een forse kostprijsverhoging per kg melk (jaarlijks wordt meer dan f1,5 miljard aan quotumoverdrachten betaald (LTO, 1997)). De quotumprijs van globaal f4 per kg is twee tot vier keer zo hoog als in andere EU-landen. In Duitsland is dat bijvoorbeeld zo'n 1,60 tot 2,00 DM en dat is reden voor het Duitse ministerie van Landbouw om op de quotummarkt in te grijpen om te sterke kostprijsstijging tegen

te gaan (LBAActualiteiten, 1999). Via een aantal maatregelen, die 1 april 2000 ingaan, zal worden getracht de prijs onder de 1 DM (f1,12) te drukken. Het betreft onder andere de verplichte verkoop via een verkoopbureau, een progressieve afoming van de overgedragen hoeveelheid melk die in de Nationale Reserve komt (10 - 40 procent, grote bedrijven meer dan kleine), regionale verdeling met een verkoopbureau per regio en uitsluiting van niet-melkveehouders als kopers (Kingmans, 1999). De melk die in de Nationale Reserve komt wil de Duitse overheid aanbieden aan startende jonge melkveehouders of gebruiken om de beursprijs te drukken als deze door een gering aanbod dreigt op te lopen.

In Nederland heeft het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) enkele jaren geleden vergelijkbare voorstellen gedaan. Deze zijn door het landbouwbedrijfsleven zelf (via het toenmalige Landbouwschap) afgewezen. LTO-Nederland heeft afgelopen tijd gepleit voor het instellen van een quotumbeurs waarmee de handel wel inzichtelijker zou worden, maar waarmee de vrije handel niet echt aan banden wordt gelegd; hooguit uitsluiting van de meest intensieve bedrijven. Effectuering van dit LTO-voorstel zou de quotumprijs dan ook niet of nauwelijks beïnvloeden. Dit idee is om verschillende redenen in de Tweede Kamer gesneuveld. Het is te verwachten dat ten opzichte van de melkveehouderij in andere landen, ook in de EU, de quotumkosten per kg melk in de Nederlandse melkveehouderij verder zullen stijgen. Bij een uitsluitend op schaalvergroting gerichte ontwikkeling bestaat dan ook het gevaar dat de beschikbare inkomensruimte voor de sector als geheel (de afstand tussen de twee lijnen in figuur 1) steeds geringer wordt. Bovendien is te verwachten dat de inkomensoverdracht aan de Nederlandse melkveehouderij via de prijsondersteuning door de EU zal worden verminderd bij sterke daling van het aantal bedrijven.

In een proefopzet van het Proefstation voor de Rundveehouderij in Lelystad wordt een 'hightech' bedrijf vergeleken met een 'lage kosten' bedrijf. Het uitgangspunt in de proef is dat op beide bedrijven één volwaardige arbeidskracht met 50 uur werk per week een volwaardig arbeidsinkomen verdient. Dat uitgangspunt is vertaald naar 400.000 kg melk voor het lage kostenbedrijf en 800.000 kg melk voor het hoge kostenbedrijf; er is een verband tussen de vereiste schaal en het technische bedrijfssysteem. Daar de totale hoeveelheid melk als gevolg van de melkquotering vaststaat, zijn uiteraard bij de ene bedrijfsopzet ('zuinig boeren'/lage-kosten bedrijf) de werkgelegenheid en het totaal verdiende inkomen in de primaire melkveehouderij hoger dan in de andere ('modernisering'/hightech bedrijf). De werkgelegenheid, de schaal en het aantal bedrijven zijn, met andere woorden, geen eenduidige functie van macro-ontwikkelingen (Van der Ploeg, 1999). De lage kosten in de eerstgenoemde bedrijfsopzet zijn onder andere het gevolg van een relatief geringe afhankelijkheid van externe inputs,

die via de markt worden gemobiliseerd, als ook van een hoge technische efficiency.

Voor de Friese melkveehouderij is door een team van economen, sociologen, technici en beleidsdeskundigen, een omvangrijk provinciedekkend onderzoek verricht; een toekomstverkenning voor het jaar 2005. De basis daarvoor bestond uit een uitgebreid bestand van bedrijfseconomische boekhoudingen en door het IKC gedetailleerd uitgewerkte scenario's. (Voor een uitgebreide uitleg en bespreking zie Van der Ploeg et al., 1993 en Antuma et al, 1993). De volgende drie scenario's zijn met elkaar vergeleken:

- Het 'beleidstrendscenario' waarin beleid dat reeds 'in de pijplijn zit' daadwerkelijk wordt uitgevoerd;
- Een gematigd 'vrijhandelsscenario', namelijk een tweeprijzensysteem met een A-quotum (zelfde systeem als nu) voor het deel van de productie dat binnen de grenzen van de EU is af te zetten en een B-quotum voor wereldmarktprijs, waarvan de omvang vrij te bepalen is;
- Het 'diversiteitsscenario', waarin het beleidstrendscenario wordt aangevuld met het benutten van de in verschillende bedrijfsstijlen voorkomende mogelijkheden voor kwaliteitsproductie, verweving van landbouw met natuur en landschap, hermenging tussen gespecialiseerde landbouwsectoren en kleinschalige recreatie.

Het diversiteitsscenario vertoont veel overeenkomst met de ontwikkelingsrichting verbrede melkveehouderij. Het beleidstrendscenario en het vrijhandelsscenario hebben enkele kenmerken van respectievelijk de ontwikkelingsrichtingen gestage groei en industriële melkveehouderij. Enkele resultaten van de studie zijn samengevat in de tabellen 2 en 3.

**Tabel 2 Bedrijfseconomische effecten van twee toekomstscenario's voor twee bedrijfsstijlen in de Friese melkveehouderij.**

	'Grutte boeren'	'Suniche boeren'
Gemiddeld quotum in 1990	786.000 kg	513.000 kg
Daling arbeidsinkomen tussen 1990 en 2005 volgens beleidstrend-scenario	-f75.000	-f67.000
Arbeidsinkomen in 2005	+f36.000	+f34.000
Daling arbeidsinkomen volgens vrijhandels-scenario	-f102.000	-f70.000
Arbeidsinkomen in 2005	+f10.000	+f31.000

**Tabel 3 Gevolgen van drie scenario's voor de Friese melkveehouderij als geheel.**

	Situatie 1990	Scenario's 2005		
		Beleidsrend	Vrijhandel	Diversiteit
Aantal bedrijven	5.500	3.550	1.940	4.700
Directe werkgelegenheid	9.300	5.300	3.100	7.600
Provinciaal agrarisch inkomen (arbeidsopbrengst in f mln)	426,2	216,3	114,4	378,5

Uit tabel 2 komt hetzelfde beeld naar voren als al eerder is besproken, namelijk dat de bedrijfsomvang niet alles zegt en de wijze van boeren veel kan uitmaken, zeker om verslechterende omstandigheden te pareren. Het aantal melkveehouderijbedrijven en het niveau van werkgelegenheid in de primaire melkveehouderij zullen variëren met de verdeling van de totale productie over de verschillende bedrijfstijlen. De uitkomsten van de scenariostudie zoals samengevat in tabel 3, laten zien dat het aantal bedrijven en de werkgelegenheid ook worden beïnvloed door het gekozen ontwikkelings- en beleidsmodel. De interactie tussen bedrijfstijlen en beleid is een cruciale factor voor de vormgeving van de melkveehouderij in de toekomst. Duidelijk is dat het op z'n minst de moeite waard is het 'diversiteitsscenario' nader te onderzoeken en uit te werken, omdat het in potentie niet om marginale effecten gaat.

In een deel van de melkveehouderijsector vindt versnelde schaalvergroting plaats. Een voorbeeld daarvan is een bedrijf in het Friese Witmarsum, dat in april 1996 ongeveer 100 koeien had, in juni 1998 330 koeien en afgelopen winter reeds zo'n 600 koeien, die werden gemolken door een tiental melkrobots (Van der Ploeg, 1999). En nog steeds wordt er gewerkt aan verdere groei. Het bedrijf heeft ongeveer 200 ha grond, het koopt veel ruwvoer aan, de koeien staan het hele jaar binnen, er werken vier arbeidskrachten in loondienst, het wordt gefinancierd door de eigenaar van een software bedrijf die melkveehouderij ziet als 'ontspanning'. De groei van een dergelijk bedrijf botst per definitie met groeiwensen van andere bedrijven. Vergelijken we het met de grotere Friese melkveebedrijven (meer dan 80 melkkoeien) dan wordt het verdelingsvraagstuk duidelijk: 1 megabedrijf met 4 arbeidsplaatsen versus 7 bedrijven met in totaal zo'n 10 tot 14 arbeidsplaatsen.

Uit het bovenstaande kunnen geen algemene conclusies worden getrokken voor individuele bedrijven. De situatie per bedrijf verschilt sterk (onder andere verhouding eigen vermogen – vreemd vermogen, grondsoort, verkaveling, arbeidsbezetting, het niveau van het vakmanschap en het ondernemerschap, de doelstelling van de ondernemer, etc.) en dat geldt derhalve ook voor de te volgen bedrijfs-

ontwikkelingsstrategie. Het gaat erom schaalvergroting niet 'op de automatische piloot' als onvermijdelijk te beschouwen. Op bedrijfsniveau is er ook een wezenlijk verschil tussen een stap-voor-stap groei (gestage groeimodel, bijvoorbeeld in de loop der jaren groeien van 400.000 kg naar 500.000 kg melk) en een forse groei (van 400.000 kg naar bijvoorbeeld 1 of 1,5 mln kg melk in de loop van ongeveer 10 jaar).

### Rurale ontwikkeling

In het voorgaande is al een en ander over 'rurale ontwikkeling' naar voren gekomen. In de beeldvorming van de melkveehouderij komt het gespecialiseerde gezinsbedrijf naar voren als 'normaal traditioneel bedrijf'. Multifunctionaliteit en pluri-activiteit zijn iets 'nieuws' of 'alternatiefs'. Dat beeld behoeft correctie.

Op het gemiddelde Nederlandse melkveehouderijbedrijf wordt het inkomen van f48.000 met bijna f25.000 aangevuld door middel van verdiensten van elders (LEI-DLO, 1998). Naar schatting is slechts op ongeveer een derde van de melkveehouderijbedrijven geen sprake van nevenkomsten (zie onder andere De Vries, 1995). Volgens het CBS waren er in 1997 zo'n 20.700 hobbybedrijven (niet alleen rundveehouderij) die 220.000 ha in gebruik hebben. Een deel hiervan zal zeker blijven voortbestaan.

In Van Broekhuizen en Van der Ploeg (1997a) is een schatting gemaakt van het effect van plattelandsontwikkeling. Het huidige effect (extra verdiensten op het bedrijf zelf) van plattelandsontwikkeling in de agrarische sector wordt geschat op f440 mln/jaar. Dat is een bedrag dat overeenkomt met ruim 6.000 volledige arbeidsplaatsen of 14.700 arbeidsplaatsen, verbonden met een ontwikkeling van multifunctionaliteit en pluri-activiteit. Het potentiële effect wordt geschat op zo'n f1,2 miljard (het totale agrarische inkomen van de afgelopen jaren bedraagt een goede f7 miljard/jaar). Uitgaande van een bijdrage aan het inkomen van een f30.000, zouden onder de veronderstelling van een multifunctionele landbouw zo'n 35.000 bedrijven zich een aanvullend inkomen kunnen verwerven waarmee het bedrijf in stand kan worden gehouden. (N.B. het gaat bij genoemde berekeningen om alle landbouwbedrijven. De bijdrage van de melkveehouderij is niet apart becijferd, maar ze levert wel het grootste aandeel aan de genoemde bedragen). Het betreft weliswaar schattingen, maar afgezet tegen de cijfers van het 'hightech moderniseringsmodel' en het 'gestage groeimodel' kan met recht de vraag worden gesteld wat hoofdstroom en wat nevenstroom is. Vaak is de discussie teveel verengd tot te simpele ééndimensionale vragen betreffende de bedrijfsomvang: "moet ik nou wel of geen melkquotum kopen?". Die vraag is pas zinvol te beantwoorden als er goed uitgewerkte alternatieven naast gezet

kunnen worden. Aan deze alternatieven is echter tot op heden nauwelijks systematisch aandacht besteed.

Vergelijkbare berekeningen over het effect van rurale ontwikkeling in andere EU-landen zijn ons niet bekend. In andere delen van Europa lijken pluri-activiteit en multifunctionaliteit echter verder te zijn ontwikkeld dan in Nederland. Te denken valt aan recreatie op het boerenbedrijf in Beieren, Oostenrijk (waar volgens Oostindie en Peters (1994) overnachtingen op boerderijen f1,6 miljard per jaar omzet opleveren) en aan kwaliteitsproducten in Zuid-Europese landen (zie ook kader 1). Als voorbeeld geven we in tabel 4 enkele cijfers over pluri-activiteit in enkele landen (In Van Broekhuizen en Van der Ploeg (1997a) worden meerdere Nederlandse en buitenlandse voorbeelden gegeven).

**Tabel 4 Herkomst van de inkomsten van agrarische huishoudens in percentage van het totale inkomen.**

	<i>Landbouw</i>	<i>Niet-landbouw</i>
<i>België/Luxemburg</i>	66	34
<i>Denemarken</i>	39	61
<i>Frankrijk</i>	62	38
<i>Duitsland</i>	47	53
<i>Ierland</i>	68	32
<i>Italië</i>	31	69
<i>Nederland</i>	77	23
<i>Verenigd Koninkrijk</i>	57	43

Bron: Eurostat, 1992.

**Kader 1 Een voorbeeld van kwaliteitsproductie: de productie van Parmezaanse kaas**

*Dat een 'alternatief' als kwaliteitsproductie niet marginaal hoeft te zijn illustreren we aan de hand van een voorbeeld: de productie van Parmezaanse kaas in de Italiaanse provincie Reggio nell'Emilia (onder andere ontleend aan De Roest, 1988). Kenmerkend voor de productie op de boerderij en in de kaasmakerij is de afstemming op de ecologische en bodemkundige omstandigheden in het gebied. Het is de voortzetting van een kleinschalig, ambachtelijk productieproces. Er zijn strikte regels voor het voeren en het mesten, die van belang zijn voor het produceren van een specifieke kwaliteit melk. Zo mag het ruwvoer niet worden ingekuild, omdat de aanwezigheid van boterzuurbacteriën in de melk kan leiden tot een mindere kaaskwaliteit. In krachtvoer is vrijwel al het gebruik van industriële bijproducten verboden (bietenpulp, bierbostel, vismeel, gedroogde sinaasappelschillen en dergelijke). Het ruwvoer bestaat vooral uit luzerne, hooi, groene maïs en sorghum. Het gebruik van groenbemesters als veevoer en de productie van hoogwaardige mest drukt de kunstmestgiften. Zo wordt de bodemvruchtbaarheid in belangrijke mate door interne in plaats van externe reproductie in stand gehouden. De kaasproductie vindt plaats op ongeveer 900 kleine coöperatieve kaasmakerijen waar gemiddeld zo'n 25 melkveehouders twee maal per dag (!) de melk afleveren. In dit gebied is het melkquotum ongeveer gelijk aan dat in de provincie Friesland. De toegevoegde waarde per kg melk is echter ongeveer drie keer zo hoog, de werkgelegenheid is ongeveer drie maal zo hoog als in de Friese melkveehouderij terwijl de inkomens vergelijkbaar zijn. En dat in een heuvelachtig en steenachtig gebied (Voor een uitgebreidere beschrijving van dit productiesysteem, de gehele keten en economische indicatoren, zie De Roest, 1988).*

# 5 Markt en Beleid:

## *Agenda 2000* en WTO

Voor de Nederlandse melkveehouderij zijn het toekomstige EU-zuivelbeleid (dat vorm krijgt in *Agenda 2000*) en de uitkomst van de WTO-onderhandelingen van groot belang. De EU ondersteunt de melkprijs via interventie voor boter en magere melkpoeder, een systeem van heffingen op import en exportsubsidie (restitutie) en subsidie op de verwerking van boter en magere melkpoeder voor specifieke doeleinden (onder andere veevoer, banketbakkers, ijsbereiders). Het staat buiten kijf dat voor de ontwikkeling van de Nederlandse melkveehouderij ook het WTO-beleid van cruciaal belang is. In de WTO nemen 135 landen deel. Belangrijke landen die (nog) geen lid zijn, zijn onder meer China, Rusland, Saudi Arabië en Taiwan (Odink, 1998).

Voordat we op het beleid ingaan willen we eerst enkele opmerkingen maken over ontwikkelingen op de wereldmarkt; het EU-beleid staat daar immers niet los van. De komende jaren zal de vraag naar zuivelproducten waarschijnlijk toenemen, met name als gevolg van de toename van de wereldbevolking en het welvaartsniveau. Door de VN (medium variant) wordt uitgegaan van ongeveer 9,4 miljard mensen in 2050 (t.o.v. 5,8 miljard nu). De economische situatie in Rusland en Zuidoost Azië is een onzekere factor. Het ligt echter niet voor de hand dat de productie van de huidige EU-landen zal of kan worden verhoogd. De Europese Commissie verwacht dat de totale melkproductie in de EU tot 2005 iets zal afnemen (120,4 miljoen ton in 1998, 118,6 miljoen ton in 2005) (European Commission, DG VI). De groei van de melkproductie wordt met name verwacht in India, China, Pakistan, Brazilië, Argentinië, Uruguay, Mexico, Australië, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten. In de landen in Centraal en Oost Europa zal naar verwachting de melkproductie op de middellange termijn toenemen, waarbij de groeipercentages sterk kunnen variëren (groei met name in de Baltische staten, Polen en Hongarije).

Zolang er een quotering is, is het Nederlandse aandeel binnen Europa direct afhankelijk van politieke besluitvorming. Politiek gezien is vergroting van dit aandeel zo goed als uitgesloten. De Nederlandse melkveehouderij zal maximaal het huidige productieaandeel handhaven. Een geringe daling is niet geheel onmogelijk. In een 'pure' vrije markt zou de Nederlandse melkveehouderij op de wat langere termijn zware klappen oplopen. Handhaving van de melkquotering is daarom van zeer groot belang voor de Nederlandse melkveehouderij (zie ook de

eerder besproken tabel 3: de cijfers voor een gematigd vrijhandels-scenario impliceren kaalslag). Daarnaast is het behoud van 'steun' essentieel. De huidige steun, onder andere middels interventie en exportsubsidies, staat echter sterk onder druk als gevolg van de liberaliseringstendens. Het landbouwbeleid wijzigt zich van een algemeen markt- en prijsbeleid naar inkomensondersteuning via toeslagen. De volgende WTO-onderhandelingen, die in 2000 beginnen, zullen gezien de doelen van de WTO, waarschijnlijk bijdragen aan een verdere liberalisering van de wereldhandel. Meer import in de EU door landen met een lage kostprijs, verlaging van de exportrestituties en de toetreding van Oost-Europese landen tot de EU (en de noodzaak de uitgaven van het landbouwbeleid binnen de perken te houden), zullen tezamen tot een neerwaartse druk op de melkprijs leiden.

### Europese Unie

De zuivelhervorming in de EU is uitgesteld tot 2005/2006. Het *Agenda 2000* akkoord van Berlijn van 26 maart 1999 behelst onder andere een 15 procent lagere melkprijs in 2005/2006 (in drie stappen) samengaan met inkomenscompensaties. Het effect hiervan voor het gemiddelde Nederlandse melkveehouderijbedrijf is door het LEI-DLO berekend op f14.500 (Apotheker, 1999).

Naar het zich laat aanzien – uitspraken van Europees commissaris Fischler duiden daar op – blijft in de EU de steun voor landbouw en platteland overeind: *Agenda 2000* is niet zomaar te typeren als een forse stap naar verdere liberalisering. *Agenda 2000* is ook te zien als een poging om het 'Europese landbouwmodel' met de daarin besloten variëteit aan cultuurlandschappen, cultureel erfgoed en andere maatschappelijke waarden te verdedigen (voor een beschrijving van het 'Europese landbouwmodel', zie Van der Ploeg, Werry, Blom en Silvis, 1998). Zo beschouwd is *Agenda 2000* een poging om het Gemeenschappelijke Landbouw Beleid (GLB) aan te passen en om te bouwen tot een Ruraal Ontwikkelingsbeleid.

De financiële EU-steun aan de landbouw (nu ± f90 miljard/jaar) zal naar verwachting meer worden gericht op doeleinden inzake leefbaarheid, milieu, landschap, werkgelegenheid en natuur en zal steeds minder direct gekoppeld zijn aan de producten (prijssteun). Dat is verklaarbaar. Steun is gekoppeld aan maatschappelijke doelen en als die veranderen zal ook, met enige vertraging, de steun anders worden gericht. Was er na de Tweede Wereldoorlog een duidelijke vraag naar voedsel (productie), nu tekent zich een groeiende vraag af naar natuur, leefbaarheid, cultuurlandschap, werkgelegenheid en identiteit van het platteland, met andere woorden naar de kwaliteit van het platteland als geheel. De beschikbare financiële middelen gaan naar die regio's en die bedrijven die aantrekkelijk zijn voor de rest van de samenleving. Die kant waait de wind op.

De veranderingen rond financiële steun zullen binnen de landbouw voor andere verhoudingen zorgen. De verdeling van de middelen wordt gekritiseerd. Twintig procent van de boeren (vaak bestempeld als 'de meest efficiënte') ontvangen momenteel 80 procent van de fondsen van het GLB. Gebieden en bedrijven die competitief willen zijn op de wereldmarkt (in publicaties wordt ook vaker de term 'wereldmarktlandbouw' gebezigd) moeten hun eigen broek gaan ophouden. Een vertegenwoordiger van de Europese Commissie die we daarover gesproken hebben, verwoordde het als volgt: "Als we dit type landbouw inderdaad competitief maken, stelt zich volgens mij de vraag of het dan nog noodzakelijk is dat we dat steunen. Waarom zou die optie niet zelf competitief kunnen zijn, wat dan de nodige ruimte zou laten om zich te richten op die tweede landbouwactiviteit (rurale ontwikkeling, van Broekhuizen), omdat deze bedrijven dan diensten aanbieden aan gans de samenleving die in vele gevallen geen onmiddellijke marktwaarde hebben. Dus afbouw van financiële steun in het eerste geval, opbouw in het tweede geval."

### Reacties op de afbouw van de prijsondersteuning

De Nederlandse melkveehouderij (LTO-Nederland) heeft veel moeite (gehad) met het model van gedeeltelijke afbouw van prijsondersteuning in combinatie met inkomensvoelers. De vrees bestaat dat aanvullende voorwaarden zullen worden gesteld om voor de compensaties in aanmerking te komen of dat de compensatie per ha of per koe wordt uitgekeerd. In dat laatste geval zou het aandeel in de financiële steun dalen dat Nederland ontvangt. Immers de Nederlandse koeien zijn gemiddeld hoogproductief, de productie per ha is relatief zeer hoog en aan extra eisen op het vlak van natuur en landschap kan mogelijk in andere landen makkelijker worden voldaan dan in Nederland. LTO pleit voor een inkomenscompensatie per kg melk (zie onder andere LTO-Nederland, 1998). Dit LTO-pleidooi lijkt een achterhoedegevecht. EU-steun door middel van compensatie per kg melk (of middels een premie per koe die gerelateerd is aan het productie-niveau) is in essentie niet anders dan ondersteuning van de melkprijs, alleen de naam is anders en de geldstroom volgt een andere weg. Uit gesprekken met Europese en Nederlandse politici en hoge ambtenaren (zie Van Broekhuizen en Van der Ploeg, 1997a) blijkt dat inkomenscompensaties op langere termijn politiek niet meer houdbaar zijn zonder tegenprestatie, op het vlak van bijvoorbeeld natuur, landschap, werkgelegenheid, milieu. De LTO-vrees is begrijpelijk gezien de intensiteit van de Nederlandse melkveehouderij. Maar om te voorkomen dat die vrees bewaarheid wordt is de beste weg om zelf (in samenspraak met overheden en maatschappelijke organisaties tezamen) te werken aan een specifieke invulling van *cross-compliance*. Dat is cruciaal om niet de boot te missen in het politieke spel, en niet net zoals bij de totstandkoming van de superheffing en het McSharry-

beleid achter de feiten aan te lopen, waarna alleen de hoop rest dat het meevalt.

## WTO

Het bovenstaande heeft betrekking op enkele grote lijnen. Veel beleid moet echter nog worden ontwikkeld, veel is ook nog onzeker, zoals het tijdsfad, de vorm en inhoud van *cross-compliance*. En met *Agenda 2000* is lang niet alles geregeld. Ook de uitkomsten van de komende WTO-onderhandelingen zijn nog ongewis. De voorbereidingen op deze onderhandelingen in Seattle (najaar 1999) hebben geen resultaten opgeleverd die een enigszins verantwoorde voorspelling rechtvaardigen. Dat geldt zowel voor de verdere liberalisering van landbouwmarkten als voor eventuele afspraken over eisen aan productieprocessen. In het kader van de WTO zijn afspraken gemaakt over toepassing van non-tarifaire importbeperkende maatregelen; op het vlak van gezondheid van mens, dier en plant is dat de Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS). Volgens de SPS-code mogen alleen importbeperkende maatregelen worden genomen op een wetenschappelijke basis, die voor zover mogelijk in internationaal verband moet zijn aanvaard (Odink, 1998). Dit beperkt de mogelijkheid om met behulp van fictieve bezwaren importen te belemmeren. Op zichzelf is dit terecht, maar een moeilijkheid hierbij is dat sluitend bewijs voor (vermeende) onveiligheid niet altijd te geven is (Raad voor het Landelijk Gebied, 1998). Het verschil van mening tussen de EU en de VS over met behulp van BST geproduceerde melk en met hormonen geproduceerd vlees illustreert de moeilijkheid en gevoeligheid van deze SPS-code. De uitkomsten van dergelijke conflicten kunnen vergaande gevolgen hebben voor de Nederlandse melkveehouderij.

Ten aanzien van zaken die niet het product betreffen, maar wel de productiewijze is nog niets geregeld. Handelsliberalisatie stimuleert de roep om harmonisatie van regels, om een *'level playing field'*. Als landen geen beschermende barrières kunnen opwerpen, wil men gelijke concurrentievoorwaarden op het gebied van arbeidsnormen, gezondheidseisen, milieu, toepassing biotechnologie, dierenwelzijn en dergelijke. In de komende WTO-ronde zal dit op de agenda staan, maar de kans op politieke conflicten daarover is groot, met het risico dat het wereldhandelssysteem aan legitimiteit inboet.

In Nederland hebben vijf organisaties een verklaring opgesteld waarin zij pleiten voor 'eerlijke' afspraken over de wereldhandel tijdens de komende WTO-onderhandelingen. Het betreft het Centrum voor Landbouw en Milieu, LTO-Nederland, de Stichting Natuur en Milieu, het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt en de Dierenbescherming (Agrarisch Dagblad, 25 juni 1999). Ook zij vinden dat handelsversturende exportsubsidies zo snel mogelijk moeten worden

afgebouwd. Ze zijn ook van mening dat landen die een vergaand eigen beleid hebben of willen voeren ten aanzien van dierenwelzijn, milieu of voedselveiligheid, de mogelijkheid moeten krijgen hun productie te beschermen. Ze stellen daarbij wel dat dit niet tot protectionisme mag leiden (hun opvatting dat het mogelijk moet zijn om milieu-, natuur- en diervriendelijke producten met subsidie te ondersteunen is in wezen een pleidooi voor *cross-compliance*). Ook willen ze dat het labelen van landbouwproducten mogelijk wordt, evenals het opleggen van heffingen en het verlenen van premies en fiscale voordelen, bij bijvoorbeeld natuur- en milieuvriendelijke productie-methoden. Volgens LTO-Nederland zijn bij de komende WTO-onderhandelingen eisen van consumenten, en daarmee eisen aan de manier van produceren, belangrijker dan prijssteun (lezing H. Letschert, internationaal secretaris LTO-Nederland, in Wageningen op 15 juni 1999, zie ook Agrarisch Dagblad 17 juni 1999). Zoals in deel 1 (Ontwikkelingen in de intensieve veehouderij) van dit rapport is aangegeven, bestaat voor dergelijke eisen de mogelijkheid van equivalentieakkoorden en non-discriminatoire etikettering. Het was de bedoeling om bij de voorbereidende besprekingen in Seattle de agenda voor de komende WTO-ronde vast te stellen. Gezien de perikelen die alleen al deze vaststelling van de agenda met zich meebracht, is het de vraag of de WTO op dit terrein enig resultaat kan boeken; sterker nog, het is zelfs de vraag of de wereldhandelsorganisatie er überhaupt aan zal beginnen.

## Gevolgen

Een belangrijke vraag is hoe de Nederlandse zuivelindustrie zal reageren op de, mede ten gevolge van het EU- en WTO-beleid, te verwachten veranderde marktsituatie. De zuivelindustrie zit nu al niet om meer melk uit Nederland te springen (ze wil het liefst geen producten voor de Europese opkoop meer produceren zoals onder andere magere melkpoeder). Daar komt bij dat het veel goedkoper is om melk uit bijvoorbeeld Polen (inclusief transportkosten) te betrekken dan van Nederlandse melkveebedrijven (McKinsey, 1997). Concurrentie enkel op basis van kostprijs kan de Nederlandse melkveehouderij zeer waarschijnlijk niet aan. Dat geldt niet alleen ten opzichte van een aantal gebieden buiten Europa, maar ook binnen Europa. Er zijn gebieden (Bretagne, Ierland, maar vooral Oost Europa) met lagere grondprijzen, lagere quotumprijzen en een melkveehouderij die nog 'een forse sprong' kan maken daar waar de Nederlandse melkveehouderij dat zeker niet kan, onder andere vanwege milieudruk, die handhaving van het huidige productieniveau al moeilijk genoeg maakt. Het is niet ondenkbaar dat de zuivelindustrie zich verder internationaliseert, waardoor de in Nederland geproduceerde melk van minder belang wordt. In dat geval kan er een flink spanningsveld ontstaan tussen de belangen van de Nederlandse melkveehouders en de (van oorsprong) Nederlandse zuivelindustrie.



De concrete strategieën van de zuivelindustrie zullen uiteraard mede afhangen van het EU- en WTO-beleid (quoting, importvoorwaarden, productprijzen, eisen ten aanzien van productiewijze) maar zeer zeker ook van opvattingen over 'kwaliteit' van consumenten, groot-handel en grootwinkelbedrijf; kwaliteit is een steeds belangrijker element in de marktstrategie.

Mogelijk kan een relatief streng kwaliteitsbeleid voor de 'standaard'-bulkproductie, zowel voor de primaire productie als voor de verwerking, een voordeel opleveren ten opzichte van de productie in landen als Polen. Zo zijn in Polen veel zuivelfabrieken niet 'EU-conform', wat vereist is om naar de EU te mogen exporteren. Ook is op veel primaire bedrijven de kwaliteit van de melk een probleem, zodat ze dus ook niet geschikt is voor verwerking in Nederlandse fabrieken (LBAActualiteiten, 1999). Het vanuit de Nederlandse zuivelindustrie opgezette en door LTO-Nederland bepleite kwaliteitsborgingsysteem (voor bulkproductie) Keten Kwaliteit Melk (KKM) kan een rol spelen bij het handhaven van een concurrentievoordeel voor de Nederlandse melkveehouderij. KKM is zo opgezet dat in principe vrijwel alle melkveehouders aan de gestelde eisen kunnen voldoen. Indien niet aan deze eisen wordt voldaan, wordt een forse korting op de uitbetalingsprijs van de melk toegepast. De KKM-eisen zijn daardoor reëel beschouwd verplichtend. In eerste instantie gaan de eisen niet erg ver; ze garanderen een redelijk goede basiskwaliteit. Als de KKM-organisatie eenmaal goed werkt, wordt een verdere uitbouw mogelijk, bijvoorbeeld differentiëring en aanvullende eisen voor hogere kwaliteitsniveau's. De kans bestaat echter dat het genoemde Nederlandse kwaliteitsvoordeel slechts tijdelijk is. Zo verwerven bijvoorbeeld West-Europese bedrijven Poolse zuivelfabrieken en investeren daarin, waardoor de kwaliteit kan worden opgeschroefd. Tevens kan de kwaliteit van de primaire productie sterk worden verbeterd.

Naast de problematiek van kostprijs en de kwaliteit van het standaardproduct is uiteraard ook de ontwikkeling van de vraag van groot belang. Het belang van de bulkmarkten neemt af. De consumentenvraag verschuift geleidelijk in de richting van '*premium products*' (McKinsey, 1997). De Nederlandse zuivelindustrie echter kan worden gekarakteriseerd als een efficiënte bulkproducent. Vergeleken met de Deense zuivelindustrie die meer op '*premium products*' is gericht (onder andere blauwe kaas en feta), is in de Nederlandse zuivelindustrie de geproduceerde toegevoegde waarde per gewerkt uur 27 procent hoger. De toegevoegde waarde per eenheid aangeleverde melk is echter 18 procent lager. De Nederlandse zuivelindustrie zou de waarde die wordt toegevoegd aan de ruwe melk zo'n 15 procent kunnen verhogen door zich meer te richten op het produceren van '*premium products*'. Hiervoor is echter een flinke inspanning vereist, onder andere om sterke internationale merken te ontwikkelen, meer nieuwe en onderscheidende producten te introduceren, een goede

relatie met afnemers (retail, grootwinkelbedrijf en dergelijke) op te bouwen en een goed en stabiel aanbod door melkveehouders te garanderen. Deze strategie kan sectorbreed worden toegepast. De strategie gericht op bulkproductie tegen lage kosten (inclusief deelnemen in fabrieken in landen met goedkope productiemiddelen en goedkope grondstoffen en/of het betrekken van goedkope grondstoffen voor Nederlandse vestigingen uit dergelijke landen) zou daarnaast voor enkele partijen mogelijkheden bieden (McKinsey, 1997; Frouws en Van der Ploeg, 1999).

## 6 Gebiedskwaliteit en ruimtelijke ordening

Een centrale vraag in de actuele discussie over de toekomstige inrichting van Nederland is: waar moet welke landbouw worden gesitueerd? Het is typerend voor het spanningsveld tussen 'versnelde schaalvergroting' en 'rurale ontwikkeling' dat deze nogal eens ruimtelijk uiteen worden gelegd (zie onder andere Van Eck et al., 1997). Dat wil zeggen dat zones worden gereserveerd voor de 'wereldmarktlandbouw' (waarin allerlei fysieke en planologische restricties kunnen worden opgeheven, teneinde deze 'wereldmarktlandbouw' competitief te maken), terwijl andere gebieden worden bestemd voor de 'verbrede landbouw'. De terminologie van de Startnotitie voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening ('parels', 'ontwikkelingsgebieden' en 'basisgebieden') spoort met een dergelijke compartimentalisatie (Van der Ploeg, 1999).

In de drie Noordelijke provincies leeft de bovengenoemde discussie ook. Er bestaan ideeën bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de agro-industrie en de provincies om in de zogeheten Noordelijke 'Schil' – een relatief 'leeg' en grootschalig landschap in de Veenkoloniën, het Noordelijke Akkerbouwgebied en de Friese Zeeklei – ruimte te bieden voor een versnelde schaalvergroting, onder meer voor nieuwe grote melkveehouderijbedrijven van elders die de akkerbouw verdringen. Op het Drents Plateau (Drentse zand, Friese Wouden en Zuidelijk Westerkwartier) zou juist een verbreding van de landbouw moeten plaatsvinden. Bij een dergelijke ontwikkeling zouden echter in beide 'zones' conflicten worden gecreëerd. Allereerst is het de vraag of een 'wereldmarktlandbouw' rendabel is en of een daarmee samengaande sterke vergroting van bedrijven überhaupt realiseerbaar is (zie paragraaf 4). Vervolgens is het een probleem dat een dergelijke ontwikkeling een forse aanwending van publieke middelen vereist, terwijl er waarschijnlijk geen maatschappelijk draagvlak voor is (Raad voor het Landelijk Gebied, 1999). Zo is de noordelijke schil niet 'leeg'. Er zijn vele gebiedskwaliteiten waar de inwoners aan hechten en die kunnen worden versterkt. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over kansen voor nieuwe karakteristieke woningbouw, voor een 'blauwe en groene dooradering' als verhoging van de gebiedskwaliteiten (onder meer lezing R. Herngreen op de werkconferentie Vitaal Platteland te Zeegse, 28 januari 1999). Het is waarschijnlijk een illusie dat de bewoners van het gebied en de ter plekke actieve maatschappelijke organisaties een dergelijke omvorming van het landschap zullen accepteren. Hetzelfde kan ook gezegd

worden van bijvoorbeeld het Friese Weidegebied. Een geaccelereerde schaalvergroting zal waarschijnlijk stuiten op een maatschappelijke weerstand die ook in de lokale ruimtelijke ordening, met name de bestemmingsplannen tot uiting zal komen.

Voor de landbouw zou een dergelijke tweedeling kunnen uitlopen op een dubbele frustratie: enerzijds boeren in 'de schil' die verwachten hun gewenste grootschalige bedrijfsmodel te kunnen realiseren, maar desondanks toch tegen allerlei beperkingen aanlopen, anderzijds gespecialiseerde melkveehouderijbedrijven op het plateau die niet of nauwelijks kunnen uitbreiden en 'moeten verbreden', maar daar geen interesse voor hebben. Zo behoort Zuidoost Friesland tot het Drentse Plateau. Dit is echter een gebied met een concentratie van de grootste melkveehouderijbedrijven. En waarom zou (gestage) schaalvergroting niet kunnen passen in het kleinschalige coulissenlandschap van het Drentse Plateau? Ook zijn er in de 'Noordelijke Schil' vele verbredende bedrijven en daarmee samenhangende samenwerkingsverbanden (Van der Ploeg, 1999).

Volgens de Raad voor het Landelijk Gebied komt functiewijziging van gebieden, om te kunnen voldoen aan uitbreidingswensen vanuit de stad of van landelijke functies, neer op het verschuiven van problemen, omdat alle ruimte nu ook al een functie heeft. De oplossing ligt daarom veeleer in efficiënter ruimtegebruik, in meervoudig of multifunctioneel ruimtegebruik (Raad voor het Landelijk Gebied, 1999).

In Nederland kan een grondgebonden – al dan niet multifunctionele – landbouw niet worden gemist om de openheid en het beheer van een omvangrijk deel van het landelijk gebied veilig te stellen, maar ook om de productie zelf controleerbaar en maatschappelijk verantwoord te maken. De toekomstige beheerdersrol in het productieve deel van het landelijk gebied lijkt het best te kunnen worden vervuld door de bedrijven die zich ontwikkelen langs de lijnen van gestage groei en bedrijfsverbreding (Raad voor het Landelijk Gebied, 1999).

Hiervoor is al naar voren gekomen dat EU-steun op termijn meer zal gaan naar die regio's die aantrekkelijk zijn voor de rest van de samenleving. Multifunctionele landbouw en rurale ontwikkeling kunnen daar een belangrijke bijdrage aan leveren. In de Nederlandse melkveehouderij zijn in die 'aantrekkelijke gebieden' groepen die vanuit de EU-beleidsomslag een steun in de rug verwachten. Te denken valt aan gebieden als Waterland, Groene Hart, Winterswijk, landgoed Twickel, Noordwest Overijssel en Stroomgebied Drentse Aa. Indien in dergelijke gebieden de landbouw zich langs een 'traditioneel moderniseringsspoor' zou ontwikkelen, verliest ze haar positieve bijdrage aan de gewenste kwaliteiten van die gebieden en daarmee de legitimiteit van een claim op areaal. Het huidige ruimtelijke ordeningsinstrumentarium kan echter een obstakel vormen voor

de ontwikkeling naar multifunctioneel grondgebruik. Het belemmert nieuwe activiteiten op het platteland. In de systematiek van de ruimtelijke ordening zit veelal scheiding ingebakken (traditionele zone-ringen, stankrichtlijn, planologische schaduwwerking, en dergelijke, zie voor concrete voorbeelden onder andere Renting en Van Broekhuizen, 1999).

# 7 Ruimte voor diversiteit?

Opvattingen over milieuproblemen, diergezondheid, dierenwelzijn, voedselveiligheid, productiviteitsverhoging, kwaliteit van producten en dergelijke kunnen op verschillende manieren worden 'vertaald' in de inzet van kennis en in technologische ontwerpen. In dit hoofdstuk behandelen we enkele voorbeelden – nitraat, ammoniak, fokkerij en certificering. De voorbeelden illustreren hoe belangrijk de relatie tussen de context en de inzet van kennis of technologie is. We gaan in op het belang van een in haar context 'passende' technologie, en op de betekenis van enkele 'oplossingen' voor de zeggenschaps- en aansturingsproblematiek (de invloed en positie van melkveehouders ten opzichte van agribusiness en andere grote instellingen). Hiermee beogen we tevens de relatie tussen technologie en verschillende ontwikkelingsrichtingen te verduidelijken.

## **De nitraat- en ammoniakproblematiek**

De melkveehouderijsector is verantwoordelijk voor ongeveer tweederde van de totale stikstofuitscheiding van de landbouw. Het stikstofprobleem is dus vooral een melkveehouderijprobleem. Het stikstofbeleid zoals dat door de Nederlandse regering is bepaald, is gericht op een maximaal N-overschot op grasland van 180 kg N/ha op bedrijfsniveau in 2008. Bij deze normen zouden verreweg de meeste boeren voldoen aan de Europese nitraatrichtlijn van maximaal 50 mg nitraat per liter grondwater en oppervlaktewater. Voor zo'n 250.000 ha zandgrond, die gevoelig is voor de uitspoeling van nitraat, zou een strengere norm nodig zijn, namelijk 140 kg N/ha. De hoofdlijnen van het nitraatbeleid in België, Denemarken, Frankrijk en Duitsland worden in paragraaf 3.3 van deel 1 beschreven.

De Nederlandse aanpak wijkt af van de oplossing waarmee de EU de doelstelling van de nitraatrichtlijn wil halen. Brussel wil vanaf 2003 de maximale hoeveelheid dierlijke mest per ha beperken tot 170 kg zuivere stikstof (kunstmest blijft buiten beschouwing). Een dergelijke norm komt ongeveer overeen met 1,5 grootvee-eenheid/ha. In dat geval zou de veestapel met ongeveer eenderde moeten worden ingekrompen, omdat er geen ruimte is om het overschot aan rundveemest af te voeren (Sleurink, 1999).

Een overschotnorm zegt in wezen meer over de milieubelasting van een bedrijf dan een aanvoernorm. Uit praktijkcijfers blijkt bijvoor-

beeld dat de werkelijke milieubelasting (stikstofoverschot/ha en nitraatuitspoeling) als gevolg van 'goed management' ook op relatief intensieve bedrijven beneden de normen kan zijn, terwijl die op relatief extensieve bedrijven soms behoorlijk boven de norm kan uitkomen. Met andere woorden: het is voor de Nederlandse melkveehouderij, en met name voor de melkveehouders die 'schoon' werken (dat wil zeggen aan het in de nitraatrichtlijn gestelde milieudoel voldoen) en boven de 1,5 GVE zitten, van groot belang (handhaving productiecapaciteit) dat een systeem op basis van overschotnormen wordt gehanteerd terwijl dat wellicht ook zorg draagt voor een geringere milieudruk.

Mede omdat de EU niet akkoord gaat met het beleid dat in Nederland is ingezet (onder andere een eindnorm van 180 N-overschot/ha in 2008) is momenteel (september 1999) nieuw Nederlands beleid in voorbereiding. Dat nieuwe beleid dient voor de EU acceptabel te zijn. De ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu hebben het voornemen een wetsvoorstel in te dienen met voor grasland per 1 januari 2003 een maximale dierlijke mestgift van 250 kg N/ha/jaar en een overschotnorm van 180 kg N/ha/jaar (140 kg op voor uitspoeling gevoelige zandgrond) (Brinkhorst en Pronk, 1999). Ten opzichte van het huidige beleid betekent dit ten eerste invoering van een gebruiksnorm en ten tweede naar voren halen van de reeds vastgestelde eindnorm. Ten opzichte van de door de EU voorgestelde maatregelen wordt een hogere gebruiksnorm voorgesteld (250 versus 170 kg/ha). Bij een gebruiksnorm van 250 kg N/ha kan in principe het huidige productievolume van de Nederlandse melkveehouderij worden gehandhaafd. Of dit voorstel door zowel de EU als de Tweede Kamer wordt geaccepteerd is op dit moment moeilijk te zeggen. Evenmin is bekend wat de omvang is van mogelijke nieuwe problemen op individuele bedrijven die ontstaan door het invoeren van deze gebruiksnorm (ten opzichte van het enkel hanteren van de overschotnorm van 180 kg N/ha). Daarbij gaat het om vrij intensieve melkveehouderijbedrijven die wel aan de norm van 180 kg N kunnen voldoen, maar boven deze gebruiksnorm zitten: dat wil zeggen om milieukundig gezien de meest efficiënte bedrijven.

### **Aanpak stikstofoverschot**

Hoewel een vrij groot aantal melkveehouderijbedrijven nog vrij ver boven de norm van 180 kg N-overschot per ha voor 2008 zit en heel wat moeite zal hebben om deze te bereiken (en daar soms zelf ook weinig vertrouwen in heeft), moet deze norm in principe door de meeste bedrijven kunnen worden gehaald. Daarvoor zijn veel aanpassingen van de bedrijfssystemen nodig. Het grote probleem zit wellicht dan ook in de verkorte termijn waarbinnen de norm gehaald dient te worden (2003 in plaats van 2008).

De Nederlandse melkveehouderij lijkt de laatste decennia veel efficiënter te zijn geworden, maar dat is voor stikstof juist niet het geval. De benutting van stikstof op het niveau van het melkveehouderijbedrijf, berekend als N in melk/vlees als fractie van de aangevoerde N in (kunst)mest en (kracht)voer is in de laatste decennia sterk gedaald: van 40-50 procent in de jaren '50/'60 tot minder dan 20 procent nu (Van Bruchem, 1998). Wellicht dat de introductie van drijfmeststallen, waardoor vaste mest en urine niet langer worden gescheiden, hier deels debet aan is.

Om de N-overschotten terug te brengen bij instandhouding van productiecapaciteit is het van belang de N-efficiëntie te verhogen. Indien de benuttingsgraad naar ongeveer 30 procent zou kunnen worden verhoogd, zou op nationale schaal een overschotnorm van 180 kg N per ha worden gehaald. Het zij echter benadrukt, dat de wijze waarop dat kan per bedrijfssysteem of per bedrijfstijl zal verschillen; de milieubelasting is nauw verbonden met de wijze waarop het arbeidsproces en het bedrijf zijn gestructureerd. Wat in de ene bedrijfstijl eenvoudig is uit te voeren, kan in de andere niet haalbaar zijn en omgekeerd. Kan het voor het ene bedrijf zinvol zijn om bijvoorbeeld de productie per koe te verhogen, voor het andere bedrijf pakt dat averechts uit. Is op het ene bedrijf het verlagen van de krachtvoergift effectief, op het andere bedrijf is het dat juist niet. Met andere woorden, het gaat er niet om een deelsysteem te optimaliseren, maar het gaat er om het productieproces als geheel te optimaliseren (voor een uitgebreide empirische onderbouwing hiervan, zie Roep en Roex, 1992).

Over het gedrag van stikstof in de bodem is nog veel onbekend. Uit verschillende praktijkonderzoeken en praktijkervaringen (ervaringen op de proefbedrijven De Minderhoudhoeve, De Marke, De Ossekampen, en de ervaringen met experimenten binnen de milieucoöperaties Vereniging Eastermars Lânsdouwe (VEL) en Vereniging voor Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer Achtkarspelen (VANLA)) blijkt dat middels optimalisering van bedrijfssystemen zowel milieukundig als bedrijfseconomisch een veel beter resultaat te behalen is dan door middel van het toepassen van starre restricties dan een aantal grootvee-eenheden/ha of een maximale gebruiksnorm van dierlijke mest per ha. Op de Minderhoudhoeve is bijvoorbeeld bij een bovengemiddelde bedrijfsintensiteit (13.000 kg melk/ha) het aantal kg stikstof dat in rundveemest wordt geproduceerd per kg melk slechts de helft van het gemiddelde in Nederland (0,017 versus 0,036), het nitraatgehalte in het drainwater ongeveer 2,5 mg/liter (een factor 20 lager dan de EU-nitraatrichtlijn), en het stikstofoverschot (volgens het Minas-systeem) 55 kg/ha (tegenover een Nederlandse norm van 180 kg/ha in 2008) (Lantinga en Van Bruchem, 1999). Op grond van uitkomsten van proeven op de Minderhoudhoeve en de Ossekampen lijkt het zelfs mogelijk om een melkquotum van 17.500 kg/ha te

realiseren binnen de eindnorm van 180 kg N-overschot/ha (Van Bruchem 1998). Ook biologische melkveehouders blijken zonder problemen te kunnen voldoen aan de eindnorm van 180 kg N-overschot/ha. Onderzoek van de Dienst Landbouw Voorlichting (DLV) laat zien dat het gemiddelde stikstofoverschot (van 202 bedrijven) in 1997 33 kg per ha bedroeg (Agrarisch Dagblad, 19 mei 1999).

Het 'geheim' van een hoge stikstofefficiëntie lijkt te liggen in de kwaliteit van het gehele bedrijfssysteem: met behulp van een goede kwaliteit mest ('rijpe' mest i.p.v. 'rotte' mest, C/N verhouding) ontstaat een goede kwaliteit van de bodem (meer bodemleven, hoger organische stofgehalte). Een 'gezondere' bodem leidt tot een betere grasgroei met beperkte mestgiften, door een betere beworteling, duurzame zode waardoor de voor het mineralenbeheer negatieve graslandvernieuwing achterwege kan blijven, betere benutting mineralen, en een betere kwaliteit voer (niet te hoge energie- en eiwitwaarden, ruimere energie/stikstof ratio, structuurrijker voer). Structuurrijker voer heeft weer een positieve uitwerking op de diergezondheid en de kwaliteit van de mest.

Uit analyses van de nutriëntenstromen in de rundveehouderij blijkt dat het realiseren van een schonere productie in combinatie met het handhaven van het huidige hoge productieniveau in de melkveehouderij vooral gezocht moet worden in een betere nutriëntenbenutting uit de bodem en pas in tweede instantie in een betere voederconversie op dierniveau (Van Bruchem en Tamminga, 1997). Van Bruchem (1998) noemt als meest effectieve interventies: (1) stap voor stap afstemmen van de kunstmestgift op de natuurlijke draagkracht van het landbouw-ecosysteem, (2/3) reduceren van de krachtvoergiften tot verantwoorde proporties en het verbeteren van het biologisch functioneren van de bodem en pas in laatste instantie (4) het streven naar 'efficiëntere dieren'.

Hiervoor is al aangegeven dat het streven naar een lager stikstofoverschot per ha op bedrijfsniveau nogal eens vertaald wordt in een streven naar een hoge productie per koe. De gedachte is dat het N-overschot per kg melk dan daalt, onder andere omdat de hoeveelheid 'onderhoudsvoer' per kg melk daalt. Een eenzijdig streven naar een hoge productie per koe kan echter ook een averechts effect hebben: hogere producties kunnen, vanwege de hoge eisen die gesteld worden aan het rantsoen, resulteren in drijfmest van mindere kwaliteit met op termijn het risico van minder bodemleven en een minder efficiënte stikstofopname uit de bodem. In dat geval gaat het om een korte termijn oplossing met een negatief effect op de langere termijn. Volgens Van Bruchem wordt in de gangbare dierlijke productie onnodig zwaar ingezet op 'efficiënte' dieren. Dat gaat ten koste van onder andere weerstandsvermogen, welzijn en reproductie, en blijkt onvoldoende effectief voor een kosteneffectieve ontlasting van

het milieu. Ook uit het praktijkproject Management Duurzame Melkveehouderij (waarin een zestiental melkveehouders 'zo schoon mogelijk' produceerde met begeleiding van onderzoekers) kwam naar voren dat de productie per koe nauwelijks of geen invloed heeft op de mineralenbalans. De praktijkproeven lijken er op te wijzen dat een biologisch beter functionerende bodem de nutriënten efficiënter benut, wat resulteert in de productie van ruwvoer van hogere kwaliteit (ruimere VEM/N ratio), en indirect in dieren met een efficiëntere N-benutting en een aanzienlijke reductie van N-verliezen naar het milieu. Een algemene conclusie zou kunnen zijn dat in een biologisch beter functionerend systeem de nutriëntenbenutting beter is en ook de diergezondheid en -reproductie. (Voor een verdere en precieze uiteenzetting, zie Van Bruchem, 1998).

Enerzijds biedt het voorgaande een perspectief voor de instandhouding van de melkproductie in Nederland onder de voorwaarde van een acceptabele stikstofbelasting. Anderzijds dient de gepresenteerde kennis nog wel verder onderbouwd en uitgewerkt te worden en meer 'praktijkrijp' te worden gemaakt. De kennis van stikstofbenutting in relatie tot bedrijfsvoering op het melkveehouderijbedrijf is nog onvoldoende om concrete beleidsmaatregelen op te baseren. Verder onderzoek binnen de relevante context van het bedrijfsniveau is uitermate relevant. Maar zoals aangegeven kan 'tijd' een groot probleem zijn. De nieuwe beleidsvoornemens van de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (en de versnelling ten opzichte van het huidige beleid die daarin opgenomen is) zijn politiek gezien vrijwel onvermijdelijk. Hoewel de geformuleerde doelen in principe haalbaar lijken, is het gevaar reëel dat een vrij groot aantal melkveehouders niet over de mogelijkheden beschikt om er op zeer korte termijn aan te voldoen en derhalve met (forse) mestafzetkosten te maken krijgt.

Het ammoniakbeleid is tot nu toe een generiek 'end of the pipe' beleid: verplicht emissiearm uitrijden, verplichte afdekking van de mestopslag en in de toekomst mogelijk het toepassen van emissiearme stallen. Een generiek 'end of the pipe' beleid levert in de praktijk een aantal problemen op. Zo kan emissiearm uitrijden (bijvoorbeeld injecteren) de zode beschadigen, weidevogelbeheer bemoeilijken of botsen met duurzaam onderhoud van het kleinschalig landschap (zie de beschrijving van de activiteiten van de eerder genoemde milieucoöperaties VEL en VANLA in Van Broekhuizen en Van der Ploeg (1997b)). Investerings in emissiearme stallen kunnen een aanzienlijke kostenpost vormen in de melkveehouderij.

Naast 'end of the pipe' technieken kan een meer brongerichte benadering worden toegepast. Dan wordt de ammoniakemissie omlaag gebracht middels aanpassing van de bedrijfsvoering. In dat geval zouden bedrijven gevrijwaard kunnen worden van dure investeringen

in emissiearme stallen. Schuthof et al (1994) laten zien dat tussen bedrijfsstijlen een relevante verscheidenheid in emissie bestaat. Niet alleen de totale emissie per ha verschilt per gebied en per stijl, dat geldt ook voor de stal-, beweidings- en aanwendingsemissie. Het is niet mogelijk de hoogte van de ammoniakemissie eenduidig te koppelen aan één of enkele elementen uit de bedrijfsvoering (zoals veebezetting, quotum/ha, N-overschot en dergelijke). Het is zowel voor de melkveehouder als voor het milieu van meer belang om aan 'Groen Labelbedrijven' te werken dan aan 'Groen Labelstallen'. Dat een lage ammoniakemissie mogelijk is zonder een emissiearme stal is bekend. Uit metingen van het Instituut voor Milieu- en Agritechniek (IMAG) blijkt dat de ammoniakemissie op het bedrijf van Jan Eggink in Markelo (zonder emissiearme stal) 1,33 kg per koe is, terwijl de norm voor een gecertificeerde emissiearme stal (Groen Label stal) 4,4 kg is. Een groot probleem is echter dat de kennis omtrent de relatie tussen emissie en bedrijfsvoering nog onvoldoende ontwikkeld is.

### Fokkerij

Door de opkomst van de 'wetenschappelijke fokkerij' vanaf de zestiger jaren is de invloed van individuele melkveehouders op de bepaling van het fokdoel en van de selectiecriteria en -methoden in fokkerijorganisaties afgenomen. Dit proces hangt sterk samen met en is versterkt door schaalvergroting en centralisatie bij de KI-verenigingen, die mede mogelijk is gemaakt door verbetering van de voortplantingstechnieken. Bij de eerste fokverenigingen waren bijvoorbeeld tien boeren met honderd koeien betrokken, bij de eerste KI-verenigingen misschien duizend bedrijven met vijftienduizend koeien en momenteel bedienen de grote Nederlandse fokkerijorganisaties enkele miljoenen koeien. "Met deze schaalvergroting heeft de selectiebeslissing zich verplaatst van het boerenerf naar de top van de fokkerijorganisaties" (Brascamp 1990: 5). Tegelijkertijd is het systeem van onder andere fokwaardeschattingen verbeterd. Het huidige fokkerijsysteem is, eenvoudig gezegd, gebaseerd op 'de wet der grote getallen'. Een bepaalde mate van standaardisering, uniformering, centralisatie en formalisatie is daarmee onvermijdelijk geworden. Enerzijds hebben melkveehouders nog nooit de beschikking gehad over zoveel en zulke betrouwbare kengetallen als vandaag de dag. Anderzijds brengt deze uitbreiding van mogelijkheden ook bepaalde beperkingen met zich mee: de uitgangspunten, procedures en regels die in de kengetallen opgesloten zitten moeten worden geaccepteerd en eigenschappen die niet in kengetallen zijn of kunnen worden uitgedrukt, kunnen niet in de beslissingen worden betrokken.

In fokkerijkringen wordt verwacht dat de ingezette ontwikkeling zich doorzet en daarop wordt geanticipeerd in toekomstplannen. Eén van de verwachte implicaties is dat de fokkerij verder aan het boerenerf zal worden onttrokken. Die zal meer bij gespecialiseerde instellingen

en bedrijven terecht komen. Ook zal verdere schaalvergroting van de KI-organisaties plaatsvinden, mogelijk zelfs over landsgrenzen heen. Zo wordt verwacht dat de rundveefokkerij steeds meer op de varkens- en pluimveefokkerij zal gaan lijken. Daar vindt de verbetering van uitgangsrassen plaats op een zeer beperkt aantal basisfokbedrijven die fokdieren leveren aan bedrijven die op hun beurt dieren produceren voor weer andere bedrijven. Er is een 'productiepyramide' van basisfokbedrijven, vermeerderingsbedrijven en productiebedrijven. Ook in de rundveehouderij is een voorzichtig begin gemaakt met het opzetten van basisfokbedrijven. In tegenstelling tot de huidige situatie is er in het geval van zo'n productiepyramide van fokken op de boerderij geen sprake meer. Het oprichten en centraal stellen van basisfokbedrijven betekent een verdere externalisatie van het fokken en uniformering van het fokdoel.

Het is bekend dat een dier het in een bepaald bedrijfsmilieu beter kan doen dan een ander dier, terwijl het in een ander bedrijfsmilieu net andersom is. Dit fenomeen heet 'genotype-milieu-interactie'. Kengetallen horen in principe bij het milieu waarbinnen ze zijn berekend. Het centraal stellen van basisfokbedrijven (beperkt qua aantal en met slechts één of enkele fokdoelen) in de fokkerijstructuur betekent dat er impliciet een keuze wordt gemaakt voor een 'standaardmilieu'. Het is de vraag wat boeren met andere fokdoelen of andere milieumomstandigheden kunnen met de berekende kengetallen. Anders gesteld, hoezeer lopen – niet alleen nu, maar ook in de toekomst – de milieumomstandigheden op de Nederlandse melkveehouderijbedrijven uiteen? Het gros van de Nederlandse melkveeouders lijkt redelijk tevreden met de koers van de afgelopen tijd. Maar er komen wel meer vragen op als de volgende: leidt de huidige fokkerijkoers niet tot een genetische erosie (afname van het aantal rassen en variatie binnen de rassen)?; is de fokkerij niet teveel gericht op enkele kenmerken als melkproductie en te weinig op vitaliteitskenmerken?; is de fokkerij niet teveel gericht op het 'produceren' van een koe voor één ('optimaal') bedrijfssysteem?; gaan straks multinationals de veefokkerij bepalen, zodat er maar één lijn in de veefokkerij overblijft, terwijl de omstandigheden van gebied tot gebied en van bedrijf tot bedrijf verschillen?; waar moeten de biologische boeren straks hun genetische variatie vandaan halen?

Er zijn boeren die doelbewust 'anders' proberen te fokken, 'greep' op hun eigen fokkerij willen houden (zie onder meer Van Broekhuizen, 1989): 'zuinige boeren' of boeren die in natuurgebieden zitten die eigen criteria hanteren, veel biologische boeren, boeren die zelf de melk verkazen, 'gewone' melkveeouders met eigen ideeën, 'topfokkers' die 'exclusief' vee willen hebben, boeren die per se Blaarkoppen willen houden vanwege de duurzaamheid van dit ras of 'dubbeldoelkoeien' willen (zelf fokken binnen het momenteel dominante ras Hol-

stein Frisian, of kiezen voor dubbeldoelrassen als MRIJ of Fries Hollands).

### **Certificering**

Certificering van het productieproces stuurt de bedrijfsvoering en -ontwikkeling. De gestelde eisen kunnen echter strijdig zijn met bepaalde, door veehouders gerealiseerde ontwikkelingsrichtingen en bedrijfsstijlen. Zo kunnen certificeringssystemen voor bijvoorbeeld diergezondheid een sterk uniformerend effect hebben. De in verschillende structuurnota's voorgestelde maatregelen ten aanzien van diergezondheid leiden ertoe dat 'welhaast onvermijdelijk de diversiteit van de verschillende dierhouderijsectoren in Nederland zal verdwijnen. Er zal weinig ruimte overblijven voor kleinschalige bedrijven en biologische bedrijfstypen. Het historisch belangrijke agrarische erfgoed is geschiedenis geworden' (Noordhuizen-Stassen, 1997).

In hoeverre is een omvattend certificeringssysteem dat door de verwerkende agrarische industrie wordt aangestuurd toepasbaar op bijvoorbeeld gemengde bedrijven met een kleine melkveehouderijtak, bedrijven die mede natuurgebied beheren, nevenbedrijven en dergelijke? Een certificeringssysteem dat vraagt om hoge startinvesteringen die beter zijn op te brengen als ze over een groot aantal dieren worden verdeeld, om meet- en regeltechnieken en om zeer specialistische kennis, past mogelijk goed bij een gespecialiseerde grootschalige melkveehouderij. Bij andere vormen van melkveehouderij zijn andere indicatoren veel meer passend, waardoor een 'industriële' controlesysteem voor 'ambachtelijke' bedrijven niet goed toepasbaar is.

Bij een 'hightech' melkveehouderij past wellicht een strategie van *vrijwaring* van bepaalde ziektes (bepaalde pathogenen en zoönosen). Een vrijwaringsstrategie vereist onder meer isolatie van het bedrijf, desinfectie, veel controleactiviteiten en een stamping-out systeem. Dat staat op gespannen voet met wensen van de consument voor een 'open melkveehouderij' (Koning, 1997). Vrijwaring staat tegenover 'beheersing' (in combinatie met vaccinatie voor een beperkt aantal ziekten). Beheersing vraagt om 'optimale algemene omstandigheden'. De melkveehouderij is momenteel nog redelijk 'open'. Als dat zo dient te blijven, past een strategie van 'beheersing' beter. Met name de algemene gezondheid en weerstand zijn in dat geval van groot belang.

Ook ten aanzien van de 'specifieke kleine ketens' (biologische producten, streekproducten en dergelijke) zijn er nog tal van vragen. Zijn er voor deze kleine ketens mogelijkheden om zelf eigen certificeringssystemen te ontwikkelen en toe te passen? Welke mogelijkheden zijn er bijvoorbeeld nog voor nieuwe kleine ketens die 'natuurzuivere' producten willen produceren, indien een veehouderijsysteem zonder

genetisch gemodificeerde gewassen vrijwel onmogelijk is? Het gevaar bestaat dat melkveeouders bijvoorbeeld geen of nauwelijks keuze hebben (onder andere door genetisch gemodificeerde soja in krachtvoer, de toenemende onmogelijkheid om niet genetisch gemanipuleerde maïs te telen als gevolg van kruisbestuiving met pollen van gemodificeerde maïs, en dergelijke). Welke keuzeruimte hebben consument en boer? Zo stelt Haighton (1999) dat de chemische en farmaceutische industrie (met name in de VS) volledig heeft ingezet op de voedselproductie (jaarlijks 800 miljard dollar voor de ontwikkeling van biovoedsel). "Wie straks de patenten heeft op genetisch gemodificeerd voedsel, dat goedkoper, efficiënter en 'gezonder' is, beheerst de volledige voedselproductie."

Kortom, het is niet ondenkbaar dat vormen van ketencertificering die beheerst worden vanuit de grootschalige verwerkende industrie sturend worden voor de ontwikkeling van bedrijfssystemen. In dat geval zouden als gevolg van eisen aan productiemethoden en *monitoring* sommige specifieke, kleinschalige productiesystemen in de knel kunnen komen, terwijl ze niet de problemen ('voedselschandalen') veroorzaken die de aanzet zijn voor deze certificeringssystemen. Integendeel, daar wordt de kwaliteit vaak zelf gecontroleerd; bijvoorbeeld, als een boer zijn eigen krachtvoer teelt weet hij wat er in zit; als hij het betreft van de mengvoederindustrie weet hij dat niet. Men zou kunnen stellen dat technologie echt hoogwaardig is als ze geschikt is om zeer gericht te worden ingezet in specifieke situaties en voor specifieke problemen: fijnregulering in een specifieke context. Zo hebben boeren in Waterland, waar zogenaamde 'optimale' landbouw om meerdere redenen onmogelijk is, hun bedrijfssystemen (graslandbeheer, bemesting, weidevogelbeheer, etc.) als het ware zelf 'herontworpen', zodat ze passen bij de maatschappelijke opvattingen en randvoorwaarden (gedefinieerd vanuit recreanten, vanuit de Amsterdamse bevolking, etc.). Bij zo'n ontwikkeling op maat past alleen certificering op maat, gekoppeld aan de ontwikkeling van deelmarkten.



## 8 Opvattingen van melkveehouders

In het voorafgaande is gesproken over verschillende ontwikkelingsstrategieën. Het is uiteraard ook relevant hoe melkveehouders daar zelf tegenaan kijken, wat hun voorkeuren, wensen en strategieën zijn. Tussen 1994 en 1997 hebben we samen met weekblad Boerderij vier enquêtes afgenomen onder een groot aantal boeren en tuinders (variërend per enquête, tussen 460 en 850). We geven hier op hoofdlijnen enkele uitkomsten weer. In Bijlage 1 staan meer resultaten vermeld.

Het blijkt dat veel melkveehouders afwijzend staan tegenover de grote projecten voor een omvangrijke schaalvergroting. Ze benadrukken de noodzaak van een andere koers. Men geeft aan dat er vele strategieën zijn om onder andere prijsdalingen te kunnen pareren. Er is veel interesse in het vernieuwen van het bedrijf (meerdere takken, zelf producten bewerken of vermarkten, ecologisch produceren, natuurbeheer, etc.). Het 'voortdurend vergroten van het bedrijf' komt naar voren als de minst belangrijke strategie. Opvallend is dat niet de gang van zaken op het huidige bedrijf en het huidige inkomen (daar is vaak weinig mis mee) zorgen voor pessimisme en een 'crisisgevoel', maar dat het juist de beelden van de toekomst die wordt voorgeschoteld zijn, die hiervoor zorgen.

Uit de enquête van najaar 1997 blijkt ook dat een grote meerderheid van de melkveehouders vindt dat ze door de maatschappij mogen worden aangesproken op een mooi landschap, leefbaarheid, een schoon milieu, dierenwelzijn en veilig en gezond voedsel (zie tabel 5). Dat is een behoorlijke verandering ten opzichte van de voorafgaande decennia, waarin de 'maatschappelijke taak' van de landbouw met name was gericht op het verschaffen van een goedkoop voedselpakket en het leveren van een forse bijdrage aan de betalingsbalans (waarvan momenteel 'slechts' 33 procent van de boeren vindt dat ze daar door de maatschappij op mogen worden aangesproken). Met andere woorden, de veranderde interesses en opvattingen van boeren lijken redelijk te sporen met veranderende maatschappelijke vragen en de – zij het nog vage – contouren van een toekomstig EU-beleid.

**Tabel 5 Maatschappelijke taak van boeren volgens melkveehouders.**

<i>Waar mogen boeren door de maatschappij op worden aangesproken?</i>	<i>Geheel mee eens</i>
▪ Een goedkoop voedselpakket en veel export	33%
▪ Veilig, gezond en goed voedsel	95%
▪ Goed dierlijk welzijn	91%
▪ Een schoon milieu	79%
▪ Een mooi landschap	78%
▪ Een leefbaar platteland	86%

Uit de enquêtes tekent zich niet een streven naar een ‘wereldmarkt-landbouw’ af, maar meer naar een verbrede landbouw ‘op Nederlandse maat’. Boerenorganisaties als de WLTO (Utrecht, Noord- en Zuid-Holland, zie hun publicatie ‘Binnentuin en Buitenhof’), de koepelorganisatie In Natura die veel boerenverenigingen voor agrarisch natuurbeheer samenbundelt, de GLTO (Gelderland en Overijssel, via onder meer gemeentegewijze inventarisaties die door de Stichting Stimuland worden uitgevoerd) en de LLTB (Limburg, zie onder meer de gebiedsinventarisaties die samen met de lokale Rabo-banken zijn uitgevoerd) nemen duidelijk stelling voor de verbrede landbouw op Nederlandse maat (Van der Ploeg, 1999). De biologische landbouw maakt momenteel een versneld groeiproces door. Er zijn inmiddels ongeveer zo’n 200 verenigingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer, milieucoöperaties, coöperaties voor het produceren van streekeigen producten, et cetera. In enkele gebieden (Noordelijke Friese Wouden, Waterland, Groene Hart) leggen dergelijke verenigingen en/of landbouworganisaties een verband tussen hun verbredingsactiviteiten en het EU rurale ontwikkelingsbeleid. Men verwacht een steun in de rug van een nieuw EU-beleid en wil dan ook graag ‘proefgebied nieuw EU-beleid’ worden. Enkele punten die in vrijwel alle initiatieven zijn te vinden:

- Er ontstaat nieuw elan en het plezier in het werk neemt toe. Het eigen vakmanschap en ondernemerschap krijgt nieuwe inhoud en betekenis en dat wordt als positief ervaren. Niet alles wordt gestandaardiseerd, buiten het bedrijf ontwikkeld en van buiten het bedrijf aangereikt;
- Men tracht meer greep op de eigen toekomst en de inhoud van het boerenvak te krijgen door verschillende activiteiten (weer) in eigen hand te nemen, waardoor onder andere de afhankelijkheid ten opzichte van de agro-industrie en Brussel enigszins afneemt;
- Men zoekt op allerlei manieren mogelijkheden om een nieuw concreet aanbod te ontwikkelen dat aansluit bij vragen uit de maatschappij; in die zin is er sprake van een ‘vermaatschappelijking van de landbouw’;

- Er worden nieuwe schakels (met collega’s, in verwerking en afzet) gecreëerd en nieuwe coalities (met consumenten, natuurbeschermers, overheden, recreanten) aangegaan. Hierdoor probeert men processen van afname van maatschappelijke waardering (door veel boeren in ieder geval als zodanig ervaren), verindividualisering van het boeren en andere processen van ‘maatschappelijke isolering’ van de landbouw, om te draaien.

Een voorbeeld van ‘greep houden op de ontwikkeling’ is de discussie binnen de Federatie van Biologische Boeren. Deze betreft de vraag wat de biologische boeren moeten doen als de biologische landbouw in zijn totaal fors groeit (van ongeveer 1 procent naar bijvoorbeeld 10 procent of 20 procent). Ondenkbare is dat niet. In Denemarken wordt verwacht dat het aandeel van biologische consumptiemelk op vrij korte termijn stijgt tot 40 procent. Uiteraard juicht de Federatie het toe als dat zou gebeuren, maar tegelijkertijd rijzen er enkele zorgen en vragen. Een biologische melkveehouder vat de discussie binnen de Federatie treffend als volgt samen: “als biologische landbouw alleen maar een trucje is om zonder kunstmest en bestrijdingsmiddelen te boeren en veel gangbare melkveehouders omschakelen, dan komen we in dezelfde positie als gangbare boeren nu zitten, zullen we dezelfde problemen hebben en profiteren we niet meer van een uitzonderingspositie zoals we die nu hebben.” De invloed op de sector als geheel, op de ontwikkeling van de bedrijven en bedrijfsystemen en op de prijs van de producten neemt in dat geval af. Vandaar dat er nu biologische boeren zijn die actief denken over en zoeken naar ‘nieuwe verbijzondering’: extra eisen aan de productie (bijvoorbeeld geen gebruik van genetisch gemodificeerde gewassen en technieken als embryotransplantatie), huisverkoop, zelfverwerking, streekeigen productie of andere specifieke producten (bijvoorbeeld Waddenzuivel met onder andere duindoornkwark, Boermarker IJs, Wilde Weide Kaas in de lijn van Groene Hart producten, Gelderse Poort producten, Boppe Greide Tsiis, etc.).

# 9 Slotanalyse: perspectieven

De Nederlandse melkveehouderij heeft reële overlevingskansen. Enerzijds staat ze onder druk door komende prijsdalingen, een mogelijk dalend aandeel in de EU-ondersteuning, een dreigende aantasting van het beschikbare areaal door vraag vanuit functies als natuur en recreatie en een waarschijnlijke versnelling van het Nederlandse milieubeleid. Anderzijds zijn er juist mogelijkheden door een heroriëntatie van de melkveehouderij op de maatschappelijke vragen (productdifferentiatie, agrarisch natuurbeheer, multifunctionele landbouw, pluri-activiteit, *cross-compliance*, en dergelijke).

Vanwege de hoge 'druk' op het landelijk gebied (veel 'vraag' naar onder andere rust, ruimte en groen vanuit de stad) is er minder ruimte voor een monofunctionele ontwikkeling. Een schone grondgebonden melkveehouderij, een combinatie van het rurale ontwikkelingsspoor en het gestage groeimodel, biedt mogelijkheden om het landelijk gebied open te houden, het beheer veilig te stellen, ruimte voor andere functies te bieden en tegelijkertijd het productieareaal te behouden. De ontwikkelingsrichtingen 'Rurale ontwikkeling' en 'Gestage groei' lopen daarbij in elkaar over. Binnen de melkveehouderij die zich volgens het gestage groeimodel ontwikkelt zal ook een deel van de bedrijven trachten de toegevoegde waarde per eenheid product te verhogen door middel van kwaliteitsproductie, deelnemen aan programma's voor agrarisch natuurbeheer en profiteren van *cross-compliance*.

Binnen de ontwikkelingsrichtingen rurale ontwikkeling en gestage groei zal een grote verscheidenheid aan bedrijfsstijlen en activiteiten te vinden zijn. Juist die grote individuele verscheidenheid biedt mogelijkheden om gezamenlijk de maatschappelijk aanvaardbare rol van de melkveehouderij in het landelijk gebied vorm te geven. Veel bedrijven zullen en kunnen geleidelijk groeien, maar dat zal moeten passen bij de kwaliteiten en waarden van het landelijk gebied. Een 'versnelde schaalvergroting' heeft binnen de Nederlandse omstandigheden slechts zeer beperkte kansen en zal stuiten op kwaliteiten van het landelijk gebied. Dat is niet gebaat bij vergaande schaalvergroting en/of bij marginalisatie (grootschalige functiewisseling) van de melkveehouderij (Raad voor het Landelijk Gebied, 1998).

Een combinatie van de ontwikkelingsrichtingen gestage groei en rurale ontwikkeling kan in principe goed aansluiten bij het kader dat

in de toekomst ontstaat door onder meer *Agenda 2000*, de WTO en algemene maatschappelijke eisen ten aanzien van het landelijk gebied en de wijze van produceren. Zowel op het vlak van technologieontwikkeling, verlaging van de milieudruk, een specifiek Nederlandse uitwerking van *cross-compliance* (door landbouw, maatschappelijke organisaties en overheden gezamenlijk) en ruimtelijke ordeningsregelgeving zal echter nog heel wat 'ontwerpvermogen' vereist zijn. Datzelfde geldt voor veel zaken die niet aan bod gekomen zijn zoals waterhuishouding (verdrogingsproblematiek, retentie, drinkwaterwinning door boeren), integraal ketenbeheer, een aantal kwaliteitsaspecten, antibioticagebruik, BSE, dioxine en aflatoxine, energie, transport en afval).

Het model van gestage groei, dat ook naar voren komt in de LTO-Nederland visie 'Uitzicht op een veelzijdige toekomst' (LTO, 1998), kan stap voor stap verder worden ontwikkeld op terreinen als productkwaliteit, diergezondheid, welzijn, beheer van water en dergelijke om in de toekomst op zowel de markt als in de 'groene ruimte' op voldoende concurrentiekracht en maatschappelijk draagvlak te kunnen rekenen. De kracht van de LTO-visie is dat de voorstellen (onder andere weidegang garanderen, Keten Kwaliteit Melk en dergelijke) voor vrijwel alle melkveehouders haalbaar zijn. Zo kan de 'basiskwaliteit' iets worden opgehoogd en 'geknoei' worden voorkomen en wordt tevens de basis gelegd voor verdere stappen.

Dat neemt niet weg dat er de nodige onzekerheden en bedreigingen zijn voor de Nederlandse melkveehouderij. Daarbij kan worden gedacht aan het nitraatbeleid, het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid, het beleid (EU/WTO) ten aanzien van het al dan niet toelaten van 'hormonenvlees', BST, handhaven of afschaffen van het systeem van quotering en de invulling van *cross-compliance*. Daarnaast komen er mogelijk 'aanvallen' op de melkveehouderij vanuit 'de technologie' en de 'agro-industrie'; bijvoorbeeld mogelijkheden om dierlijke door plantaardige producten dan wel door 'artificieel' voedsel te vervangen.

Het zoeken naar oplossingen in het complex van onzekerheden, bedreigingen en kansen is niet enkel een interne landbouw aangelegenheid. De 'strijd' van melkveehouders voor hun voortbestaan en voor een zekere autonomie en greep op de productie heeft op termijn slechts kans van slagen indien ze aansluit bij maatschappelijke wensen en opvattingen. Juist het aansluiten bij maatschappelijke vragen en het aangaan van coalities met andere groepen (consumenten, milieubescherming en dergelijke) kan de greep van melkveehouders op hun eigen toekomst vergroten.

Een en ander impliceert wel dat er bepaalde keuzen gemaakt worden met betrekking tot de inzet van technologie, het ruimtelijk beleid, de opstelling in debatten over *Agenda 2000* en WTO en dergelijke. Ont-

wikkelingen op deze terreinen zullen bij elkaar moeten passen; een zekere gelijkgerichtheid en gelijktijdigheid is van cruciaal belang, maar ook uitermate moeilijk te realiseren. Een absolute 'vrijheid-blijheid' opstelling (alle ontwikkelingen moeten kunnen) van de overheid (met name het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) en van landbouworganisaties zou misschien een belemmering kunnen vormen voor een goede ontwikkeling van de melkveehouderij. Het is de vraag of en in hoeverre sommige verschillende ontwikkelingsrichtingen met elkaar samen kunnen gaan, dan wel strijdig zijn met elkaar. De Nederlandse overheid heeft geen globaal 'Leitbild' voor de landbouw in de toekomst geformuleerd, het moet allemaal kunnen, zowel geaccelereerde schaalvergroting als rurale ontwikkeling. De Raad voor het Landelijk Gebied stelt: "Met een dergelijke nevenschikking worden de vele tegenstellingen niet verkleind, doch veeleer vergroot. Wat betreft de ruimtelijke organisatie, de ruimtelijke randvoorwaarden en ook wat betreft de concrete ruimtelijke inrichting botsen beide perspectieven in toenemende mate. Een duidelijke keuze en daarmee een heldere koersbepaling zou hier op z'n plaats zijn" (Raad voor het Landelijk Gebied, 1999).

Ten aanzien van de toekomst van de melkveehouderij is er een zekere keuzeruimte. Ontwerp- en coördinatievermogen van melkveehouders, zuivelindustrie, landbouworganisaties, overheden en maatschappelijke organisaties is een cruciale factor om die melkveehouderij en dat landelijk gebied te krijgen wat de maatschappij wil.

# Summary

It is not just external factors that determine the future of Dutch dairy farming. There is an area of choice and the future is being actively constructed by the players involved. A sound debate could enhance the effectiveness and the quality of the actions of these players. We are contributing to that debate, not by saying how things must be, but by outlining some possibilities and contrasting them.

Developments in dairy farming have been characterised since the end of the eighties by stagnating yields and rising costs. Dairy farmers respond to this in different ways and there is also a diversity of opinion as to how the business can develop in a way that is considered desirable. Two poles can be identified: modernisation/industrialisation and broader rural development. This analysis is mainly focused on three areas of development that can be identified between these poles, all of which have specific technological characteristics and spatial consequences:

- Industrial dairy farming (including further specialisation, accelerated expansion of scale and a decimation of the number of operators).
- Steady growth (extrapolation of the current trend, one of the results of which is a halving of the number of farms by 2010).
- Rural development (pluri-active and multifunctional operators, production with high added value, slight fall in the number of farms).

Modernisation via dramatic expansion of scale is increasingly coming up against economic and political boundaries. The idea that only the large companies will survive makes expansion of scale a self-accelerating process, constantly reducing the disposable income scope for the sector as a whole. By means of “thrifty farmers” and a development marked by multifunctionality and pluri-activity, it is possible that more farms may be kept going, which will create more income and employment.

The expected EU (including *Agenda 2000*) and WTO policy means downward pressure on the price of milk for Dutch dairy farmers, and, despite a growing demand for dairy products on the world market, maintaining (or perhaps even a slight fall in) total milk production. There is a tendency towards liberalisation around the world. EU policy is nevertheless attempting to defend the “European agriculture model” and the man-made landscapes and other social values contained within it. The financial support to agriculture will probably be maintained, but increasingly being detached from production (pricing support) and we expect a linkage with social objectives such

as quality of life, employment, nature and countryside. The money will go more to those operations and regions that are attractive to the rest of society. To put it another way, rural development will be given a boost and “traditional” modernisation will receive less support. Dutch dairy farming (industry and government together) will have to work hard on specifically shaping ‘*cross-compliance*’ (contributing to supporting social objectives in return for financial support) if they are not to miss the boat. Much of EU and WTO policy has yet to be decided and fleshed out. Europe is calling attention in the WTO context to ‘*consumer concerns*’ and culturally-determined requirements of production methods.

Discussion of the future shape of the Netherlands is in full swing. The question of where there is space for which agriculture is a major factor. The directions for development, accelerated expansion of scale and rural development are often considered from a spatial perspective of segregation. There would not appear to be any scope for such an interpretation in the Netherlands. The pressure on space is so great that a solution will have to be found in multifunctional use of space. Agriculture is of great importance in managing the rural areas. A combination of steady growth and rural development can help manage the productive part of the rural area.

For the future of dairy farming, policy on nitrogen is vital. As regards the nitrate and ammonia problem, good solutions would appear possible for achieving environmental objectives if the entire business system is taken into consideration (and notably the significance of soil biology which has not played any leading part in the approaches to date). One possible (large) problem may be that these solutions are not achievable by the deadline laid down in a new Dutch nitrate policy.

Dairy farmers are questioning the merits of a substantial expansion of scale and are emphasising the need for a different direction (comprising a combination of different strategies). Farmers believe that society can ask dairy farmers to provide an attractive landscape, quality of life, a clean environment, animal welfare and safe and healthy food. These points score much more highly than providing a cheap food package. This is a reversal compared to the past. There is a wide range of innovative initiatives, significant characteristics being: better control of one’s own future and one’s own farming business, the development of new goods and services and the creation of new links and coalitions (with groups of consumers, nature conservationists, etc.).

The conclusion is that Dutch dairy farming has real prospects of survival. On the one hand, it is under pressure from forthcoming price cuts, a threatening reduction of its area caused by demand from

such functions as nature and recreation and a probable acceleration of Dutch environmental policy. On the other hand, there are options through the development of product differentiation, multifunctional agriculture, pluri-activity and *cross-compliance*. Industrial dairy farming has little prospect in the Netherlands and does not tie in with the qualities of the rural area that are desired. A combination of steady growth and rural development does, as we see it, tie in with the policy framework that is under development (including *Agenda 2000*), the qualities of the rural area that are desired and social thinking on the desired method of production. Other developments are, however, conceivable. The capacity for design and coordination in policy and practice are crucial factors to creating the dairy farming and the rural area that society wants.

# Literatuur

Antuma, S.J.F., P. B.M. Berentsen en G.W.J. Giessen. (1993). *Friese melkveehouderij waarheen?, een verkenning van de Friese melkveehouderij in 2005; modelberekeningen voor diverse bedrijfsstijlen onder uiteenlopende scenario's*. Wageningen: LUW. Bedrijfsstijlenstudie ; 10.1.

Apotheker, H.H. (1999). Brief aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van de Tweede Kamer van de Minister van LNV, kenmerk IZ.99487, dd. 06-04-1999. Den Haag: Ministerie LNV.

Bokma, S., G.J. Koskamp en E.E. Biewinga. (1997). Diergezondheid in het spanningsveld met dierenwelzijn en milieu. In: J.G. de Wilt (Red.), *Naar een gezonde veehouderij in 2015*. pp. 23-58. Den Haag: NRLO.

Brascamp, P. (1990). *Fokkerij en DNA*. Wageningen: LUW.

Brinkhorst, L.J. en J.P. Pronk. (1999). *Integrale aanpak mestproblematiek*. Brief aan de voorzitter der Staten-Generaal van de Ministers van LNV en VROM, kenmerk KAB-992933, dd. 10-09-1999. Den Haag: Ministerie LNV.

Broekhuizen, R. van. (1989). Arbeid, cultuur en beroep: een beschouwing over de betekenis van het boer-zijn. In: *De boer als buitenstaander*. Wageningen: Landbouwuniversiteit. Reeks mededelingen van de vakgroepen voor sociologie, no. 24, pp. 11-38.

Broekhuizen, R. van, L. Klep, H. Oostindie, J.D. van der Ploeg (red.). (1997). *Atlas van het vernieuwend platteland: tweehonderd voorbeelden uit de praktijk*. Misset, Doetinchem.

Broekhuizen, R. van en J.D. van der Ploeg (red.). (1997a). *Over de kwaliteit van plattelandontwikkeling : opstellen over doeleinden, sociaal-economische impact en mechanismen*. Wageningen: Landbouwuniversiteit. Studies van Landbouw en Platteland 24, Circle for Rural European Studies.

R. van Broekhuizen en J.D. van der Ploeg. (1997b). *Anderhalf jaar milieucoöperatie, een voortgangsrapportage van het bestuurlijk experiment met milieucoöperaties*. Wageningen: Vereniging Eastermar Lânsdouwe, Stichting WCL Winterswijk, Milieu-coöperatie De Peel, Werkgroep Telen in de Grond, Vereniging voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Achtkarspelen.

Bruchem, J. van en S. Tamminga. (1997). Sustainability and the future of animal, options for environmental tuning of the systems in The Netherlands for Nitrogen, Phosphorus and Potassium. In: S.L. Scott and X. Zhao (eds.), *Proceedings 47th Animal Meeting Canadian Society Animal Science*. July 24-26 1997, Bangkok.

Bruchem, J. van. (1998). *Analyse nutriëntenbenutting en -verliezen in de melkveehouderij (raamproject): een 'natuurlijker' aanpak van de problemen met een win-win toekomstperspectief*. Wageningen: Landbouwiniversiteit – Departement Dierwetenschappen.

Dijk, G. van. (1996). *De toegevoegde waardestrategie voor landbouw en agribusiness in de 21ste eeuw*. Den Haag: Nationaal Cooperatieve Raad.

Dijkhuizen, A.A. en H.S. Horst. (1997). Een toonaangevende diergezondheid in 2015: haalbaar mits betaalbaar. In: J.G. de Wilt (ed.), *Naar een gezonde veehouderij in 2015*. pp. 59-75. Den Haag: NRLO.

Eck, W. van, B. van der Ploeg, K.R. de Poel, S. Van Berkum, J.F. Coetier en C.M.L. Hermans. (1996). *Koeien en koersen: ruimtelijke kwaliteit van melkveehouderijsystemen in 2025*. Wageningen: SC-DLO.

Eck, W. van, G.J. Noy, en A.. Wintjes. (1997). Een visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. In: *Jaarboek 1997*. pp. 9-24. Wageningen: DLO-Staring Centrum.

European Commission – DG VI. (1999). *CAP Reports :Prospects for agricultural markets 1998-2005*. Internet: <http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/prospects/fullrep/ch3-2-1.htm>.

Eurostat. (1992). *Total income of agricultural households*. Luxemburg: Eurostat.

Frouws, J. en J.D. van der Ploeg. (1999). Issues of Quality in Dutch Dairying, In: H.K. Schwarzweller en P. Davidson (eds), *Dairy Farming in the Industrial World*, Stamford: JAI Press/Ablex Publishing Corp.

Haighton, M. (1999). Genfood. In: *Carp*, nr. 20, 11-5-1999, pp 18-21.

Kingmans, R. (1999). Quotumbeurs in Duitsland is een feit. In *Boerderij/Veehouderij*, no. 16, 3 augustus 1999, pp. 24-25.

Koning, R. de. (1997). Een gezonde veehouderij anno 2015. In: J.G. de Wilt (ed.), *Naar een gezonde veehouderij in 2015*. pp. 1-21. Den Haag: NRLO.

Lantinga, E. en J. van Bruchem. (1999). Via voerspoor voldoen aan nitraatrichtlijn. *Agrarisch Dagblad* 17-6-1999.

LBActualiteiten. (1999). Polen: grote problemen in de zuivel- en vlees-industrie. *LBActualiteiten*, nr. 14, 28-05-1999. Internet <http://www.minlnv.nl/infomart/lba/14/lba24.htm>.

LEI-DLO, Erasmus Universiteit en NEHEM Consulting Group.(1996). *FLAK 2010 : flexibele agrarische ketens in de 21ste eeuw*. Den Haag: LEI-DLO.

LEI-DLO. (1998). *Landbouw Economisch Bericht 1998*. Den Haag: LEI-DLO.

LTO Nederland. (1998). *Uitzicht op een veelzijdige toekomst; de visie van LTO Nederland op de toekomst van de melkveehouderij in Nederland*. Den Haag: LTO Nederland.

McKinsey. (1997). *Benchmark Study of Dutch Economic Performance: the Food Processing Case*. Amsterdam: McKinsey Global Institute.

Noordhuizen-Stassen, E.N. (1997). Politie en georganiseerde dierziektenbestrijding in 2015. In: J.G. de Wilt (ed.), *Naar een gezonde veehouderij in 2015*. pp. 77-104. Den Haag: NRLO.

NRLO. (1998). *Naar een gezonde veehouderij : kennis- en innovatie-opgaven voor de toekomst*. Den Haag: NRLO.

Odink, B.J. (1998). Internationale handelsbetrekkingen in het licht van diergezondheid, dierenwelzijn en voedselveiligheid. In: *Tijdschrift voor Socioaantalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw* 13, nr. 3, pp. 157-160.

Oostindie, H. en K. Peters. (1994). *Perspectief voor Afbouwers, Aanbieders of Verbreders?*. Wageningen: Landbouwiniversiteit – Werkgroep Recreatie en Toerisme.

Ploeg, J.D. van der et al. (1993). *It kearpunt foarby : bouwstenen voor het agrarisch ontwikkelingsplan Friesland*. Wageningen: Landbouwiniversiteit – vakgroepen Rurale Sociologie, Agrarische bedrijfs-economie en Ruimtelijke Planvorming, AVM/CCLB, IKC-Veehouderij. Bedrijfsstijlenstudies ; 10.

Ploeg, J. D. van der, J. Roex en B. Koole. (1996). *Bedrijfsstijlen en kengetallen : zicht op informatie*. Den Haag: LEI-DLO. DOBI-rapport ; nr. 3.

Ploeg, J.D. van der, F. Werry, J.Blom en H. Silvis. (1999).. The European agricultural model: perspectives, prospects and research



needs. *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw (TSL)* 14, nr.1, pp.40-52.

Ploeg, J.D. van der. (1998). *Landhervorming, onvoltooid verleden en toekomstige tijd*. Wageningen: Landbouwniversiteit.

Ploeg, J.D. van der. (1999). *De virtuele boer*. Assen: Van Gorcum.

Raad voor het Landelijk Gebied. (1998). *Zorg en vertrouwen; de basis voor voedselproductie in de 21e eeuw*. Amersfoort: RLG.

Raad voor het Landelijk Gebied. (1999). *Geleid door kwaliteit, interim-advies over landelijke gebieden en de 5<sup>e</sup> Nota Ruimtelijke Ordening*. Amersfoort: RLG.

Renting, H. en R. van Broekhuizen. (1999). *Naar een nieuw bestemmingsplan buitengebied in de gemeente Wisch*. Wageningen: Landbouwniversiteit - Leerstoelgroep Rurale Sociologie.

Roep, D. en J. Roex. (1992). *Wikken en wegen, bedrijfsstijlen en verschillen in stikstofoverschot*. Wageningen: Landbouwniversiteit – Vakgroep Rurale Sociologie Landbouwniversiteit. Bedrijfsstijlen-studies ; nr. 7.

Roest, K. de (1988). Een voorbeeld van kwaliteit: de produktie van Parmezaanse kaas. In: Van der Ploeg, J.D. en M. Ettema, *Tussen bulk en kwaliteit : landbouw, voedselproductieketens en gezondheid*. pp. 77-87. Assen: Van Gorcum.

Roovers, M. (1999). Peter Vingerling, beleidsmedewerker veehouderij bij de Dierenbescherming vreest dat contact tussen boer en koe verdwijnt: 'Grootste gevaar melkrobot is industrialisering'. *Boerderij/Veehouderij*, 13 april 1999.

Saccomandi, V. (1998). *Agricultural Market Economics, a neo-institutional analysis of the exchange, circulation and distribution of agricultural products* : European Perspectives on Rural Development. Assen: Van Gorcum.

Schuthof, P. , A. van den Ham, L. Lekkerkerk en R. van Broekhuizen. (1994). *Naar een doelgericht ammoniakbeleid : bedrijfsstijlen en verschillen in ammoniakemissie in de melkveehouderij*. Wageningen: IKC Veehouderij en Circle for Rural European Studies. Studies van landbouw en platteland ; nr. 15.

Sleurink, D. (1999). Pokerspellen met Nederlandse veestapel als inzet. *Oogst Landbouw*, 12, nr 33, dd. 20-8-1999., pp. 22-25.

Verstegen, J.J.A.M. et al. (1998). *Voorstudie veehouderij*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Vries, W. de. (1995). *Pluri-activiteit in de Nederlandse landbouw*. Wageningen: Landbouwniversiteit – Vakgroep Sociologie. Studies van landbouw en platteland ; nr. 17.

Winter, M., C. Fry en S.P. Carruthers. (1998). European agricultural policy and farm animal welfare. *Food Policy* 23, nr.3/4, pp. 305-323.

# Bijlage 1:

## Enkele gegevens over de opvatting van melkveehouders over ontwikkelingen in de melkveehouderij

Melkveehouders staan afwijzend tegenover de grote projecten voor een omvangrijke schaalvergroting en benadrukken de noodzaak van een andere koers (tabellen 1 en 2, gegevens 1997).

**Tabel 1 Beoordeling schaalvergroting en noodzaak van een andere koers I (selectie melkveehouders).**

<b>Vraag:</b>	
<i>Vanaf ongeveer 1960 is er veel veranderd in de land- en tuinbouw. Er ontstonden grote, gespecialiseerde bedrijven. Er was ook een omvangrijke sanering. Wat vindt U:</i>	<i>Melkveehouders</i>
▪ <i>We moeten doorgaan op deze weg van schaalvergroting</i>	30,4%
▪ <i>We moeten juist nog meer en sneller saneren en schaalvergroten</i>	5,3 %
▪ <i>De land- en tuinbouw moet een andere koers inslaan</i>	59,0 %
▪ <i>Weet niet/geen mening</i>	5,3%

**Tabel 2 Beoordeling schaalvergroting en noodzaak van een andere koers II (selectie melkveehouders).**

*Vraag a: Er is een tijd lang gezegd dat 800.000 kg melk nodig is om van een levensvatbaar bedrijf te spreken. Vindt u dat realistisch?*

*Vraag b: Is het naar uw mening gewenst dat de sector naar zulke bedrijven (uit vraag a) toegroeit?*

*Vraag c: In een recent rapport van een paar onderzoeksinstituten is gespeeld met de gedachte van melkveehouderijbedrijven met 1.000 koeien per bedrijf. Vindt u het de moeite waard dat men daar de gedachten over laat gaan?*

*Vraag d: we moeten naar grote, gespecialiseerde bedrijven die kunnen concurreren*

*Vraag e: we moeten naar bedrijven waar per eenheid product veel meer wordt verdiend*

	Vraag a	Vraag b	Vraag c	Vraag d	Vraag e
▪ Ja	15,0%	9,8%	4,3%	25,9%	66,8%
▪ Nee	69,9%	72,0%	78,5%	66,5%	23,6%
▪ Geen mening/weet niet	4,3%	5,3%	1,1%	4,3%	6,4%
▪ Onbekend	10,8%	12,9%	16,1%	3,2%	3,2%

Als het gaat om 'een bedrijf dat goed op orde is', dan komen vakmanschap ('vooroplopen in kwaliteit') en genoeg in het werk ('het werk goed rond kunnen zetten') op de eerste plaats. Het hebben van een bedrijf dat 'groter en moderner is dan andere bedrijven, dat vooroploopt', is voor slechts twee procent van de melkveehouders doorslaggevend (tabel 3).

**Tabel 3 Beoordeling van het belang van aspecten voor een bedrijf dat goed op orde is (selectie melkveehouders).**

	Onbelangrijk	Belangrijk	Doorslaggevend
▪ Vooroplopen in kwaliteit	16%	51%	32%
▪ Het werk goed rondzetten	1%	62%	36%
▪ Zoveel en zo goedkoop mogelijk produceren	10%	53%	37%
▪ Geen zware druk op gezin	3%	65%	28%
▪ Bedrijf moet voor een groot deel 'vrij' zijn	10%	64%	26%
▪ Hoge technische resultaten	29%	55%	15%
▪ Weinig kosten, rond zetten met eigen arbeid	10%	58%	31%
▪ Ambitieuze investeren	22%	66%	12%
▪ Groter en moderner dan anderen	68%	29%	2%

Met een bedrijf dat 'goed op orde is' moet je, zo vindt 85 procent van de ondervraagde melkveehouders, ook minder gunstige ontwikkelingen op de markt (prijsdalingen) het hoofd bieden. 78 procent is overigens van mening dat sommige boeren zoveel investeren in groeien dat de kosten te hoog worden en de rek er aan de opbrengstenkant uit is. Er zijn verschillende strategieën om op die minder gunstige ontwikkelingen te reageren (tabel 4). Opmerkelijk is dat vakmanschap (hoge opbrengsten nastreven), een voorzichtig investeringsbeleid, flexibiliteit en meerdere poten onder het bedrijf daarbij hoog scoren. 'Het bedrijf voortdurend vergroten' is de minst belangrijke strategie.

**Tabel 4 Mogelijkheden om prijsdalingen te pareren (selectie melkveehouders).**

	Onbelangrijk	Belangrijk	Doorslaggevend
▪ Hoge opbrengsten	6%	65%	26%
▪ Voorzichtig investeren	9%	60%	29%
▪ Flexibiliteit in de bedrijfsvoering	3%	67%	25%
▪ Zo zuinig mogelijk boeren	12%	60%	26%
▪ Meerdere poten onder het bedrijf	27%	52%	16%
▪ Sneller dan anderen inspelen op markt	17%	65%	12%
▪ Sneller dan anderen inspelen op beleid	23%	57%	8%
▪ Samenwerken om kosten te drukken	27%	62%	5%
▪ Voortdurend het bedrijf vergroten	48%	36%	10%

**Tabel 5 Identiteit boeren (selectie melkveehouders).**

	Deze stelling gaat voor mij helemaal op
<b>Het mooie van het beroep:</b>	
▪ Ik zou ook best een ander beroep willen uitoefenen	12%
▪ Het maakt me niet uit hoe ik het verdien: als kamelen fokken morgen veel opbrengt dan ga ik kamelen fokken	11%
▪ Ik ben boer omdat ik de omgang met de levende natuur, met dieren en gewassen, het mooiste vindt wat er is	82%
▪ Ik ben boer omdat ik het prachtig vind om een mooi bedrijf op te bouwen	91%
▪ Ik ben boer omdat ik zelfstandig ben, eigen baas	81%
<b>Minpunten:</b>	
▪ Negatieve beeldvorming in de media	58%
▪ Onzekerheid over de toekomst	56%
▪ De beperkende regelgeving van de overheid	72%
<b>Toekomstverkenningen:</b>	
▪ Zoals het bedrijf nu is, is het prima voor elkaar, we kunnen er goed van leven en het werk is een lust	67%
▪ Het eigen bedrijf is best op orde, maar de schrik slaat je om het hart als je geïnformeerd wordt over wat er in de toekomst anders moet	73%
▪ In sommige toekomstverkenningen wordt gesteld dat alleen maar toekomst is voor zeer grote bedrijven. Boeren worden hier zo flauw van dat ze er niks meer van willen weten	65%

Melkveehouder zijn is voor de meeste betrokkenen absoluut géén onverschillige zaak. Slechts 12 procent is van mening dat ze net zo goed een ander beroep hadden kunnen kiezen, slechts 11 procent vindt dat het er niet toe doet waarmee je je geld verdient (die zouden bij wijze van spreken kamelen gaan fokken als dat toevallig veel geld oplevert). Waarom is men dan wel melkveehouder? In de eerste plaats (zie tabel 5) omdat men het prachtig vindt om een mooi bedrijf op te bouwen (91 procent), en daarnaast omdat men 'de omgang met de

levende natuur, met dieren en gewassen, het mooiste vindt dat er is' (82 procent). Ook de zelfstandigheid, het zelf baas zijn, wordt hoog gewaardeerd.

Omgekeerd worden de negatieve beeldvorming in de media (58 procent) de onzekerheid over de toekomst (56 procent) en de beperkende regelgeving als de grootste minpunten ervaren. Opvallend is dat ook uit deze enquête, net zoals uit de drie andere, blijkt dat niet de gang van zaken op het huidige bedrijf en het huidige inkomen zorgen voor pessimisme en een 'crisisgevoel', maar juist de beelden van de toekomst die worden voorgeschoteld. Dit soort beelden zijn voorgelegd aan boeren en tuinders. In het algemeen acht men het ongewenst dat het die kant opgaat en vindt men de beelden ook onrealistisch.

Er blijkt een opvallende bereidheid tot zelfkritiek, men wil wel degelijk ook de hand in eigen boezem steken: 72 procent vindt het juist dat degenen die de regels aan hun laars lappen gekritiseerd worden. Bij een terugblik op het recente verleden (wat hebben we goed gedaan, wat is verkeerd gegaan) blijkt een opvallende neiging tot zelfkritiek: de boerenstand is zelf veel te veel meegegaan in de trend van steeds meer produceren (73 procent van de melkveehouders) en heeft veel te defensief gereageerd op de signalen dat de milieudruk zorgelijk hoog opliep en dat ze daardoor nu met een hoge rekening zitten (63 procent).

Boeren hebben veel interesse in vernieuwing op het eigen bedrijf (zie tabel 6). De percentages per afzonderlijk thema mogen misschien niet hoog lijken, alles bij elkaar genomen blijkt hier een grote vernieuwingsbehoefte uit; gemiddeld hebben de geënquêteerde bedrijven op vier van de vermelde thema's positief geantwoord.

**Tabel 6 Vernieuwing op de bedrijven (alle sectoren).**

<b>Vernieuwing op het eigen bedrijf; doe ik al + ga ik doen + interesse</b>	
▪ Meer agrarische takken	39%
▪ Zelf (een deel) vermarkten	52%
▪ Zuiniger boeren	64%
▪ Zelf producten verwerken/bewerken	30%
▪ Bijzondere kwaliteitsproductie	68%
▪ Ecologische productie	19%
▪ Loonwerk	15%
▪ Deeltijdbaan erbij	24%
▪ Partner of opvolger baan erbij	45%
▪ Natuur- en landschapsbeheer	44%

## Bijlage 2:

### Programma 'Afwegingen rond de veehouderij'

In 1999 is het programma 'Afwegingen rond de veehouderij' van start gegaan. Het is een gezamenlijke activiteit van het Rathenau Instituut, de onafhankelijke Stuurgroep Technology Assessment van het ministerie van LNV en het Platform Wetenschap en Ethiek.

Achtergrond van het programma is de crisis waarmee de veehouderij in Nederland wordt geconfronteerd. De voortdurende milieubelasting, twijfel bij consumenten over veiligheid en gezondheid van producten en de toenemende weerzin tegen de omstandigheden waaronder de dieren worden gehouden, hebben ervoor gezorgd dat de veehouderij maatschappelijk onder vuur ligt. Zodanig zelfs dat haar 'license to operate' in twijfel wordt getrokken. Dat dwingt de sector tot verandering van bestaande productiesystemen. Tegelijkertijd wordt de veehouderij geconfronteerd met ingrijpende veranderingen in het Europese landbouwbeleid. Exportsubsidies verdwijnen en beschermende tariefmuren worden afgebroken. De druk op de prijzen dwingt de veehouders tot het ontwikkelen van nieuwe producten en nieuwe markten. En dus tot het ontwikkelen van nieuwe productiesystemen.

Oplossingen voor de problemen worden al gauw in het verlengde van het bestaande gezocht. Maar het is de vraag of daarmee voldoende tegemoet wordt gekomen aan de vragen uit de samenleving. Een fundamentele heroverweging van de inrichting van de veehouderij lijkt nodig, ook omdat het antwoord op alle vragen niet zo eenvoudig is. Sommige maatschappelijke en politieke wensen zijn namelijk ook tegenstrijdig.

Het programma 'Afwegingen rond de veehouderij' is bedoeld om stof te leveren voor de (politieke) discussie over de toekomst van de veehouderij. Vier projecten van het programma gaan in op deelaspecten van de veehouderij: dierenwelzijn, volksgezondheid en de economische aspecten (zie ook kader 1). Met het oog op een maatschappelijk en politiek debat over de toekomst van de veehouderij verdienen deze aspecten een verdere verheldering, naar het idee van de initiatiefnemers van het programma. In andere projecten worden de ontwikkelingen rond de veehouderij geschetst en wordt een blik gegeven op mogelijke toekomstperspectieven. Daarin worden ook andere aspecten, zoals milieu of landschappelijke aspecten, meegenomen.

Debat met belanghebbenden en burgers, zal uiteindelijk een beeld moeten geven van de weging van verschillende aspecten, van belang voor de inrichting van de veehouderij in Nederland in de toekomst.

Het programma loopt tot eind 2000. Waar zinvol zal door het Rathenau Instituut met tussentijdse rapportages worden ingespeeld op relevante politieke discussies.

### **Kader 1: Projecten**

#### **1. Dierenwelzijn en diergezondheid in de veehouderij:**

*Een onderzoek naar wat de wetenschap te zeggen heeft over dierenwelzijn en gezondheid. Hoe wordt de wetenschappelijke kennis in de praktijk gebruikt?*

*Uitvoering: Mw. Francien de Jonge, leerstoelgroep Maatschappelijke Aspecten van de Biologische Landbouw, Wageningen Universiteit. Project is afgerond. Publicatie zal plaatsvinden door Van Gorcum, Assen.*

**2. Percepties inzake dieren in de veehouderij:** *Welke normen hanteren mensen als het gaat om de omgang met landbouwhuisdieren, van geboorte tot dood? Een kwalitatief onderzoek bij boeren en burgers.*

*Uitvoering: Hein te Velde, Noëlle Aarts, leerstoelgroep Communicatie- en Innovatiestudies, Wageningen Universiteit met ondersteuning van Nanne de Vries, vakgroep Sociale Psychologie, Universiteit van Amsterdam. Project loopt.*

**3. Economische aspecten van dierlijke productie:** *Welke keuzes en veronderstellingen zitten er achter uitspraken van economen over de kansen voor de Nederlandse veehouderij? Over welke zaken zijn betrokkenen het eens, en wat zijn de meningsverschillen in het economische debat?*

*Uitvoering: Helmut Saatkamp, Ruud Huirne, vakgroep Agrarische Bedrijfskunde, Wageningen Universiteit met ondersteuning van Arie Oskam, Vakgroep Agrarische Economie, Wageningen Universiteit. Project loopt.*

**4. Volksgezondheidsaspecten:** *Wat zijn de belangrijkste gezondheidsrisico's van de veehouderij voor de mens en hoe hangen die volgens betrokkenen samen met de inrichting van de veehouderij? Welke dilemma's doen zich voor in het omgaan met die risico's?*

*Uitvoering: Mw. Joanne Swabe. Project loopt.*

#### **5. Ontwikkelingen rond de Nederlandse veehouderij:**

*Een overzicht van trends in het beleid, technologie, de markt en de praktijk die van belang zijn voor de toekomst van de veehouderij. Wie zijn ook de belangrijkste spelers voor de toekomst? Welke richtingen tekenen zich af voor de veehouderij in Nederland?*

*Uitvoering: Jaap Frouws en Rudolf van Broekhuizen, leerstoelgroep Rurale Sociologie, Wageningen Universiteit. Project is afgerond.*

**6. Regionale debatten met burgers:** *Gestructureerde discussies over dilemma's rond de veehouderij. Welke afwegingen maken mensen?*

*Uitvoering debatten: Carla Smink, Christine Hanning, Swoka, Leiden. Project loopt.*

**Pork Plaza:** *Film over keuzes rond de inrichting van de veehouderij in Nederland. Gebruik film in discussiebijeenkomsten en in het agrarisch onderwijs.*

*Uitvoering film: Jan Vink, Bart Nelissen, Science Productions, Utrecht. Film is opgeleverd.*

**Afwegingen rond de veehouderij: Integratie resultaten en eindrapportage:** *Integratie van de resultaten uit bovengenoemde projecten, onder andere door workshops met betrokkenen. De resultaten worden via een bericht ter kennis gebracht aan het Parlement.*



