



## Intensieve veehouderij in crisis

**Auteur(s):**

Oude Lansink, A.  
Peerlings, J.

Beide auteurs zijn werkzaam bij het departement maatschappijwetenschappen van Wageningen Universiteit, respectievelijk als universitair hoofddocent en als universitair docent.

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4318, pagina 578, 13 juli 2001

**Rubriek:**

**Trefwoord(en):**

landbouw

*De Nederlandse intensieve veehouderij heeft diverse crises achter de rug. Dit artikel analyseert de huidige positie van de sector en kijkt naar de toekomst.*

De recente mkz-crisis heeft geleid tot een brede discussie over de toekomst van de veehouderij in Nederland (zie ook het kader over het rapport-Wijffels). De discussie spitst zich met name toe op de vraag of er in een dichtbevolkt land als Nederland nog plaats is voor grootschalige intensieve veehouderij, oftewel de varkens- en pluimveehouderij. Het geschetste beeld van de intensieve veehouderij is dat van een sector in crisis die in belangrijke mate steunt op overheids gelden, in sterke mate bijdraagt aan de vervuiling van het milieu, beslag legt op schaarse ruimte en die het met het dierenwelzijn niet zo nauw neemt. Het doel van dit artikel is om een objectief beeld te schetsen van de intensieve veehouderij aan de hand van economische en niet-economische indicatoren om zodoende bij te dragen aan de discussie over de plaats van de intensieve veehouderij in Nederland. Daarnaast wordt ingegaan op de toekomstperspectieven van deze sector.

### Economisch belang

De varkenshouderij en pluimveehouderij worden gekenmerkt door een snelle daling van het aantal bedrijven in combinatie met een stijgende productie per bedrijf. De totale varkensstapel is in Nederland sinds 1989 gestabiliseerd; de pluimveestapel is sindsdien nog sterk gestegen. Verder is er een duidelijke trend waarneembaar naar gespecialiseerde bedrijven. De varkens- en pluimveehouderij zijn en waren vaak neventakken van vooral melkveebedrijven. [tabel 1](#) geeft een overzicht van het verloop van het aantal bedrijven en dieren in de pluimveehouderij en varkenshouderij. Naast schaalvergroting wordt de intensieve veehouderij gekenmerkt door sterk schommelende bedrijfsresultaten (zie [tabel 2](#)). Lage prijselasticiteiten van het aanbod, en in mindere mate van de vraag, maken dat geringe productieverstoringen zoals ziekte-uitbraken grote prijs- en opbrengstfluctuaties veroorzaken. Een snelle technologische ontwikkeling en een geringe stijging van de vraag hebben tot gevolg dat de prijzen zowel in reële als ook in nominale termen al decennialang dalen.

**Tabel 1. Aantallen varkens en kippen (in duizenden stuks) en aantallen bedrijven met varkens en kippen in Nederland**

	'90/'91	'92/'93	'93/'94	'94/'95	'95/'96	'96/'97	'97/'98	'98/'99
<i>varkens</i>								
bedrijven	6449	6279	6407	6277	6768	6170	6687	6541
inkomen	109.600	40.500	-34.700	48.600	69.100	169.600	12.500	-105.700
<i>kippen</i>								
bedrijven	1068	1144	1650	1643	1857	1797	2141	2120
inkomen	174.600	58.500	86.400	-13.700	86.400	153.700	92.700	-2200

Bron: LEI, boekhoudnet.

**Tabel 2. Bedrijfsresultaten van het gemiddelde gespecialiseerde varkens- en pluimveebedrijf**

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999
varkens	5533	7279	10.138	12.383	13.915	14.397	13.446	13.567
bedrijven met								
varkens	75.674	55.220	44.127	36.079	29.211	22.388	19.345	16.426
kippen	55.400	68.100	81.155	89.887	92.765	89.561	98.692	104.767
bedrijven met								
kippen	53.027	25.266	8681	7151	5867	5746	4605	4147

## Dataprobleem

Actuele gegevens over de totale toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de sector zijn niet aanwezig. Schattingen geven een aandeel van ongeveer 0,3 procent in het nationale inkomen en werkgelegenheid. Het grootste deel van de productie van de intensieve veehouderij wordt geëxporteerd. Zo bedroeg de export van varkensvlees in 1999 2,8 miljard gulden, die van pluimveevlees 2,4 miljard gulden en de export van eieren één miljard gulden. In totaal heeft de intensieve veehouderij een aandeel van ongeveer 1,5 procent in de totale goederenexport <sup>1</sup>. Recent onderzoek van het LEI laat zien dat de internationale concurrentiepositie van de varkenshouderij goed is <sup>2</sup>. Alleen Spanje kent een lagere kostprijs, terwijl die van de belangrijkste concurrenten Denemarken en Frankrijk op een vergelijkbaar niveau liggen. Er zijn echter grote verschillen tussen bedrijven.

Concluderend kan men stellen dat de intensieve veehouderij gekenmerkt wordt door een snelle schaalvergroting en een daling van het aantal bedrijven. De kleine sector kent een relatief grote export en heeft een goede internationale concurrentiepositie.

## Milieu

De bijdrage van de intensieve veehouderij aan klimaatverandering is gering <sup>3</sup>. De intensieve veehouderij produceert energie-extensief. Wel is methaan een belangrijk broeikasgas, maar de uitstoot daarvan is aanmerkelijk minder dan bij de rundveehouderij. De intensieve veehouderij en de melkveehouderij dragen wel in sterke mate bij aan de verzuring (aandeel landbouw 43 procent in 1999) en vermesting (aandeel landbouw 59 procent in 1999) in Nederland, en zijn in belangrijke mate de oorzaak van de overschrijding van de EU-richtlijn ten aanzien van nitraat in het grondwater <sup>4</sup>. De milieuproblemen concentreren zich in de intensieve veehouderij omdat zij grondextensief produceert. Om de productie van fosfaat en nitraat terug te dringen, voert Nederland sinds 1984 een mineralenbeleid. De belangrijkste onderdelen van dat beleid zijn momenteel een nationaal quotasysteem voor varkens en pluimvee (varkens- en pluimveerechten), een mineralenboekhouding met surplusheffingen en strenge milieueisen bij uitbreiding. Daarnaast is uitbreiding van een bedrijf op dit moment vrijwel niet mogelijk omdat varkens- en pluimveerechten bij verkoop voor een belangrijk deel (zestig procent) door de overheid worden ingenomen. Verder is er een opkoopregeling voor deze rechten die verstoring werkt ten opzichte van een vrije markt in rechten. De surplusheffingen kan de boer vermijden indien hij zijn mestoverschot afzet naar derden, wat gepaard gaat met hoge afzetkosten.

Vanaf 2002 moeten alle overschotten worden afgezet via een systeem van mestafzetcontracten en wordt de hoeveelheid mest die per hectare mag worden aangewend verkleind. In Nederland zijn, ook bij de strengere normen, voldoende afzetmogelijkheden, hoewel dit afhankelijk is van de bereidheid van akkerbouwers om mest te accepteren <sup>5</sup>. Dit laatste hangt in belangrijke mate af van de kwaliteit van de mest, in casu het constante gehalte aan mineralen en de prijs die intensieve veehouders bereid zijn te betalen aan akkerbouwers. Of deze maatregelen er ook toe zullen leiden dat de normen zoals die zijn gesteld in de EU-nitraatrichtlijn worden gehaald, is vooralsnog onduidelijk.

Nadeel van de huidige maatregelen is dat zij de inkomens in de intensieve veehouderij sterk onder druk zetten en mede hierdoor een belemmering vormen voor investeringen in schonere productiemethoden en mestverwerking. Ook kunnen de potentiële schaalvoordelen in de intensieve veehouderij door het gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden niet worden gerealiseerd. Verder leiden de maatregelen tot een verslechtering van de internationale concurrentiepositie.

Concluderend kan men zeggen dat de intensieve veehouderij in belangrijke mate bijdraagt aan vermesting en verzuring. Er is een grote hoeveelheid beleid nodig om de mineralenproductie terug te dringen. Nadeel van het beleid is dat het de mogelijkheden van bedrijven om te voldoen aan de milieu-eisen van de samenleving in belangrijke mate aantast.

---

## Het rapport-Wijffels

Het onlangs uitgebrachte rapport van de commissie onder leiding van Herman Wijffels voorziet in een herstructurering van de veehouderij op lange termijn. Belangrijke elementen voor de intensieve veehouderij zijn onder andere:

- » de huisvesting van dieren is gebaseerd op gedragskenmerken;
- » transporten over grote afstanden worden aan banden gelegd;
- » invoering van integrale ketenbewaking en individuele aansprakelijkheid;
- » vaccinatie tegen besmettelijke dierziekten om grootschalig doden van dieren te voorkomen;
- » niet-grondgebonden intensieve veehouderij is alleen mogelijk in combinatie met gegarandeerde mestafzet.

---

## Dierenwelzijn

De recente mkz-crisis maakt duidelijk dat de maatschappij zich in toenemende mate verzet tegen een wijze van produceren waarbij dieren zijn verworden tot een productiemiddel. Het probleem is echter dat de meeste consumenten tot nu toe weinig extra willen betalen voor vlees geproduceerd onder meer welzijnsvriendelijke productiemethoden <sup>6</sup>. Zo is bijvoorbeeld in Nederland zelfs een dalende trend in de productie van scharrelvarkens waar te nemen. Een belangrijke vraag is daarom of de beslissing over de gebruikte productiemethoden wel aan de markt (lees: consument) moet worden overgelaten. Zoek- en informatiekosten worden wellicht onevenredig hoog wanneer

consumenten gedwongen worden te kiezen uit een grote diversiteit van keurmerken, die verschillende aspecten en niveaus van dierenwelzijn reflecteren. Deze zoek- en informatiekosten voor consumenten kunnen aanmerkelijk worden gereduceerd als de overheid uniforme minimum eisen stelt ten aanzien van dierenwelzijn in de Nederlandse landbouw. Stelt Nederland echter veel strengere regels dan de overige EU- en niet-EU-landen, wat in zekere mate al het geval is, dan bestaat het gevaar voor substitutie van Nederlands vlees door importen van goedkoper, maar op minder diervriendelijke wijze geproduceerd vlees. Als strenge regels ten aanzien van dierenwelzijn in Nederland leiden tot een verplaatsing van de productie naar landen zonder diervriendelijke wetgeving van betekenis (bijvoorbeeld de VS), dan leidt dit mondiaal tot een vermindering van het dierenwelzijn.

### *Dilemma*

Hier ligt dus een duidelijk dilemma. Enerzijds moet de consument zelf kunnen bepalen of hij/zij diervriendelijke en goedkopere producten koopt. Anderzijds is het inconsequent wanneer de overheid namens de maatschappij diervriendelijke productiemethoden in eigen land verbiedt, terwijl het is toegestaan om op diervriendelijke wijze geproduceerde producten te verkopen. Belangrijk is in elk geval dat er momenteel binnen de kaders van de WTO geen mogelijkheden zijn om voedsel dat op minder diervriendelijke wijze is geproduceerd te weren van de EU-markt.

Bovenstaande discussie over de rol van overheid versus markt als bepalende factor voor normen op het gebied van dierenwelzijn (maar wellicht ook op andere terreinen) wordt wellicht in de toekomst in het voordeel van de markt beslecht. Enkele Europese supermarktketens, verenigd in de European retailer produce working group (Eurep), hebben recentelijk richtlijnen ('good agricultural practices') geïntroduceerd waaraan producenten van plantaardige producten moeten voldoen willen zij kunnen leveren aan deze supermarktketens. Deze richtlijnen worden in de nabije toekomst uitgebreid naar dierlijke producten. Tot de Eurep behoren 25 Europese supermarktketens, waaronder in Nederland: Ahold, SuperUnie, Laurus en TSN (Schuitema/Sperwer). De genoemde ketens hebben in Nederland een gezamenlijk marktaandeel van negentig procent.

### *Transport*

Uit het oogpunt van dierenwelzijn is ook het transport over lange afstanden van dieren van belang. Dit transport is diervriendelijk, terwijl het ook de kans op de uitbraak van dierziekten vergroot. Verbod van het transport van levende dieren over grote afstanden zou voor de varkenshouderij in Nederland grote gevolgen hebben gezien het belang van export van levende varkens en biggen naar bijvoorbeeld Italië en Spanje. Anderzijds is er momenteel sprake van een grote overcapaciteit bij de slachterijen en komt integrale ketenbewaking moeizaam van de grond. Transportbeperking kan op korte termijn al voor een deel worden opgevangen door het aantal slachtingen in Nederland op te voeren. Bovendien geeft het Nederlandse slachterijen de mogelijkheid om strengere eisen op te leggen aan productiemethoden, zowel met betrekking tot dierenwelzijn als gebruik van medicijnen en dergelijke, zodat sprake is van integrale ketenbewaking.

Concluderend kan men stellen dat er in de intensieve veehouderij een serieuze welzijnsproblematiek is. De vraag is of overheidsingrijpen gewenst is of dat de markt als coördinatiemechanisme zijn werk moet doen. Beperkingen aan diertransport leiden tot een beter dierenwelzijn en waarschijnlijk tot een hogere kwaliteit van vleesproductie doordat ze integrale ketenbewaking vereenvoudigen.

### **Ruimtegebruik**

De intensieve veehouderij in Nederland is een sector die relatief weinig ruimte gebruikt omdat zij veel minder grondgebonden is dan bijvoorbeeld de akkerbouw. Wel heeft de sector indirect veel grond nodig voor de afzet van mest en de productie van veevoer. Bij dat laatste moet worden aangetekend dat veevoer voor het grootste deel bestaat uit restproducten uit de voedingsmiddelenindustrie, zoals citruspulp, sojaschroot en slachtafval en voor het overige deel grotendeels uit importen van veevoer. Stankoverlast en de depositie van ammoniak hebben reeds geleid tot een verbod van intensieve veehouderijbedrijven in de nabijheid van woon- en natuurgebieden. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en in de Reconstructiewet zijn er bovendien al gebieden aangewezen waar de intensieve veehouderij op termijn wordt verboden en bedrijven niet mogen uitbreiden en actief worden opgekocht<sup>7</sup>. Feitelijk blijft er daardoor nog maar een beperkt aantal gebieden in Nederland over waar de intensieve veehouderij zal worden geconcentreerd. Het is echter zeer de vraag of er in de toekomst genoeg geld is om bedrijven actief op te kopen uit de gebieden waaruit de intensieve veehouderij moet verdwijnen. Het lijkt er eerder op dat de overheid een sterfhuisconstructie toepast op bedrijven in die regio's door alle groeimogelijkheden af te sluiten.

Concluderend kan men stellen dat de intensieve veehouderij geen groot beslag legt op de ruimte in Nederland. Stankoverlast en depositie van ammoniak zijn redenen om de intensieve veehouderij op termijn in grote delen van Nederland te weren. De kosten van uitkoop van een bedrijf zijn echter dermate hoog dat een snelle uitvoering van dit beleid niet kan worden verwacht. Voor veel bedrijven in de intensieve veehouderij betekent de administratieve aanwijzing dat het bedrijf niet mag uitbreiden het verlies aan continuïteit.

### **Overheidssteun en kosten van calamiteiten**

Voor varkensvlees en pluimveevlees is, in tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd, nauwelijks prijs- en inkomensondersteuning vanuit de EU. Er zijn wel invoerheffingen die de EU-markt in belangrijke mate afschermen van de wereldmarkt. Voor varkensvlees zijn er ook subsidieregelingen voor particuliere opslag in tijden van grote aanbodoverschotten en exportsubsidies. Beide regelingen zijn echter van relatief gering belang voor de sector. In 1999 waren er geen EU-uitgaven voor pluimveevlees en eieren. De uitgaven voor de varkenssector bedroegen 265 miljoen euro, oftewel 0,9 procent van alle uitgaven voor landbouw in de EU<sup>8</sup>. Verder weert de EU varkens- en pluimveevlees uit landen met een lagere gezondheidsstatus om insleep van ziekte te voorkomen. Dit is toegestaan binnen de WTO.

De uitbraak van varkenspest in 1997 en recentelijk die van mkz hebben wel geleid tot excessieve kosten voor de gehele economie. De uitbraak van mkz had bijvoorbeeld belangrijke negatieve effecten op andere sectoren van de economie, waardoor de kosten voor de gehele economie volgens een schatting van het CPB uitkwamen op circa 0,25 procent van het bbp<sup>9</sup>. Overigens kunnen de kosten van de mkz-uitbraak de varkens- en pluimveehouderij niet worden aangerekend. De uitbraak vond plaats in de kalver- en melkveehouderij. De kosten voor de nationale overheid van de uitbraak van mkz zijn overigens relatief beperkt. De kosten van het ruimen van vee komen sinds 1997 voor rekening van de boeren (tot een totaalbedrag van één miljard gulden) en de EU. Belangrijker dan deze kosten is echter de

schade aan het imago van de intensieve veehouderij. De veehouderij is dus ook om deze reden genoodzaakt om de risico's van insleep en verspreiding van besmettelijke dierziekten te voorkomen.

## Schaal- en locatievoordelen

Een belangrijke reden waarom het ondanks alle problemen niet zo'n vaart loopt met het verdwijnen van de intensieve veehouderij uit Nederland is de externe schaal- en locatievoordelen. Externe schaalvoordelen ontstaan doordat concentratie van gelijksoortige landbouwbedrijven leidt tot concentratie van kennis en van aan de landbouw toeleverende en verwerkende bedrijven. Dit leidt onder andere tot lage transportkosten. In Nederland heeft de varkenshouderij zich geconcentreerd in Oost-Nederland en Oost-Brabant en de pluimveehouderij in Midden-Limburg en Zuidoost Brabant. Bedrijven in deze regio's hebben dus een comparatief kostenvoordeel ten opzichte van gelijksoortige bedrijven die niet in zulke concentratiegebieden gelegen zijn. Belangrijke locatievoordelen voor de intensieve veehouderij zijn de aanwezigheid van grote havens voor de aanvoer van veevoer en grote bevolkingsconcentraties in de Randstad en het Ruhrgebied voor de afzet.

## Conclusies

Het voorafgaande toont aan dat de intensieve veehouderij economisch gezien een kleine sector is met grote problemen op het gebied van milieu en dierenwelzijn. De negatieve externe effecten hebben veel overheidsbeleid uitgelokt. Men kan stellen dat hierdoor, maar ook door de misschien wel belangrijkere marktontwikkelingen, zoals de vraag naar veilig voedsel dat onder welzijnsvriendelijke omstandigheden is geproduceerd, de sector momenteel in een herstructureringsfase zit. Een verdere afname van het aantal bedrijven en werkgelegenheid is dan ook te verwachten. Of het aantal dieren ook sterk daalt, valt echter nog te bezien. De afgelopen twintig jaar hebben getoond dat de aanwezige schaalvoordelen wel het aantal bedrijven maar niet het aantal dieren hebben doen dalen.

De Nederlandse intensieve veehouderij heeft in het verleden getoond dat een sector te zijn die zich snel aanpast aan de veranderende marktomstandigheden en die optimaal inspeelt op het beleid. Eisen vanuit de maatschappij op het gebied van milieu, dierenwelzijn en voedselveiligheid zullen ook in de toekomst veel aanpassingsvermogen vergen. Aanpassing is echter alleen mogelijk als de maatschappelijke randvoorwaarden duidelijk zijn en als het eigen initiatief van agrarisch ondernemers zoveel mogelijk de ruimte krijgt. Dit vereist boven alles een duidelijk en consistent overheidsbeleid. Het beleid is echter continu aan verandering onderhevig en bevat te vaak tegenstrijdigheden waardoor grote onzekerheid in de sector ontstaat die de gewenste aanpassingen belemmert <sup>10</sup>.

## Oplossingen

Oplossingsrichtingen voor de problemen in de intensieve veehouderij liggen er bij een technologisch hoogwaardige landbouw en bij een verdere uitbreiding van biologische landbouw. Een technisch hoogwaardige landbouw bestaande uit grote intensieve bedrijven kan optimaal profiteren van de aanwezige schaalvoordelen, terwijl uitbreiding van de biologische landbouw kan inspelen op de naar verwachting toenemende vraag naar biologische producten. Snelle adoptie van technologische ontwikkelingen, externe schaalvoordelen, een hoge scholingsgraad en locatievoordelen zullen naar onze verwachting, ook in de toekomst, de intensieve veehouderij in Nederland bestaansgrond geven

---

**1** Gegevens zijn afkomstig van: Landbouw-Economisch Instituut, *Landbouweconomisch bericht*, Den Haag, uitgaven 1999 en 2000; Landbouw-Economisch Instituut en Centraal Bureau voor de Statistiek, *Land- en tuinbouwcijfers*, Den Haag, uitgaven 1999 en 2000.

**2** Landbouw-Economisch Instituut, *Kostprijsontwikkeling varkensvlees; productiekosten in 1999 en verwachting voor 2004*, rapport 2.01.07, Den Haag, 2001.

**3** M.H.C. Komen, *Agriculture and the environment: applied general equilibrium policy analyses for the Netherlands*, proefschrift, Wageningen Universiteit, 2000.

**4** Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Milieubalans 2000: het Nederlandse milieu verklaard*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000.

**5** Dit volgt uit berekeningen van het Milieuplanbureau, 2001. Zie <http://www.lei.nl/home.htm>

**6** Bij een extra prijs van tien gulden per kilo en een huishouden van vier personen die elk honderd gram vlees per dag consumeren, is er sprake van een extra uitgave van  $f$  1500 per jaar: een niet onaanzienlijk bedrag voor lage inkomensgroepen.

**7** Ministerie van VROM, *Vijfde nota ruimtelijke ordening*, Den Haag, 2001.

**8** Europese Commissie, *De toestand van de landbouw in de Europese Unie*, Brussel, 2001, blz. T108-109.

**9** Centraal Planbureau, CPB Report 2001/2, juni 2001, blz. 12.

**10** Enkele recente voorbeelden van tegenstrijdigheden: volgens NMP4 moeten dieren binnen worden gehouden in verband met ammoniak-emissies. Het ministerie van LNV bepleit echter uitloop naar buiten in verband met het dierenwelzijn. Een andere tegenstrijdigheid betreft het afroemen van varkensrechten bij verplaatsing, wat de eveneens nagestreefde herstructurering van de sector aanzienlijk bemoeilijkt. Verder is er te weinig geld voor de reconstructie van de sector, waardoor grote delen ervan feitelijk op slot worden gezet.

