Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Directoraat-generaal Agro
Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk
DGA-DAD / 13106144

Datum 14 juni 2013
Betreft Kabinetsstandpunt inzake omvang intensieve veehouderij en schaalgrootte

Geachte Voorzitter,

De laatste jaren is er veel maatschappelijke ongerustheid over de veehouderij in ons land. Naast dierenwelzijn en milieu gaat het hierbij vooral om zorgen over de risico's voor de volksgezondheid, de schaalvergroting en de zorgen over de inpassing van veehouderijbedrijven in hun omgeving.
In de afgelopen periode is de veehouderij onderwerp geweest van een breed maatschappelijk debat. Opeenvolgende kabinetten hebben visies uitgebracht en debatten gevoerd met de Tweede Kamer over de toekomst van de veehouderij. Naar aanleiding van het burgerinitiatief 'Stop fout vlees' heeft de toenmalig Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in 2008 een toekomstvisie over de veehouderij gepubliceerd (Kamerstuk 28 973 nr. 18). In 2011 heeft de Commissie Van Doorn het advies 'Al het vlees duurzaam' (Kamerstuk 28 973, nr. 79) opgesteld en met een groot aantal stakeholders afspraken gemaakt in het Verbond van Den Bosch. In opdracht van de vorige Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is in 2011 onder leiding van de heer Alders een maatschappelijke dialoog gevoerd over de schaalgrootte en de toekomst van de veehouderij ('Van mega naar beter') (Kamerstuk 28 973, nr. 79). In reactie op de maatschappelijke dialoog en het advies van de Commissie Van Doorn heeft het vorige kabinet zijn visie op de veehouderij opgesteld en hierover het debat gevoerd met de Tweede Kamer (Kamerstuk 28 973, nr. 85).

De maatschappelijke waardering voor producten uit de veehouderijketens staat onder druk. De Q-koortsuitbraak en de recente affaires met voedselfraude geven daar ook aanleiding voor. De veehouderij staat in toenemende mate ter discussie door lokale overlast, onduidelijkheid over risico's voor de volksgezondheid, zorgen over het dierenwelzijn en over de leefbaarheid in lokale gemeenschappen. Het besef neemt toe dat de veehouderij grenzen bereikt heeft en dat in veerijke gebieden sprake is van overbelaste situaties die met voorrang moeten worden opgelost. In een aantal regio's is sprake van een vertrouwenscrisis en negatieve beeldvorming bij de lokale bevolking.

De belangrijkste boodschap van Alders en Van Doorn is dat de veehouderij verder moet verduurzamen en dat niet zozeer de schaalgrootte van een veehouderijlocatie het probleem is, maar de effecten van veehouderijen op de kwaliteit van de leefomgeving (gezondheid, milieu), de maatschappelijke inbedding van de veehouderij en de vraag welke ontwikkelingsruimte de veehouderij heeft.

Als onderdeel van de bredere problematiek in de veehouderij heeft het toenmalige kabinet, met het oog op de volksgezondheid, in 2011 de Gezondheidsraad (GR) advies gevraagd over de gezondheidsrisico's uit de veehouderij voor omwonenden en te adviseren over eventueel in te stellen normen en te nemen maatregelen. Op 30 november 2012 is u het advies van de Gezondheidsraad toegestuurd (Kamerstuk 28 973, nr. 129). In deze brief geef ik, mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, mijn visie op de veehouderij en de reactie van het kabinet op het advies van de Gezondheidsraad. Ik ga hierbij tevens in op de vraag of op rijksniveau wettelijke grenzen gesteld moeten worden aan de schaalgrootte van veehouderijlocaties. Tenslotte reageer ik op uw brief van 28 februari jl. (kenmerk 2013Z03396/2013D081240) om in deze kabinetsreactie in te gaan op een verzoek om een wetswijziging van de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening in gang te zetten in verband met het bieden van een weigeringsgrond op basis van gezondheidsrisico's.

Advies Gezondheidsraad

De maatschappelijke onrust over de risico's van veehouderijen voor de gezondheid van omwonenden is aanleiding geweest voor het vorige kabinet advies te vragen aan de Gezondheidsraad. De hoofdlijnen van het advies van de Gezondheidsraad zijn:

- De Gezondheidsraad wijst op verschillende risico's van de intensieve veehouderij voor de volksgezondheid. Omdat er onvoldoende wetenschappelijke kennis is over de gezondheidsrisico's van veehouderijen kunnen er, met uitzondering van endotoxinen (celwandresten van bacteriën), nog geen gefundeerde keuzes worden gemaakt over algemene afstandscriteria of andere normen worden gesteld, aldus de Gezondheidsraad. Nader onderzoek is nodig.
- De Gezondheidsraad constateert dat geur- en stankhinder uit veehouderijen een negatieve invloed heeft op de leefbaarheid van het platteland en veel maatschappelijke onrust geeft bij de lokale bevolking. Geurhinder kan volgens de Gezondheidsraad indirect aanleiding geven tot gezondheidsklachten. De Gezondheidsraad constateert dat de normstelling voor geurhinder door veehouderijbedrijven soepeler is dan voor industriële bedrijfstakken. De Gezondheidsraad beklemtoont dan ook het beleid zeker ook te richten op het terugdringen van geurhinder.
- De Gezondheidsraad oppert de mogelijkheid een gezondheidskundige advieswaarde toe te passen voor endotoxinen (celwandresten van bacteriën) van 30 EU/m3 voor de algemene bevolking en adviseert de blootstellingseffecten van deze stoffen nader te onderzoeken.

- De Gezondheidsraad constateert dat een reductie van de fijnstofemissies, waarin zich ook bacteriën kunnen bevinden, bijdraagt aan het terugdringen van gezondheidsrisico's van veehouderijen. De Gezondheidsraad adviseert de fijnstof-emissies te reduceren.
- De relatie tussen gezondheidsrisico's voor omwonenden en de grootte van stallen is onbekend, met uitzondering van stallen met meer dan 1500 geiten tijdens de Q-koortsepidemie.
- De Gezondheidsraad adviseert dat gemeenten op lokaal niveau een kwalitatieve beoordeling van gezondheidsrisico's uitvoeren om tegemoet te komen aan de maatschappelijke onrust. Dit moet volgens de Gezondheidsraad tot stand komen met alle betrokken partijen in een transparant besluitvormingsproces onder verantwoordelijkheid van de gemeenten en met de GGD in een adviserende rol. Leidraad kan zijn volgens de Gezondheidsraad het bestaande '*Beoordelingskader gezondheid en milieu'*. De Gezondheidsraad adviseert een aanpak op lokaal niveau omdat de omstandigheden sterk kunnen variëren (aantal bedrijven, bevolkingsdichtheid). Dit maakt lokaal maatwerk mogelijk.
- De Gezondheidsraad adviseert om daar, waar wetenschappelijke kennis tekortschiet of ontbreekt, gericht aanvullend onderzoek te doen.

Inzet kabinet

Mondiaal staan we voor één van de belangrijkste en moeilijkste opgaven namelijk het voeden in 2050 van negen miljard mensen, die door de toenemende welvaart naar verwachting meer dierlijke eiwitten gaan consumeren. Tegelijkertijd zullen natuurlijke hulpbronnen als water, land, mineralen en energie steeds schaarser worden. De sleutel is groene groei: meer produceren met minder input van grondstoffen. Rapporten van de Wereldbank en de FAO geven aan dat een verhoging van de voedselproductie met 60% noodzakelijk is. De toenemende vraag naar voedsel blijft een vorm van intensieve veehouderij nodig maken die duurzaam produceert. Of in de woorden van de Commissie Van Doorn: "Hoe belangrijk een kleinschalige productie ook kan zijn voor de bewustwording wat voedsel produceren daadwerkelijk betekent, het is onrealistisch te verwachten dat een duidelijk kleinschaliger productie alleen al die miljarden monden zal weten te voeden. Onze belangrijkste ambitie hoort dan ook te zijn om vanuit dat gegeven intensief te verbinden met duurzaamheid." In haar brief 'Groene groei: voor een sterke, duurzame economie' (TK 2012-2013, Kamerstuk 33 043, nr. 14) zet het kabinet in op het versterken van het concurrentievermogen van Nederland en een verduurzaming van de Nederlandse economie, waaronder de landbouw en voedselvoorziening.

Van oudsher heeft de veehouderij een belangrijke rol in het Nederlandse landschap. Agrarische gezinsbedrijven hebben de veehouderijsector in Nederland sterk gemaakt. Zij zijn krachtige motoren voor ondernemerschap, innovatie en verduurzaming. Zij zorgen met de verbonden toeleverende en verwerkende bedrijven voor werkgelegenheid, voor draagvlak voor sociale voorzieningen en voor maatschappelijke activiteiten op het platteland.

In vooral zwaar belaste veerijke gebieden is de maatschappelijke onrust ten aanzien van gezondheid en geurhinder aanzienlijk. Wil de veehouderij recht van bestaan houden dan dient ze haar maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Dit is geen vrijblijvende opgave.

De discussie over de toekomst van de veehouderij mag zich ook niet verengen tot alleen een discussie over 'aantal dieren in een stal' en schaalgrootte. Het gaat om een veel complexere en veelzijdige problematiek. Alleen een integrale aanpak kan een antwoord geven op de maatschappelijke vraagstukken die in de veehouderij aan de orde zijn. Een transitie tot een zorgvuldige en duurzame veehouderij is noodzakelijk. Het gaat hierbij om een veehouderij waar de volksgezondheid geborgd is door onder andere een zorgvuldig en minimaal gebruik van antibiotica en het verbeteren van het diergezondheid management, waar het welzijn van de dieren centraal staat, duurzaam geproduceerde grondstoffen en energie worden gebruikt, emissies naar het milieu vergaand zijn verminderd zodat wordt voldaan aan de (Europese) milieudoelen, en de overlast voor de omgeving en de samenleving tot een minimum zijn teruggebracht.

Het doel moet dan ook zijn een markt- en ketengestuurde verduurzaming van de veehouderijproductie die maatschappelijk gedragen wordt. Dit vraagt transparant opererende veehouderijketens met een open vizier naar de samenleving die producten met een hogere toegevoegde waarde maken waarvoor burgers en consumenten bereid zijn te betalen of daaraan op een andere wijze een bijdrage willen leveren. Om ook economisch duurzaam te kunnen blijven produceren zijn nieuwe marktstrategieën en verdienmodellen nodig, waarbij niet alleen naar de kostprijs wordt gekeken maar alle ketenschakels een redelijke beloning krijgen voor de extra inspanningen die zij leveren om te voldoen aan de wensen en vragen vanuit de markt. Het initiatief hiervoor ligt primair bij het bedrijfsleven. Conform het Regeerakkoord omarmt het kabinet de aanpak van het bedrijfsleven in de Commissie Van Doorn en het Verbond van Den Bosch waarmee de noodzakelijke transitie op een integrale wijze wordt vorm gegeven.

Het kabinet heeft naast de aanpak van het bedrijfsleven reeds een aantal maatregelen getroffen dan wel in voorbereiding om dit doel te bereiken, zoals:

- *Antibiotica:* het kabinet zet met kracht het beleid voort om te komen tot een forse reductie van het antibioticagebruik in de veehouderij (70% in 2015) en een zorgvuldig gebruik van antibiotica.
- *Dierenwelzijn:* het welzijn en de zorg voor het dier moet centraal staan in een zorgvuldige en duurzame veehouderij. Ik heb de Tweede Kamer voor medio dit jaar een Beleidsbrief dierenwelzijn toegezegd. Daarin zal ik op verschillende gebieden, waaronder ingrepen bij dieren, verdere verscherpingen aangeven.
- *Mest:* het kabinet zet in op het realiseren van een duurzaam evenwicht tussen mestproductie en mestafzet door het terugdringen van de hoeveelheid mest door veevoermaatregelen, door een verplichting in te voeren tot mestverwerking en door het stimuleren van verwerking van mest tot kunstmestvervangers.

Het bedrijfsleven is uitgenodigd te komen met concrete plannen voor de realisatie van voldoende mestverwerkingscapaciteit en aanvullende maatregelen, gericht op de realisatie van de doelen van het mestbeleid en alle overige aan de veehouderij gerelateerde milieudoelen. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en ik zullen een ex ante evaluatie laten uitvoeren naar het effect van de voorstellen van de sector op de realisatie van de milieudoelen voor de veehouderij, in combinatie met de drie mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor het mestbeleid vanaf 2015 (alleen mestverwerkingsplicht, mestverwerkingsplicht en mestplaatsingsovereenkomsten of mestverwerkingsplicht in combinatie met dierrechten). De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en ik nemen op basis van de resultaten van de ex ante evaluatie eind 2013 een besluit over aanvullende instrumenten. Ik verwijs u verder naar de brieven van 18 januari jl en 8 mei jl. (TK 2012-2013, Kamerstuk 33 322, nr. 8 en Kamerstuk 33 037, nr. 63).

- *Onderzoek en innovatie:* voor de verduurzaming van de veehouderijketens zijn innovaties en hoogwaardige technologie nodig. Het kabinet schept via de topsectorenaanpak, met name de Topsector Agro&Food, een innovatieondersteunend klimaat door onder andere onderzoek te financieren en door de inzet van innovatie- en ontwikkelingsinstrumenten. Het kabinet stimuleert en ondersteunt koplopers, die investeren in innovatieve stal- en houderijsystemen die aan hogere eisen voldoen dan de wettelijke normen, met financiële regelingen op basis van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), fiscale regelingen en de Garantstelling Landbouw. De inzet van het kabinet is om ook in het GLB 2014 – 2020 deze investeringen te kunnen blijven ondersteunen.
- *Verdienmodel en beleidsregels mededinging*: in de Regiegroep Duurzame Veehouderij en Agroketens overleg ik met het bedrijfsleven hoe de overheid het bedrijfsleven kan ondersteunen bij het opzetten van nieuwe verdienmodellen en marktstrategieën. Het kabinet werkt aan het opstellen van beleidsregels voor de Autoriteit Consument & Markt (ACM, voorheen NMa) waarin aanwijzingen worden opgenomen voor het bieden van ruimte voor afspraken in de agroketens over dierenwelzijn en milieu.

Omvang van de veehouderij

Zoals hiervoor is aangegeven, staat het kabinet een integrale aanpak voor. Onderdeel daarvan is een begrenzing of beperking aan de groei van de veehouderij waar dit uit een oogpunt van volksgezondheid, milieu, natuur, kwaliteit van de leefomgeving (waaronder geurhinder) of landschappelijke inpassing noodzakelijk is.

Het advies van de Gezondheidsraad is voor het kabinet aanleiding om vanuit het oogpunt van volksgezondheid beperkingen te stellen aan het aantal dieren in bepaalde gebieden dan wel aan de omvang van stallen in bepaalde gebieden, zonder daarvoor overigens op dit moment een norm te kunnen geven.

Ook de maatschappelijke debatten over de veehouderij markeren een keerpunt in de veehouderij, een omslag naar een veehouderij waar voedselveiligheid en gezond voedsel voorop staan, het welzijn van het dier centraal staat en de productie past binnen de milieukaders en de directe omgeving zich verbonden voelt met de boer.

Tegen deze achtergrond is het kabinet van mening dat een ongebreidelde groei van de veehouderij niet meer mogelijk kan zijn in Nederland. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de grote regionale verschillen in de intensieve veehouderij. De omvang van de veehouderij (het aantal dieren in een gebied) en de omvang van stallen (het maximaal aantal dieren op een veehouderijlocatie) hangen nauw samen met de inpassing in de lokale omgeving en zijn daarmee onderdeel van het omgevingsbeleid. Ieder gebied is anders en heeft zijn eigen landschappelijke en sociale kenmerken. Elke situatie is verschillend en vraagt om maatwerk. De lokale omstandigheden, de totale belasting van een gebied en de randvoorwaarden, die aan de veehouderijproductie worden gesteld, zijn bepalend voor de omvang van de veehouderij en de schaalgrootte van veehouderijlocaties.

Het kabinet acht het daarom noodzakelijk dat grenzen aan de groei van de veehouderij regionaal dan wel lokaal kunnen worden bepaald op basis van een regionale of lokale afweging. In reactie op het verzoek van de Tweede Kamer van 28 februari jl. merkt het kabinet op dat de milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving reeds een basis biedt voor het op regionaal en lokaal niveau beperken van de effecten van veehouderijbedrijven ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving. Zo kunnen provincies en gemeenten op basis van de Wet ruimtelijke ordening bijvoorbeeld een maximum stellen aan de stalgrootte en beperkingen opleggen aan de vestiging of uitbreiding van veehouderijen. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat vanwege het ontbreken van een wetenschappelijke onderbouwing met betrekking tot gezondheidsrisico's van veehouderijen, het huidige instrumentarium voor de decentrale overheden niet altijd voldoende basis vormt om in specifieke situaties, vanwege ongewenste effecten op de volksgezondheid, grenzen aan de omvang van veehouderijen te kunnen stellen.

Tegen die achtergrond zal het kabinet een wettelijk kader opstellen dat de provincies en gemeenten de mogelijkheid biedt om vanuit een oogpunt van volksgezondheid op drie niveaus grenzen te kunnen stellen, namelijk:

- maximeren van de totale omvang van de veehouderij in een bepaald gebied (inclusief het op "slot" zetten van een gebied),
- maximeren van de veehouderij intensiteit in een gebied, of
- begrenzing van een veehouderijlocatie in een gebied.

Hiermee geeft het kabinet uitvoering aan het gestelde in het Regeerakkoord dat de planologische regels voor de bouw van zeer grote stallen worden getoetst op volksgezondheidsaspecten en zo nodig worden aangescherpt. Het wettelijk kader zal vorm krijgen via een wijziging van de Wet dieren.

Deze wet stelt regels voor houders van dieren, onder andere in het belang van de volkgezondheid (zoönosen). Vanzelfsprekend zal de besluitvorming door provincies en gemeenten voor het stellen van grenzen en regels goed onderbouwd moeten zijn.

Overige maatregelen
Het kabinet neemt voorts op basis van het advies van de Gezondheidsraad de volgende maatregelen:

- Ik zal een inventarisatie laten uitvoeren naar mogelijke maatregelen ter vermindering van de risico's van veehouderijen voor de gezondheid van omwonenden. Na afronding van deze inventarisatie zal het kabinet in samenhang met het lopende vervolgonderzoek bezien of, en zo ja, op welke wijze dergelijke maatregelen moeten worden opgenomen in wet- en regelgeving. Mijn inzet is erop gericht dergelijke maatregelen in het kader van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Plattelandsontwikkelingsprogramma-3) financieel te ondersteunen.
- De Gezondheidsraad geeft aan dat geur- en stankhinder een sterk negatief effect heeft op de kwaliteit en de leefbaarheid in het landelijk gebied. Op dit terrein valt nog veel te bereiken met het ter beschikking staande instrumentarium. Terecht constateert de Gezondheidsraad dat de *Wet geurhinder en veehouderij* (Wgv) een ruime bandbreedte kent die gemeenten ruime mogelijkheden biedt om te komen tot strengere geurnormen. Het kabinet roept de gemeenten op die mogelijkheden te benutten.
- Om de Nederlandse lucht aan de Europese normen voor luchtkwaliteit te kunnen laten voldoen is het *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit* (NSL) opgesteld, waarin Rijk en medeoverheden samenwerken. Zoals eerder aan de Tweede Kamer aangegeven, treden in het kader van het NSL door een wijziging van het Besluit huisvesting ammoniak in 2014 emissie normen voor fijnstof uit stallen in werking.
- De Gezondheidsraad oppert voor endotoxinen de toepassing van een gezondheidskundige advieswaarde van 30 EU/m3 voor de algemene bevolking. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zal deze advieswaarde nader uitwerken zodat deze norm ter bescherming van de gezondheid van omwonenden van veehouderijen kan worden toegepast bij het verlenen van de omgevingsvergunning milieu.
- De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ik hebben opdracht gegeven voor het uitvoeren van aanvullend onderzoek naar de kwantitatieve gezondheidseffecten van veehouderijen onder leiding van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM), het zogenoemde 'Veehouderij en Gezondheid Omwonenden' (VGO) onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een consortium van onderzoeksinstellingen bestaande uit het RIVM, Wageningen Universiteit, IRAS en NIVEL. Hiervoor heeft het kabinet € 3.4 miljoen beschikbaar gesteld. Daarnaast wordt een deel van het VGO-onderzoek gefinancierd door het Longfonds.

- De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onderzoekt de mogelijkheden tot het uitvoeren van een pilot voor een kennisplatform dat ondersteuning biedt aan provincies en gemeenten op het terrein van veehouderij en volksgezondheid.

De Gezondheidsraad beveelt gemeenten aan het Beoordelingskader gezondheid en milieu lokaal rondom veehouderijen toe te passen. Ik onderschrijf deze aanbeveling. Daarbij merk ik op dat het gebrek aan normen en kennis over te nemen risicobeperkende maatregelen de lokale toepassing van het beoordelingskader op dit moment bemoeilijkt. Met de bovengenoemde maatregelen beoog ik het beoordelingskader te concretiseren en de gemeenten te ondersteunen bij een effectieve toepassing van dit kader.

Ik zal over de uitwerking van het nieuwe wettelijk kader en de overige maatregelen in overleg treden met de betrokken partijen, waaronder het Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Ik zal u in het najaar van 2013 nader informeren over de resultaten van het overleg met de betrokken partijen.

Tenslotte
De Nederlandse veehouderijketens zijn een belangrijke economische motor. Deze stevige economische positie van de sector is echter niet vanzelfsprekend. De vragen van de samenleving en de markt veranderen, de maatschappelijke en lokale acceptatie is in het geding en de sector staat voor een aantal forse vraagstukken. De basis voor verandering is de erkenning van alle betrokken partijen dat er sprake is van een gemeenschappelijke opgave en de overtuiging dat men gezamenlijk invulling kan en moet geven aan de verdere verduurzaming van de veehouderij. Hoewel er nog een lange weg is te gaan, hebben alle partijen (bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en overheden) eerste belangrijke stappen gezet. Het kabinet heeft er alle vertrouwen in dat de komende periode verdergaande stappen zullen worden gezet richting maatschappelijk gewaardeerde en economisch toekomstbestendige ketens.

(w.g.) Sharon A.M. Dijksma
Staatssecretaris van Economische Zaken