

Vergaderjaar 2007–2008

31 478

Duurzaamheid intensieve veehouderij

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 22 augustus 2008

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd over het rapport «Duurzaamheid intensieve veehouderij» (Kamerstuk 31 478, nrs. 1 en 2). De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 21 augustus 2008.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van de Wiel

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijk (PVV), Gesthuizen (SP), Ouweland (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter en Vacature (algemeen).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerkens (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA) en Mastwijk (CDA).

1

Waarom is de Algemene Rekenkamer tot de keuze gekomen voor dierenwelzijn als invulling van de sociale duurzaamheidsdimensie?

De sociale duurzaamheidsdimensie kent verschillende aspecten, waaronder dierenwelzijn. Wij hebben de keuze gemaakt voor dierenwelzijn, afgebakend tot 1) huisvesting van dieren en 2) ingrepen die bij dieren worden gepleegd, omdat deze aspecten van dierenwelzijn, net als ammoniakemissie uit stallen en innovaties binnen de sector, van invloed zijn op de bedrijfsvoering van een veehouder in de intensieve veehouderij.

2

Hoe kan een concurrerende veehouderij samengaan met een duurzame veehouderij?

De minister van LNV streeft ernaar dat de drie dimensies van duurzaamheid (economisch, ecologisch en sociaal) in onderlinge samenhang worden beschouwd en dat bij de beleidsontwikkeling deze drie elementen worden betrokken. De minister zal in het beleid zelf de afweging moeten maken waar de prioriteiten liggen en in hoeverre concurrentievermogen en de andere aspecten van duurzaamheid kunnen samengaan.

3

Welke definitie van intensieve veehouderij wordt door de Algemene Rekenkamer gebruikt? Wat is daar de reden voor?

Wij hebben intensieve veehouderij gedefinieerd als de bedrijfstak waarin onder meer varkens, kippen en kalveren op een relatief klein oppervlak «niet grondgebonden» worden gehouden. De reden voor het gebruik van deze definitie is dat deze het beste aansluit bij de bestaande praktijk.

4

De hoofdlijn van het rapport is dat er geen inzicht is in effecten van de beleidinstrumenten. Welke definitie van prestatie- en effectdoelstelling wordt door het Algemene Rekenkamer gebruikt? Waarom wordt deze definitie gebruikt?

Onze definitie van een prestatiedoelstelling luidt: doelstelling die betrekking heeft op de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een (algemeen en/of operationeel) beleidsdoel te realiseren. Onze definitie van effectdoelstelling luidt: doelstelling die betrekking heeft op het (maatschappelijke) resultaat waarop de beleidsinspanningen zijn gericht. Deze definities hebben wij gebruikt omdat ze aansluiten bij de «Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006» van het Ministerie van Financiën.

5

In het rapport wordt melkvee wel meegenomen bij de ecologische duurzaamheidsdimensie en niet bij de sociale duurzaamheidsdimensie. Waarom is het rapport zo afgebakend?

Omdat de melkveehouderij naar ons oordeel geen deel uitmaakt van de intensieve veehouderij, hebben wij deze sector niet gekozen als onderzoeksonderwerp in het rapport.

Wij definiëren de intensieve veehouderij als de bedrijfstak waarin (onder meer) varkens, kippen en kalveren niet-grondgebonden worden gehouden. Het gaat dan om bedrijven die, anders dan bijvoorbeeld bedrijven in de melkveehouderij, voor de voedselvoorziening van het vee niet gebonden zijn aan hun grond.

Wij hebben de melkveehouderij wél betrokken bij de ecologische duurzaamheidsdimensie, om de bespreking van het probleem van de hoge ammoniakemissies te completeren. Momenteel neemt de melkveehouderij circa 40% van de ammoniakemissies in de veehouderij voor haar rekening. Wij zien de melkveehouderij dan ook als een belangrijke factor in de hoge ammoniakemissies vanuit de landbouwsector.

6

Acht de Algemene Rekenkamer het mogelijk dat in 2022 (15 jaar na 2007, wanneer het perspectief van het dier leidend moet zijn bij de inrichting van stallen) 100% van de stallen integraal duurzaam en diervriendelijk is, als het streefcijfer in 2011 5% is?

Wij kunnen hierover geen uitspraak doen, maar duidelijk is wel dat nog veel zal moeten gebeuren om dit doel in 2022 te bereiken.

7

Hoe kan etikettering ter verbetering van dierenwelzijn een effectief instrument zijn, als alleen producten die van binnen de EU afkomstig zijn, geëtiketteerd mogen worden?

Etikettering is een concreet instrument dat de minister van LNV inzet om te komen tot meer transparantie over (onder andere) het dierenwelzijn in de veehouderij waar een bepaald vleesproduct vandaan komt. Etikettering moet aldus «een wezenlijke bijdrage leveren aan het in staat stellen van de consument om zijn verantwoordelijkheid te nemen» (*Nota Dierenwelzijn*, p. 17).

De overheid heeft ervoor gekozen zich via het Europese spoor in te zetten voor etikettering op dierenwelzijn. Wij zijn het ermee eens dat het instrument aan effectiviteit zal winnen als ook producten van buiten de EU geëtiketteerd worden.

8

Denkt de Algemene Rekenkamer dat de Algemene Inspectiedienst met de huidige personeelscapaciteit nu en ook na de fusie met de Voedsel- en Warenautoriteit en Plantenziektenkundige Dienst, die naar verwachting zal leiden tot inkrimping van personeel na de fusie, in staat is effectief te handhaven op dierenwelzijnsbeleid?

We hebben in ons terugblikonderzoek «Voedselveiligheid en diervoeders» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 400, nrs. 8–9) het volgende geconstateerd:

«De rijksdienst streeft ernaar om efficiënter te werken. Dit leidt tot de vorming van één LNV-inspectie waarbij inspecties en toezichthouders die belangrijk zijn voor de diervoedersector fuseren. Een dergelijke efficiëntere, geïntegreerde manier van werken zou prima kunnen samengaan met professionalisering van de handhaving. Een efficiënt uitgevoerde handhaving is namelijk gebaseerd op een brede, geïntegreerde risicoanalyse en op keuzes in de prioritering van handhavingsactiviteiten die op die risicoanalyse zijn gebaseerd. De Algemene Rekenkamer vindt dat de juiste stappen zijn gezet bij programmatisch handhaven en beveelt aan hiermee door te gaan. Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer aan om daadwerkelijk samen te werken via geïntegreerde controleplannen en samenwerkingsafspraken. We signaleren in deze terugblik echter ook het risico dat fusieperikelen en bezuinigingsdoelstellingen het zicht op onderbouwde keuzes in handhavingsprioriteiten kunnen vertroebelen. Het verdient aanbeveling die keuzes voor het beleid en de politiek eerst te expliciteren voordat de ministeries besluiten om te gaan fuseren en bezuinigen.»

Het bovenstaande is ook van toepassing op de controles op dierenwelzijn.

9

Is de Algemene Rekenkamer ervan op de hoogte dat er nu weer «gratis» dierenrechten worden verstrekt aan onder andere megastaleigenaren, mits de totale emissies niet stijgen?

Ja, daar zijn wij van op de hoogte.

10

Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer het «gratis» verstrekken van dierenrechten met het oog op de effectiviteit van de Regeling Beëindiging Veehouderij?

Aan de «gratis» verstrekking van dierrechten is de voorwaarde verbonden dat de ammoniakemissies bij de desbetreffende veehouderij niet mogen stijgen. Deze nieuwe beleidslijn zal dus niet van invloed zijn op de huidige ammoniakemissies. Om die reden hebben wij het onderwerp niet in ons onderzoek betrokken.

11

Wat is de relatie tussen de Europese doelstelling voor Ammoniakuitstoot (het NEC-plafond) en het tegengaan van biodiversiteitsverlies zoals vastgelegd in de vogel- en habitatrictlijn?

In principe is er geen relatie. De ammoniakdoelstelling en de Vogel- en Habitatrictlijn zijn niet aan elkaar gekoppeld. Het NEC-plafond is een nationale doelstelling. Om de biodiversiteit te behouden zijn maatregelen op lokaal niveau nodig, waaronder het terugdringen van de ammoniakemissies in de nabijheid van kwetsbare natuur.

12

Welke specifieke wijzigingen van samenstelling van veevoer zouden kunnen leiden tot minder ammoniakemissie binnen de melkveehouderij?

Volgens deskundigen wordt dit effect bevorderd door veevoer dat minder eiwitrijk is en door maïs bij te voeren. Zie de *Milieubalans 2007* van het Milieu- en natuurplanbureau (p. 134).

13

Is het effectief beperken van ammoniakuitstoot mogelijk bij het afschaffen van de melkquotering?

Het afschaffen van de melkquotering kan een groei van de melkveestapel tot gevolg hebben. In dat geval kunnen de ammoniakemissies in de melkveesector toenemen. Over het effectief beperken van de ammoniakuitstoot bij afschaffing van de melkquotering kunnen wij geen uitspraak doen. De minister van LNV denkt in elk geval bij het terugdringen van de ammoniakemissies van het melkvee in de eerste plaats aan het terugdringen van de emissies door middel van aanpassingen aan stallen.

14

Is het bij de huidige ammoniakdeken en bij gelijkblijvend (gebiedsgericht) beleid mogelijk een kritische stikstofdepositie onder de 700 mol per hectare per jaar te bereiken, zoals vereist bij zeer kwetsbare natuur?

Met de huidige emissies en het huidige gebiedsgerichte beleid blijkt in een groot deel van Nederland de stikstofdepositie op kwetsbare natuur te hoog te zijn. Het gebiedsgerichte beleid zal dan ook in de gebieden met zeer kwetsbare natuur strikt moeten worden toegepast om de stikstofdepositie in deze gebieden te laten afnemen tot het gewenste niveau.

15

Hoe zouden ministeries in het algemeen en het ministerie van LNV in het bijzonder, standaard evaluatieonderzoeken in hun beleidsprogramma's kunnen inpassen? Hoe is het mogelijk dat evaluatieonderzoek vaak geen deel uit maakt van beleidsprogramma's?

Er zijn ten minste twee manieren en momenten om beleidsevaluatie in te passen in het beleid. Ten eerste is er de begroting. In de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006, artikel 8 en 9) schrijft de minister van Financiën voor dat voorgenomen beleidsdoorlichtingen en effectenonderzoeken ex post in de begroting worden geprogrammeerd. Ten tweede is er het beleidsprogramma zelf. Wij zijn van mening dat ministers er goed aan zouden doen om al bij de start van een project of programma expliciet aan te geven wanneer en hoe dat project zal worden geëvalueerd en, indien mogelijk, door wie. Wij weten niet wat de overwegingen zijn van ministeries om dit niet te doen.

16

Waarom heeft de Algemene Rekenkamer het Europese landbouwbeleid en het beleid via de WTO niet opgenomen in het overzicht van beleidsinstrumenten rond een duurzame landbouw? Wat zijn de effecten van de keuze voor internationale concurrentie op de wereldmarkt binnen EU- en WTO-beleid, voor een duurzame veehouderij in het algemeen en dierenwelzijn en ammoniakemissie in het bijzonder?

Het EU- en WTO-beleid komen wel in de tekst van het rapport aan de orde. De instrumenten die in het overzicht worden genoemd zijn niet uitputtend. Daarom is er ook een categorie «overig» opgenomen. De effecten van de keuze voor internationale concurrentie op de wereldmarkt binnen EU- en WTO-beleid zijn niet door ons onderzocht

17

De Algemene Rekenkamer meldt dat de nalevingpercentages de afgelopen jaren varieerden van 45% tot 78%. Kan een overzicht worden gegeven welke gegevens zijn gebruikt per sector en vanaf 2001?

De genoemde passage staat op p. 15 van deel I van het rapport. In deel II staan de onderzoeksbevindingen. Hier wordt op p. 46, 50 en 51 verwezen naar nalevingscontroles die de Algemene Inspectiedienst van tijd tot tijd uitvoert. De rapportages van deze controles (ook genoemd in de literatuurlijst) vormen de basis voor de genoemde percentages.

18

Waar baseert de Algemene Rekenkamer de conclusie op, dat het vermelden van het land van herkomst op het etiket waarschijnlijk geen meerwaarde heeft?

Dit is gebaseerd op het onderzoek door het LEI (2006), getiteld: *Herkomstaanduiding van vlees: nationaal of Europees?* Het LEI komt in dit rapport tot de volgende conclusie: «Samenvattend kan gesteld worden dat sinds de invoering van de General Food Law een herkomstaanduiding, zowel op nationaal als op EU-niveau, nauwelijks een bijdrage zal leveren aan het borgen van voedselveiligheid. Omdat in de rundvleessector minder dan de helft van het vlees een etiket met herkomstaanduiding krijgt, levert de regeling nauwelijks extra transparantie op voor de consument. De wenselijkheid van een nationale herkomstaanduiding van exporterende bedrijven is afhankelijk van het betreffende imago van het herkomstland, het kostenniveau ten opzichte van andere herkomstlanden, evenals van de aan herkomstaanduiding verbonden administratieve lasten.» (p. 12)

19

Waarom spreekt de Algemene Rekenkamer alleen van de bedreiging voor de kansen van ontwikkelingslanden op de Europese markt door etikettering, en niet van de bedreigingen door Europese producten op markten in ontwikkelingslanden, die samenhangen met keuze voor internationale concurrentie?

Wij hebben in het deel van ons rapport dat gewijd is aan dierenwelzijn willen aangeven dat het verbeteren van de consumentenvoorlichting door etikettering wordt bemoeilijkt door afspraken op internationaal niveau. Wij hebben hier geen uitspraken willen doen over de in deze vraag bedoelde «bedreigingen».

20

Kan de Algemene Rekenkamer nader specificeren wat en wie wordt bedoeld met «ontwikkelingslanden» als gesproken wordt spreekt over marktbescherming door westerse landen, dus welke exporterende en importerende bedrijven, welke boeren in ontwikkelingslanden?

Wij spreken hier over ontwikkelingslanden in algemene zin.

21

Waarop baseert de Algemene Rekenkamer de volgende uitspraak: «consumenten bleken een hogere prijs te willen betalen voor dierenwelzijn»?

Deze uitspraak is gebaseerd op het onderzoek door het LEI (2006), getiteld: Betalen voor dierenwelzijn: *Barrières en oplossingsrichtingen in consumenten- en business-to-businessmarkten* (p. 12).

22

Waarom besteedt de Algemene Rekenkamer geen aandacht aan handelsbeleid en behoud van melkquotering als mogelijk generiek beleid dat de ammoniakemissies zou kunnen terugdringen?

In ons onderzoek hebben we ons geconcentreerd op nationaal gericht beleid dat specifiek gericht is op de intensieve veehouderij. Handelsbeleid en Europese melkquota, waarbij Nederland weinig eigen speelruimte heeft, zijn vooral als gegevenheden beschouwd.

23

Heeft de overgang van MINAS naar gebruiksnormen in 2006, geleid tot een gewijzigde ammoniakuitstoot, en is het kunstmestgebruik door deze overgang toe- of afgenomen?

Volgens informatie van het Milieu- en Natuurplanbureau heeft de overgang van het mineralenaangiftesysteem MINAS naar gebruiksnormen in het mestbeleid niet geleid tot wijzigingen in het gebruik van dierlijke mest. Dit betekent dat er ook geen wijzigingen zijn opgetreden in de emissie van ammoniak na het uitrijden van mest als gevolg van het invoeren van gebruiksnormen. Overigens zijn er pas over één jaar gegevens beschikbaar. Volgens informatie van het LEI is het kunstmestgebruik over de periode 2004 tot en met 2006 niet toegenomen (LEI agri-monitor, februari 2008).