

Datum : 25 oktober 2007
Aan : Tweede Kamercommissie voor LNV



Aanvulling analyse gevolgen Burgerinitiatief 'Boeren met toekomst'

1 Inleiding

Het Centraal Planbureau (CPB) en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) hebben op verzoek van de Tweede Kamer de verwachte effecten van het burgerinitiatief van Milieudefensie 'Boeren met Toekomst', ook bekend als 'Stop fout vlees', geanalyseerd. Deze analyse is vastgelegd in de CPB-MNP-publicatie Analyse van het burgerinitiatief 'Boeren met toekomst'.

Tijdens het gesprek tussen de vaste commissie voor LNV van de Tweede Kamer en de indieners van het burgerinitiatief over de uitkomsten van deze publicatie en tevens bij het rondetafelgesprek over het Burgerinitiatief zijn van verschillende kanten vragen gesteld over de 'maatschappelijke kosten' van de huidige intensieve veehouderij. Onder 'maatschappelijke kosten' worden in dit verband de kosten verstaan die niet in de marktprijs tot uitdrukking komen, vooral milieu-effecten. In deze notitie geven CPB en MNP op eigen initiatief zoveel mogelijk antwoord op deze vragen. Om misverstanden te voorkomen is het van belang te benadrukken dat de vraagstelling, en dus ook de beantwoording door de planbureaus zich richt op de gevolgen van invoering van het initiatief. Om deze gevolgen te bepalen zijn de uitkomsten van het Burgerinitiatief vergeleken met die van een referentiescenario. De vraagstelling richt zich dus niet op het in beeld brengen van de maatschappelijke effecten of kosten van de gehele veehouderij. Dat zou een ander soort studie vergen. Omdat invoering van het burgerinitiatief een zeer beperkt effect heeft op de vleesconsumptie binnen Nederland, is overigens a priori al duidelijk dat het burgerinitiatief weinig effect zal hebben op het mondiale landbeslag voor veehouderij en mondiale broeikasgasemissies.

Ter wille van de duidelijkheid vatten CPB en MNP in deze notitie deze effecten, in zoverre ze buiten de markt tot uitdrukking komen, schematisch samen. Ook worden enkele 'subsidiën' aan

de intensieve veehouderij kort besproken en is een analyse gemaakt van twee reeds gepubliceerde studies over de ‘maatschappelijke kosten’ van de intensieve veehouderij (bijlage 1). Verder is onderzocht wat het effect zou zijn indien van een ander referentiescenario zou zijn uitgegaan, zoals bijvoorbeeld door het CLM gesuggereerd (bijlage 2). Tot slot is het van belang op te merken dat CPB en MNP geen oordeel geven over het voorstel van Milieudefensie: CPB en MNP beperken zich tot een inventarisatie van de verschillende effecten van het voorstel. Een weging van deze effecten en een beoordeling van het voorstel zijn aan de politiek.

2 Maatschappelijke baten burgerinitiatief

2.1 Zijn alle maatschappelijke baten in geld uit te drukken?

In de CPB-MNP-analyse is aangegeven dat maatschappelijke welvaart meer is dan euro's alleen: ook zaken die minder makkelijk in euro's zijn uit te drukken vallen hieronder, zoals een schoon milieu, dierenwelzijn of arbeidsvreugde (p. 49). Deze aspecten zijn echter te uiteenlopend om deze onder één noemer te brengen (bijvoorbeeld de euro). CPB en MNP hebben ook fundamentele bezwaren tegen het in geld uitdrukken van waarden als dierenwelzijn en biodiversiteit. Niet alleen is elke waardering subjectief, een dergelijke waardering zou ook de cruciale rol die de politiek heeft om een afweging te maken tussen verschillende belangen ontkennen.

2.2 Bespreking effecten

De gevolgen van het burgerinitiatief voor milieu, ruimte, dierenwelzijn e.d. in Nederland en elders zijn daarom in hun eigen termen in beeld gebracht in hoofdstuk 4 (Nederland) resp. hoofdstuk 7 (buitenland) van de CPB-MNP analyse. Omdat de consumptie van vlees binnen en buiten Nederland als gevolg van het voorstel nauwelijks zal dalen, zal de veehouderij elders uitbreiden. Voor een goede afweging moet daarom niet alleen worden gekeken naar de effecten binnen Nederland, maar ook die buiten Nederland.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de maatschappelijke baten van het voorstel. Voor enkele aspecten (klimaat, ammoniak) was het mogelijk om de baten (bij benadering) in geld uit te drukken, namelijk door ze te vergelijken met de kosten die in andere sectoren genomen zouden moeten worden om een vergelijkbaar effect te realiseren.

Tabel 2.1 Belangrijkste maatschappelijke effecten burgerinitiatief (niet-markteffecten)

Aspect	Binnen Nederland	Buiten Nederland	Totaal (effecten binnen en buiten Nederland samen)
Dierwelzijn	Verbeterd duidelijk	Dierenwelzijn van de verplaatste veehouderij onzeker	Verbeterd
Klimaatprobleem	Minimaal 0,9 Mton CO ₂ minder 18-45 miljoen euro per jaar	0,7 Mton CO ₂ meer	0,2 Mton CO ₂ minder 4-10 miljoen euro
Landgebruiker als gevolg van lagere vleesconsumptie	-	35.000 ha minder land nodig	35.000 ha minder land nodig
Landgebruik als gevolg van meer uitloop	16.000 ha extra voor uitloop nodig; 16.000 ha akker- of grasland minder	-	16.000 ha extra landbouwgrond nodig
Landgebruik als gevolg van lagere voederconversie	Neutraal	Landgebruik stijgt	Per % lagere voederconversie is globaal 8000 ha extra nodig
Landgebruik als gevolg van vervanging soja	Onzeker		Binnen Europa 0,5 – 1,0 miljoen ha nodig. Landgebruik in Zuid-Amerika stijgt mogelijk
Sociale en milieugevolgen sojateelt			Gebruik duurzaam geteelde soja kan positieve bijdrage leveren aan sociale omstandigheden en lokale milieu-effecten
Ammoniakemissie	8 mln kg lagere emissie: Circa 24 -40 miljoen euro per jaar	Ammoniakemissie stijgt met circa 10 - 20 mln kg	Ammoniakemissie stijgt waarschijnlijk
Vermesting	Mestproductie daalt met 15-20%. Belasting grond- en oppervlakte water daalt enigszins	Vermesting in buitenland kan toenemen	Onzeker
Gevolgen landschap	Kleinere bedrijven, maar wel meer bedrijven Landschappelijk effect uitloop?		
Dierziekten	Effect / kosten uitbraak kleiner (minder dieren) Kans op uitbraak wellicht hoger	Meer dieren, dus grotere gevolgen uitbraak	
Kosten handhaving	Moeilijk te beoordelen		Moeilijk te beoordelen
Vermeden kosten reconstructie	Onzeker, maar maximaal circa 140 miljoen (eenmalig)	-	-
Subsidie luchtwassers	Totaal 40 miljoen beschikbaar (eenmalig)	-	-

Effect op dierenwelzijn

Het effect op dierenwelzijn van het voorstel is in de Analyse beschreven: het dierenwelzijn van de dieren in Nederland verbetert duidelijk: zij krijgen meer ruimte en ingrepen als snavelkappen worden afgeschaft, waardoor de dieren meer ruimte krijgen voor soorteigen gedrag. Het is onzeker of het dierenwelzijn van de dieren die na invoering van het voorstel elders (in Europa) worden gehouden hoger of lager is dan in Nederland. Een mogelijk effect van het voorstel zou verder kunnen zijn dat het Nederlandse voorbeeld elders in Europa navolging krijgt. Hierdoor zou op termijn het dierenwelzijnseffect groter kunnen zijn.

Effect op emissies van broeikasgassen (klimaatverandering)

Gezien de beperkte daling van de vleesconsumptie (als gevolg van de heffing op vlees daalt de consumptie in Nederland met 2,5%) is de mondiale CO₂-winst is ongeveer 0,2 Mton, ongeveer 0,1% van de Nederlandse emissie van broeikasgassen (p. 58 CPB-MNP-analyse). Bij een prijs van 20 -50 euro per ton CO₂, zou dit neer komen op jaarlijks 4-10 miljoen euro. Door de halvering van de veestapel in Nederland neemt de emissie van broeikasgassen binnen Nederland minimaal af met circa 0,9 Mton CO₂-equivalenten vanwege de vermindering van de directe emissies uit de stallen. Hierbij komt waarschijnlijk nog een (bescheiden) vermindering van landgebonden emissies en vanwege minder wegtransport. Deze zijn echter moeilijk te kwantificeren. De reductie met 0,9 Mton CO₂-equivalenten zou een nationale baat zijn van 18-45 miljoen euro. De prijs van 20 -50 euro per ton CO₂ is wat de kosten globaal zouden zijn als in andere sectoren maatregelen genomen zouden moeten worden om de CO₂-emissie te verminderen. Daar tegenover staat overigens dat de 'nieuwe veehouderij' meer veevoer per eenheid eindproduct (vlees) vraagt. Met het negatieve effect hiervan op de CO₂-uitstoot en het mondiale grondgebruik is geen rekening gehouden.

Effect op Europees en mondiaal landgebruik

Omdat de consumptie van vlees door het voorstel nauwelijks verminderd, is er ook weinig effect van het voorstel te verwachten op het mondiale ruimtebeslag door de veehouderij. De volgende effecten op grondgebruik treden op:

- Als gevolg van de lagere vleesconsumptie daalt de behoefte aan landbouwgrond voor voerproductie met 35.000 ha (p. 58 Analyse). Ter vergelijking: dit is ongeveer 0,15% van het soja-areaal in Brazilië.
- Als gevolg van de benodigde grond voor uitloop voor de dieren is elders in Europa of in de wereld extra land nodig. Hiervoor is elders minimaal 16.000 ha landbouwgrond nodig;
- Als gevolg van meer beweging, langere levensduur en minder efficiënt voer is de omzetting van voer minder efficiënt. Zo is de voederconversie van een langzaam groeiend kuiken met uitloop

circa 15% lager dan die van een snelgroeiend kuiken (van Horne et al., 2003). Per procent lagere voederconversie (van de gehele veehouderij) is mondiaal circa 8000 ha extra nodig.

- Als gevolg van de voorgestelde (gedeeltelijke) vervanging van soja-eiwit door Europees eiwit neemt het mondiale landbeslag waarschijnlijk toe. Dit is deels vanwege de lagere voederconversie, maar nog meer vanwege de lagere (eiwit)productie per ha. Het is overigens niet ondenkbaar dat wanneer er fors zou worden geïnvesteerd in onderzoek en ontwikkeling, dit gat kan worden verkleind.

Het totale effect van het voorstel is moeilijk exact aan te geven. Dat zou, zoals in de Analyse is aangegeven, een uitgebreidere studie vergen, maar het voorstel leidt eerder tot een vergroting dan een verkleining van het mondiale landgebruik.

Effect vermindering soja-import en gebruik van duurzame soja

Op de vervanging van soja door andere grondstoffen is zowel in hoofdstuk 4 als hoofdstuk 7 van de CPB-MNP-analyse ingegaan. De hoofdlijn die Milieudefensie voor Nederland bepleit is de vervanging door Europees geteelde eiwitbronnen (peulvruchten e.d.). In sectoren waar dit niet mogelijk is, wil men gebruik maken van duurzaam geteelde soja. In de analyse is beschreven dat vervanging van soja door andere eiwitbronnen niet alleen leidt tot hogere voerkosten, maar ook tot meer mineralenuitscheiding per dier en tot een fors extra landbeslag in Europa (circa 0,5 – 1,0 miljoen ha). Dit zal leiden tot verdringing van de gewassen die daar eerst werden geteeld (bijvoorbeeld granen of maïs).

De mogelijkheid van gebruik van duurzaam geteelde soja (volgens de zogeheten Basel-criteria) wordt ook op een aantal punten genoemd in de CPB-MNP-analyse. Deze wijze van sojaproductie kan zeker een waardevolle bijdrage leveren aan de sociale omstandigheden in de productiegebieden, aan de lokale milieukwaliteit en aan het behoud en herstel van landbouwgronden. Dit effect kan, vanwege de voorbeeldfunctie die er van uit zou kunnen gaan, verder reiken dan de Nederlandse (en andere Europese) consumptie.

Effect op natuur door vermesting en ammoniak

In de CPB-MNP-analyse is berekend dat het voorstel leidt tot 8 mln kg minder ammoniakemissie in Nederland. De schade die hierdoor aan de natuur wordt veroorzaakt lastig in geld uit te drukken. Maar net als bij CO₂ kan worden gekeken naar de kosten om in andere sectoren (bijvoorbeeld de melkveehouderij) eenzelfde reductie van de ammoniakemissie teweeg te brengen. Deze zijn circa 3 - 5 euro per kg (bron Optiedocument ECN/MNP, 2006). Dit is overigens een hoger bedrag dan wordt genoemd in de CE-studie, waar een bedrag van circa 1,50 euro per kg wordt genoemd. De totale 'baten' van het Burgerinitiatief met betrekking tot ammoniak bedragen dan zo'n 24 - 40 miljoen euro per jaar in Nederland. De ammoniakuitstoot

van Europa als geheel (en daarmee de milieuschade) neemt als gevolg van het voorstel echter toe (p. 56 CPB-MNP-analyse).

Effect op kosten van drinkwaterzuivering en de gevolgen van vermisting

De drinkwatermaatschappijen geven nu jaarlijks circa 16 mln euro uit aan zuivering van grondwater en de waterschappen geven jaarlijks meer dan 70 miljoen euro uit voor de verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit (RIVM, 2004). Deze kosten zullen als gevolg van het voorstel echter nauwelijks dalen. Als gevolg van het voorstel daalt de mestproductie in Nederland met 77 mln kg stikstof en 34 miljoen kg fosfaat (p. 37 CPB-MNP-analyse). Dit is ongeveer 15-20% van de totale huidige mestproductie in Nederland. Bovendien wordt daarnaast nog een aanzienlijke hoeveelheid kunstmest gebruikt. De belasting van grond- en oppervlaktewater met stikstof (nitraat) en fosfaat hangt echter vooral samen met de hoogte van de mestgebruiksnormen. Milieudefensie doet geen voorstellen om deze mestgebruiksnormen te verlagen. Overigens is voorzien dat de mestgebruiksnormen de komende jaren zullen dalen. Dit betekent in het referentiescenario dat veehouders hogere kosten moeten maken (p. 24 CPB-MNP analyse). Verder zal de uit- en afspoeling buiten Nederland vermoedelijk toenemen.

Effect op de schade aan gezondheid door ammoniak, stank, fijn stof

De baat van de verminderde ammoniakuitstoot is hierboven behandeld. Stank en fijn stof zijn bij gebrek aan goede gegevens inderdaad niet beoordeeld. Globaal kan echter het volgende worden gezegd. De halvering van de veestapel in de intensieve veehouderij betekent in principe een vermindering van geuroverlast en de uitstoot van fijn stof. Daar staat tegenover dat in de huidige vorm van intensieve veehouderij steeds vaker luchtwassers worden toegepast, waardoor de emissie van ammoniak, stank en fijn stof sterk wordt beperkt (tot 20-25% van de omvang zonder luchtwasser). In de 'nieuwe veehouderij' lopen de dieren bovendien buiten hetgeen soms tot een toename van de stankoverlast zal leiden.

Wat zijn de gevolgen voor het landschap?

Het effect van het voorstel op het ruimtegebruik binnen Nederland en op het landschap zijn in de CPB-MNP-analyse beschreven (pagina 44). Belangrijk is er in de 'nieuwe veehouderij' bijna 70% meer bedrijven zijn dan in het referentiescenario, zij het dat ze aanzienlijk kleiner zijn. Het effect op de landschappelijke kwaliteit hiervan zal uiteenlopend worden gewaardeerd. Het is niet mogelijk om dit effect betrouwbaar in geld uit te drukken.

Kosten maatregelen en compensatie in geval van ruimingen als gevolg van dierziekten

De maatschappelijke kosten van uitbraak van dierziekten kunnen zeer aanzienlijk zijn. Ook leiden dergelijke uitbraken tot veel dierenleed, en soms zelfs tot menselijke slachtoffers. Het is echter zeer moeilijk om een goede risicobeoordeling te maken van de kans op dierziekten bij de

huidige veehouderij en in de veehouderij zoals Milieudefensie voorstelt. In de CPB-MNP-analyse is dit aspect wel besproken (p. 40), maar het geven van een compleet antwoord zou een uitgebreide nadere studie vergen. Vermoedelijk zal door het buitenlopen van de dieren en het grotere aantal bedrijven, zoals in het burgerinitiatief wordt voorgesteld, de kans op een besmetting groter zijn dan in de huidige situatie. Daarentegen zal de schade bij een uitbraak geringer zijn, de veestapel is immers kleiner. Dit laatste betekent wel dat het probleem voor een deel naar het buitenland wordt verplaatst. Van belang is ten slotte dat in internationaal verband hard gewerkt aan alternatieven, zoals vaccinatie.

Kosten van controle op veehouderijen en diertransporten

Bij de kosten voor de overheid gaat het om kosten met betrekking tot dierenwelzijn, diergezondheid en de mestboekhouding. Ook voor deze kosten geldt dat het lastig is om aan te geven wat de kosten zouden zijn in de voorgestelde situatie. Er zijn in de 'nieuwe veehouderij' weliswaar veel minder dieren, maar wel meer bedrijven. Ook voor de uitvoering van de regeling van 'kwaliteitstoelagen' zal inzet van overheidspersoneel nodig zijn. Of op Europees niveau het aantal diertransporten per saldo toe- dan wel afneemt, hangt vooral af van de regio's buiten Nederland, die zullen 'profiteren' van de krimp in Nederland.

2.3 Geldstromen richting huidige intensieve veehouderij

Uitgaven in kader van de reconstructie van de zandgebieden voor intensieve veehouderij

In het kader van de reconstructie zandgebieden worden diverse maatregelen genomen, van het verbeteren van de verkeersveiligheid, tot het creëren van nieuwe natuurgebieden en het verplaatsen van intensieve veehouderijbedrijven. Bij het laatste gaat het om circa 250 bedrijfsverplaatsingen (Boonstra et al., 2007), waarbij de bedrijven verder weg worden geplaatst van de natuurgebieden en van steden en dorpen, om zo ammoniak- en stankoverlast te verminderen en ter verbetering van het landschap. De gemiddelde subsidie voor de verplaatsing van één bedrijf bedraagt 900.000 euro (Vogelzang et al, 2006). In totaal gaat het dus om een eenmalig bedrag van maximaal 225 miljoen euro. Het is echter de vraag of bij doorvoering van de plannen van Milieudefensie ook niet veel bedrijven moeten worden verplaatst. Ten eerste hebben veel bedrijven nu niet de mogelijkheid om dichtbij de stallen een uitloop voor de dieren te realiseren. Ten tweede komt er uit de 'nieuwe veehouderij' meer ammoniak per dier vrij, waardoor er meer bedrijven zullen zijn die kwetsbare natuurgebieden met veel ammoniak belasten. Ten derde zullen argumenten als landschap, stankoverlast etc. ook voor de nieuwe veehouderij gelden. Het lijkt redelijk om te veronderstellen dat bij het burgerinitiatief ook minstens 100 bedrijven verplaatst moeten worden. Dit zou circa 90 miljoen kosten, waardoor er maximaal een bedrag van (afgerond) 140 miljoen euro bespaard zou kunnen worden.

Hoeveel geld geeft de overheid uit aan luchtwassers?

De overheid subsidieert de installatie van luchtwassers met 40 miljoen euro (inclusief onderzoek). Dit is vooral om lokale knelpunten ten aanzien van de emissie van ammoniak, fijn stof en stank op te lossen. In veel gevallen is plaatsing van luchtwassers goedkoper dan verplaatsing van een bedrijf.

3 Conclusie

De nadere uitwerking van de maatschappelijke baten geeft geen aanleiding om de conclusies van de oorspronkelijke studie van CPB en MNP te wijzigen. Als belangrijke baat van het voorstel wijst Milieudefensie ook op de 'voorbeeldfunctie' die er van het voorstel op andere landen kan uitgaan. Over dit aspect kan verschillend gedacht worden. Mede om die reden doen CPB en MNP hierover geen uitspraak.

Referenties

Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, 2006, Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Alterra-rapport 1441.1, Alterra, Wageningen.

Bruchem, C. van, (2007) Verkenning economische aspecten van een kleinere en extensieve veehouderij, LEI, Den Haag.

CPB en MNP, 2007, Analyse van het burgerinitiatief 'Boeren met toekomst'. Effecten van een andere intensieve veehouderij. MNP-rapport 500139001, MNP, Bilthoven.

ECN en MNP, 2006, Optiedocument energie en emissies 2010/2020. B.W. Daniëls en J.C.M. Farla (coörd.) rapport ECN-C--05-105, MNP 773001038. Petten/Bilthoven.

Horne, P.L.M. van, J. van Harn, J.H. van Middelkoop en G.M.L. Tacken, Den Haag, Perspectieven voor een alternatieve kuikenvleesketen; marktkansen voor een langzaam groeiend vleeskuiken. Rapport 2.03.20, LEI, Den Haag.

RIVM, 2004, Mineralen beter geregeld: Evaluatie van de werking van de Meststoffenwet 1998 – 2003. RIVM-rapport 500031001, RIVM, Bilthoven.

Sengers, H. en R. Hoste, Indicatie van maatschappelijke kosten van de varkenshouderij in Nederland door vermesting en dierziekten; een quick scan. Notitie van 2 november 2004, LEI, Den Haag

Vogelzang, T.A., M.A.J.H. van Bavel, J.W. Kuhlman en C.P.A. van Wagenberg, 2005, Ruimte voor Reconstructie; Over de invloed van autonome en recente beleidsmatige ontwikkelingen op het aantal bedrijfsverplaatsingen in het kader van de reconstructie Rapport 4.05.01. LEI, Den Haag.

Wielen, P. Van der (2005). De onbetaalde rekening van de Nederlandse veeteelt: een verkenning van maatschappelijke kosten van de veeteeltsector (inclusief erratum), CE, Delft.

Bijlage 1: Uitkomsten andere studies

A. De studie van CE naar de maatschappelijke kosten van de Nederlandse veehouderijsector

In opdracht van Milieudefensie heeft CE in 2005 een studie uitgevoerd naar de maatschappelijke kosten van de Nederlandse veehouderijsector die worden 'afgewenteld op de maatschappij'. (zie 'De onbetaalde rekening van de Nederlandse veeteelt', Van der Wielen, 2005). In deze studie worden deze kosten geschat op 2,1 miljard euro. Waarom wijken de door het CPB en het MNP opgevoerde bedragen hier zo sterk van af?

Algemeen commentaar op de CE-studie

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de CE studie samengevat. Het allereerste dat opvalt, is dat de som van de bedragen geen 2,1 miljard euro bedraagt maar (afgerond) 1,8 miljard euro. Deze correctie is gebaseerd op het erratum dat door CE zelf in april 2005 aan de studie is toegevoegd.

Tabel A1 Schatting van kosten die door de Nederlandse veehouderijsector worden 'afgewenteld' op de Nederlandse maatschappij in 2002, volgens CE-studie

Externe kosten veehouderij 2002	Mln euro
(i) Kosten drinkwaterzuivering	12
(ii) Kosten ammoniakschade	830
(iii) Kosten (ernstige) geurhinder	PM
(iv) Kosten verdroging natuurgebieden (waterhuishoudkundige maatregelen)	37
(v) Kosten bijdrage klimaatverandering	675
(vi) Kosten door verlies biodiversiteit	PM
(vii) Kosten kwaliteitscontrole	90
(viii) Kosten van dierziekte-uitbraken	112
Totaal	1756

Bron: CE, inclusief erratum.

Alvorens kort op de individuele posten in te gaan, en dan met name in de context van de uitkomsten van de studie van CPB en MNP, is het belangrijk drie punten te benadrukken:

- De CE-schattingen hebben betrekking op de *gehele* Nederlandse veehouderij, inclusief de melkveehouderij. De studie van CPB en MNP richt zich op de gevolgen van invoering van de in het Burgerinitiatief voorgestelde maatregelen. Dus op de effecten in de omvang van de intensieve veestapel en op de effecten van de verandering in de wijze van dierhouden die invoering van het Burgerinitiatief teweeg zouden brengen.

- De CE-schattingen zoals deze in bovenstaande de tabel zijn weergegeven, houden geen rekening met het feit dat, indien de Nederlandse veehouderij er niet zou zijn, de productie van vlees en zuivel elders in de wereld (Europa) *grosso modo* met eenzelfde omvang toe zal nemen omdat de consumptieve vraag in tact blijft. Anders gezegd: CE berekent in de tabel eigenlijk de externe kosten van de *consumptie* van vlees- en zuivelproducten die in Nederland worden geproduceerd. Impliciet beantwoordt CE daarmee de vraag: wat zou er gebeuren als de nationale en internationale vraag naar Nederlands product volledig weg zou vallen, en er, zowel door de binnenlandse als buitenlandse afnemers, geen vraag naar ander product (vlees, zuivel of andere voeding) voor in de plaats zou komen? Het CPB en het MNP beantwoorden een andere vraag. CPB en MNP veronderstellen (conform de voorstellen van het Burgerinitiatief), dat de consumptie ongemoeid blijft, afgezien dan van een bescheiden volume-effect vanwege de voorgestelde heffing op vlees.
- Weliswaar stelt het CE zich in de tekst de vraag of met biologische veeteelt de ‘onbetaalde rekening’ substantieel naar beneden gebracht zou kunnen worden, maar in het algemeen wordt daar niet diep op ingegaan. Toch is het, in het kader van de beoordeling van het Burgerinitiatief, relevant naar wat CE daarover te melden heeft. In de samenvatting van de studie, beantwoordt CE deze vraag met ‘De bevindingen in deze studie laten zien dat dit¹, voor een aantal kostenposten geldt. Voor de kostenposten ammoniakschade, geurhinder, verdroging en klimaatschade is dit niet het geval of kan dat niet worden vastgesteld vanwege het ontbreken van betrouwbare informatie’. Let wel: het gaat hier om 88% van het in de tabel genoemde bedrag en om één van de twee P.M.-posten.

De kosten in de tabel zijn dus voornamelijk kosten ten opzichte van ‘niet consumeren’. Het zijn (voor ongeveer 88%) niet de kosten ten opzichte van een biologisch houderijsysteem. Opmerkelijk is dat dit niet wordt benadrukt. In de discussie domineert (vermoedelijk) daardoor ten onrechte het bedrag uit de tabel (zie bijvoorbeeld Van Bruchem, 2007, p.32). De discussie wordt hierdoor op het verkeerde been gezet: ook uit de CE-studie blijkt dat zonder een aanpak van het consumptiepatroon, een substantiële vermindering van de milieuschade eigenlijk niet mogelijk is.

De individuele posten

(i) Kosten drinkwaterzuivering

CE berekent een kostenpost van de totale veehouderij (intensieve veehouderij en melkveehouderij) van 12 mln euro per jaar. In paragraaf 2.2 is gesteld dat de voorstellen van het

¹ Een afname van, wat CE noemt, ‘de onbetaalde rekening’.

Burgerinitiatief nauwelijks een effect zullen hebben. Gezien de dominantie van de melkveestapel in de mestproductie en het feit dat de mestgebruiksnormen door het voorstel niet worden beïnvloed, lijkt dit niet met elkaar in tegenstrijd.

(ii) Kosten ammoniakschade

CE schat die schade op 830 mln euro. CE baseert het grootste deel van die schade (nl. 640 mln euro) op een publicatie van het RIVM, maar het CE heeft de bedragen genoemd in de betreffende publicatie foutief geïnterpreteerd. Dit bedrag betreft namelijk niet de schade aan het milieu, maar dit zijn de kosten die boeren jaarlijks maken om te voldoen aan de milieuregelgeving.

CPB en MNP schatten dat een vergelijkbare vermindering van de ammoniakuitstoot in Nederland door maatregelen in andere sectoren zo'n 24 mln euro kost (3 euro per kg). Het verschil tussen de resterende 190 miljoen euro van CE en 24 miljoen euro van CPB en MNP heeft bovenal te maken met het feit dat de totale ammoniakuitstoot bij invoering van het Burgerinitiatief niet heel sterk afneemt. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de 'nieuwe veehouderij' de ammoniakemissie per dier hoger is dan in de huidige intensieve veehouderij en omdat veruit de grootste bron van ammoniakuitstoot, de rundveehouderij, in het Burgerinitiatief geen rol speelt (zie ook paragraaf 4.1 van de CPB-MNP-studie).

Van belang is ook dat de 'waarde' van de schade-afname anders is berekend. De afname van de schade is in de CPB-MNP-studie gelijkgesteld aan de uitgespaarde kosten van andere maatregelen die nodig zouden zijn, om hetzelfde doel te bereiken (opportunity-costs). Het betrekkelijk kleine bedrag wordt verder nog 'genuanceerd' (maar is daarvoor niet gecorrigeerd) door het feit dat de ammoniakuitstoot buiten Nederland, toe zal nemen. Al met al is er, gegeven het resultaat van de CE-studie, geen reden om de door CPB en MNP berekende ammoniakschade aan te passen.

(iii) Kosten (ernstige) geurhinder

Voor CE is dit een P.M.-post. Ook de CPB-MNP-analyse geeft hiervoor geen bedrag. Enerzijds neemt, na invoering van het Burgerinitiatief, het aantal dieren af, maar anderzijds lopen de dieren buiten. Het netto-effect op de stankbeleving door burgers is moeilijk aan te geven. Een rol speelt ook dat de stankproblemen in het referentiescenario deels worden opgelost door de installatie van luchtwassers. De maatregelen van het Burgerinitiatief zullen de stankproblemen ten opzichte van het referentiescenario niet heel erg doen afnemen.

(iv) Kosten verdroging natuurgebieden

CE schat de kosten van verdroging op 37 mln euro per jaar. De kosten hangen samen met de teelt van voedergrassen die grotendeels voor de melkveehouderij en voor een kleiner deel voor de intensieve veehouderij bestemd zijn. Omdat in het Burgerinitiatiefscenario het areaal

voedergewassen eerder toe- dan af zal nemen, zal er geen netto positief effect op de verdrogingsproblematiek van de natuurgebieden in Nederland uitgaan.

(v) Kosten bijdrage klimaatverandering

CE schat de bijdrage van de Nederlandse veehouderij op 675 mln euro. Echter, bij een gegeven consumptie van veehouderijproducten (vlees en zuivel) zijn dit, zoals eerder benadrukt de klimaatkosten van de consumptie van dierlijke productie. De maatregelen van het Burgerinitiatief op de CO₂-uitstoot beïnvloeden de consumptie nauwelijks, en daarmee dus ook niet de CO₂-uitstoot. Tegenover het positieve klimaateffect van de bescheiden afname van de vleesconsumptie, staat een negatief effect als gevolg van de afname van de efficiëntie waarmee veevoeder in dierlijk product wordt omgezet.

(vi) Kosten verlies aan biodiversiteit

De tweede P.M.-post die CE opvoert, betreft de (mondiale) schade aan biodiversiteit. Volgens CE is deze schade substantieel. Overgang naar een biologische productiewijze heeft volgens CE een negatief effect op de biodiversiteit in Nederland omdat deze productiewijze meer ruimte vraagt. Daar tegenover stelt CE dat de mondiale aantasting van biodiversiteit dan minder groot is, omdat de biologische teelt meer van binnenlands veevoeder gebruik zal maken. Bijgevolg zal er, volgens CE, minder ruimte buiten Nederland nodig zijn. Dit laatste is, bij een gegeven consumptie onjuist. De voederconversie van biologische dierhouderij systemen is ongunstiger dan die van de 'reguliere' veehouderij. Bij een gegeven consumptie zal de vraag naar veevoeder dus toenemen. Die vraag is, in de CPB-MNP-studie, de som van de vraag naar veevoeder door de Nederlandse intensieve veehouderij en de vraag van het deel van de veehouderij dat naar het buitenland verplaatst.

(vii) Kosten kwaliteitscontrole

CE voert hier een bedrag van 90 mln per jaar op, de som van apparaat- en programmagelden en de kosten van controle. Volgens CE liggen die voor de biologische sector op een aanmerkelijk lager niveau omdat, in de woorden van CE (p.20), 'de biologische producten onderworpen [zijn] aan strengere controles die door de veehouder zelf worden betaald'. Dit laatste zou het geval zijn omdat (volgens CE) 'deze controles immers een noodzaak [zijn] om er intern garant voor te staan, dat elke biologische landbouwer de biologische reglementering respecteert'. CPB en MNP vinden dit een weinig overtuigende redenering om een baat van 90 mln per jaar op te baseren.

(viii) Kosten dierziekte-uitbraken

CE schat de jaarlijkse kosten hiervan op 112 mln euro. Een significant deel hiervan heeft betrekking op de intensieve veehouderij. Zoals eerder al is betoogd (paragraaf 2.2 en p.40 van CPB-MNP analyse) zien CPB-MNP weinig reden om te verwachten dat een dergelijke baat op zal treden. Een bescheiden winst in Nederland zal vermoedelijk gepaard gaan met een grotere kost buiten Nederland ('afwentelen')

Conclusie

De CE-studie geeft het CPB en het MNP geen aanleiding om de schatting van de maatschappelijk baten van introductie van het Burgerinitiatief aan te passen.

B Uitkomsten van andere studies: de notitie van het LEI

In opdracht van het ministerie van LNV heeft het LEI in 2004 een schatting gemaakt van de maatschappelijke kosten van de varkenshouderij in Nederland door vermesting en dierziekten (zie Sengers en Hoste, 2 november 2004). Uit de studie van Sengers en Hoste resulteert een totaalbedrag van 300 mln euro per jaar. Hoe verhouden deze kosten zich tot de uitkomsten van de CPB-MNP-analyse?

Maatschappelijke kosten vermesting en dierziekten varkenssector

Het LEI noemt de volgende 7 maatschappelijke kostenposten:

- (i) De kosten van opkoopregelingen. Over een periode van 5 jaar (periode 1998-2003) bedroegen die 256 mln euro.
- (ii) De kosten van het actieplan nitraatprojecten. De kosten hiervan bedroegen, eenmalig, 27 mln euro.
- (iii) De kosten van uitvoering en handhaving. De kosten hiervan bedroegen in het volgens de auteurs representatieve jaar 2003, 31 mln euro.
- (iv) Kosten drinkwaterbedrijven 7 mln euro per jaar.
- (v) Uitgaven verbetering waterkwaliteit 3 mln euro per jaar.
- (vi) Reiniging oppervlaktewater 63 mln euro per jaar.
- (vii) Kosten dierziekten, 148 mln per jaar, daarbij wordt uitgegaan dat er iedere 5 jaar een uitbraak van dierziekten (a la de varkenspest van 1997) plaatsvindt.

Omgerekend jaar komen Sengers en Hoste uit op totale maatschappelijke kosten van 309 mln euro per jaar. Zij maken hierbij twee kanttekeningen. Ten eerste zijn niet alle externe effecten meegerekend, ze wijzen met name op de externe effecten (de maatschappelijke kosten) in de

andere schakels van de kolom. Ook de negatieve externe effecten in het buitenland (veevoer) worden verwaarloosd. En ten tweede noemen ze ook een maatschappelijke baat. Namelijk dat de varkenshouderij jaarlijks 5,3 mln ton afval van de voedingsmiddelenindustrie als veevoeder wordt gebruikt. Zou de Nederlandse varkenssector er niet zijn, dan zou dit afval op een andere manier moeten worden verwerkt.

Beoordeling in het licht van CPB-MNP-analyse

De posten (i) en (ii) zijn eenmalig. Ze hebben zich in het verleden voorgedaan. In het referentiescenario is niet verondersteld dat de komende jaren dit type kosten moeten worden gemaakt.

Post (iii). Zoals eerder benadrukt hebben CPB-MNP geen aanleiding te verwachten dat de kosten van uitvoering en handhaving bij het Burgerinitiatief af zullen nemen. Integendeel, de voorgestelde radicale omwenteling zal gedurende de uitvoeringsperiode hoogstwaarschijnlijk tot hogere kosten van uitvoering en toezicht leiden. Vanwege het veel groter aantal bedrijven, zullen de kosten van uitvoering en handhaving in de jaren daarna vermoedelijk ook groter zijn.

De onder (iv), (v) en (vi) genoemde posten zijn besproken in paragraaf 2.2. De LEI-uitgangspunten zijn ruwweg consistent met die van CPB-MNP. Omdat CPB-MNP de effecten van het Burgerinitiatief hebben berekend (en niet de effecten van een volledig verbod op het houden van varkens en pluimvee), is er geen reden de door CPB-MNP opgevoerde kosten te wijzigen.

Post (vii), de kosten van dierziekten. Ook Sengers en Hoste benadrukken dat biologische varkens een groter risico lopen op dierziekten dan varkens die volgens het huidige houderijssysteem worden gehouden. Daar tegenover stellen ze ook dat de concentratie van dieren in biologische systemen geringer is. Een en ander bevestigt de veronderstelling in de CPB-MNP-studie dat het netto-effect van de maatregelen van het Burgerinitiatief op de kosten van dierziekten mogen worden verwaarloosd.

Tot slot, de maatschappelijke baat die bestaat uit de verwerking van 5,3 mln ton afvalproducten uit de voedingsmiddelenindustrie. CPB en MNP hebben hier geen rekening gehouden. Vermoedelijk zal de 'nieuwe veehouderij' dezelfde maatschappelijke baat kunnen leveren.

Conclusie

De studie van Sengers en Hoste geeft geen aanleiding om de schatting van de maatschappelijk baten van introductie van het Burgerinitiatief aan te passen. Hoogstens zou nader onderzocht moeten worden in hoeverre de verwerking van de 5,3 mln ton afval uit de voedingsmiddelenindustrie in gevaar zou komen.

Bijlage 2: Het commentaar van het CLM

Drie punten van kritiek

Tijdens de discussie met de maatschappelijke groeperingen op donderdag 18 oktober, bracht het CLM een aantal punten van kritiek op de CPB-MNP-analyse van het Burgerinitiatief naar voren. In een bijdrage aan de rubriek Mensen en Meninge van het Agrarisch Dagblad van vrijdag 19 oktober heeft het CLM deze punten nog iets verder uitgewerkt. Kort samengevat schort er volgens het CLM het volgende aan de CPB-MNP-analyse:

- CPB en MNP schetsen een te positief economisch beeld van de intensieve veehouderijsector. Toekomstige regelgeving zal in de ogen van het CLM tot een kleinere intensieve veehouderij leiden dan het CPB en MNP veronderstellen. Het CLM wijst op de toenemende kosten van mestafzet en/of mestverwerking, de scherpere nitraatnormen en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water.
- Het CLM vindt dat het CPB en het MNP het Burgerinitiatiefscenario te ongunstig in beeld heeft gebracht. De krimp van de intensieve veehouderij zal ruimte creëren voor een verdere groei van de melkveehouderijsector. Met het positieve effect hiervan is, zo vindt het CLM, geen rekening gehouden.
- Het CLM vindt het teleurstellend dat het aspect van de vleesheffing 'zo marginaal is onderzocht'.

Los van het feit dat niet duidelijk is wat het CLM met dit laatste punt bedoelt, is de al dan niet vermeende 'marginaliteit van een analyse' natuurlijk een kwestie van smaak. Gezien de opdracht aan het CPB en het MNP en de korte tijd die beschikbaar was, vinden CPB en MNP overigens dat het punt van de vleesheffing, alsmede de rol van de consument, wel degelijk voldoende aandacht heeft gekregen. Dit derde punt laten we hier dan ook verder buiten beschouwing. De twee eerste kritiekpunten zijn aanleiding om nog iets dieper in te gaan op de lokale milieu-effecten en vooral op de economische effecten van het Burgerinitiatief.

De intensieve veehouderij bij ongewijzigd beleid

In de analyse van het CPB en het MNP is de varkensstapel in 2018 2,5% kleiner dan in 2008. De pluimveestapel is in dezelfde periode 12,5% gekrompen en het aantal vleeskalveren zal 12,5% zijn gegroeid. De overwegingen die hieraan ten grondslag liggen zijn kort in de publicatie beschreven. De plausibiliteit van de verschillende aannames wordt door CLM aangevochten. Op zichzelf heeft het, zonder een serieuze explicitering en uitwerking van de argumenten, niet zo veel zin hier een discussie over te beginnen. Voor de discussie is wel

relevant in hoeverre de effecten anders zullen zijn indien van een beduidend ‘somberder’ referentiescenario zou zijn uitgegaan. Om een antwoord op die vraag te krijgen hebben we een scenario geanalyseerd waarbij in de referentie, dus bij ongewijzigd beleid, de intensieve veehouderij in 2018 ten opzicht van 2008 met een kwart is gekrompen.

Kort samengevat levert dit het volgende op:

Ten eerste blijkt dat de negatieve welvaartseffecten van het Burgerinitiatief, in zoverre die via de markt (bbp) tot uitdrukking komen, *per saldo* nauwelijks worden beïnvloed (licht negatief); en ten tweede blijkt dat de positieve lokale milieu-effecten van het Burgerinitiatief dan geringer zijn. Ter toelichting het volgende:

Markteffecten

Voor een goed begrip van de uitkomsten zij benadrukt dat de markteffecten van het Burgerinitiatief deels eenmalig en deels structureel van aard zijn. De eenmalige effecten hebben bovenal te maken met de versnelde afschrijvingen van stallen en stalrichtingen en de kosten van tijdelijke werkloosheid. De structurele effecten hebben voor het overgrote deel te maken met het feit dat in het Burgerinitiatief arbeid en kapitaal in de nieuwe landbouw gesubsidieerd moeten worden omdat de markt voor een onvoldoende beloning zorgt.

Bij een economisch somberder referentiescenario, wat we hier voor het gemak noemen: ‘het CLM-referentiescenario’, zijn de eenmalige welvaartskosten kleiner. Als verondersteld wordt dat de sector autonoom al (fors) krimpt, zijn er minder aanpassingskosten nodig in de vorm van zowel versnelde afschrijvingen als tijdelijke werkloosheid. Omdat de overheid een groot deel van de aanpassingskosten voor haar rekening neemt, nemen de overheidskosten dan vanzelfsprekend af. Bovendien behoeven er minder dierrechten opgekocht te worden. Ook dat heeft een positief effect op de overheidsuitgaven. Gedurende de transitieperiode dalen de overheidsuitgaven hierdoor in totaal met tussen de 20% en 30% per jaar. Na de overgangperiode is er geen effect meer. Voor een goed begrip: overheidsuitgaven zijn *geen* welvaartseffecten, het zijn, in het Burgerinitiatiefscenario, welvaartsoverdrachten van belastingbetaler naar boer.

De hoeveelheid arbeid die gesubsidieerd (in termen van Milieudifensie: een vergoeding moet krijgen voor diensten die niet door de markt worden vergoed) moet worden, verandert *niet* bij een somberder referentiescenario. Dit is het belangrijkste structurele effect. Wel is het zo dat de extra uitstroom van arbeid uit de landbouw waarvan in het CLM-referentiescenario sprake is, zonder aanpassingskosten meer buiten de landbouw verdient dan erin. Dit vergroot het structurele welvaartseffect ten opzichte van het CPB-MNP-referentiescenario iets. Anders gezegd: in een CLM-referentiescenario staat weliswaar de intensieve veehouderij er slechter voor, maar daar tegenover staat dat de rest van de economie er (iets) beter voor staat.

Het gecombineerde effect van deze twee ontwikkelingen (eenmalig en structureel) is dat het totale negatieve welvaartseffect van het Burgerinitiatief in een CLM-referentiescenario zelfs nog marginaal groter is dan in het CPB-MNP-referentiescenario.

Niet-markteffecten

Als uitgegaan wordt van een kleinere veestapel in het referentiescenario, dan is vanzelfsprekend het lokale positieve milieueffect van het Burgerinitiatief kleiner

'Het Burgerinitiatiefs scenario is te ongunstig'

In het krimpscenario van het Burgerinitiatief zoals voorgesteld door Milieudefensie zal, zonder aanvullende wet- en regelgeving, de melkveehouderij groeien aldus CLM. Hiermee hebben CPB en MNP geen rekening gehouden aldus, wederom het CLM. Het CPB en het MNP zouden daarom een te ongunstig beeld van het Burgerinitiatiefs scenario schetsen. Hierop valt het volgende te zeggen:

Mogelijk zal inderdaad de melkveehouderij extra groeien (t.o.v. de referentie) in het Burgerinitiatiefs scenario. Op zichzelf zegt dit echter weinig. Die groei vraagt namelijk arbeid en kapitaal die dan niet elders in de economie kunnen worden ingezet. Slechts indien de beloning voor kapitaal en arbeid in de melkveehouderijsector hoger zou liggen dan in de rest van de economie, zou er sprake zijn van een positief welvaartseffect. Niets wijst er, in de historie en bestaande projecties, op dat dit het geval is. Derhalve impliceert het verwaarlozen van de melkveehouderij in de analyse niet dat het economisch beeld van het Burgerinitiatiefs scenario te somber is. Met dit commentaar blijkt het CLM niet verder te kijken dan de landbouw. In een beoordeling van de economische effecten van het Burgerinitiatief gaat het natuurlijk om de gehele economie.

Als aanvulling hierop kan nog worden gezegd dat indien het Burgerinitiatief een groei van de melkveehouderij uit zou lokken, de lokale milieuwinst (vooral ammoniak) weer af zou nemen. Daarom kan eerder nog gezegd worden dat het Burgerinitiatief juist te optimistisch is weergegeven.

Conclusie

Als het commentaar van het CLM al implicaties heeft voor de uitkomsten van de CPB-MNP-analyse, dan zijn die erg bescheiden en, opmerkelijk genoeg, tegengesteld aan hetgeen het CLM beweert.