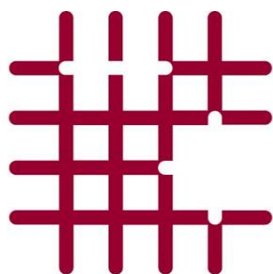


# Dierenwelzijn te koop!

De rol van de overheid bij marktwerking rond dierenwelzijn



RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

# Aanbiedingsbrief

Den Haag, 9 mei 2017

Ons kenmerk: RDA.2017.044

Excellentie,

Met genoegen bied ik u namens de Raad voor Dierenaangelegenheden de zienswijze 'Dierenwelzijn te koop!' aan. In deze ongevraagde zienswijze leest u hoe de Raad de rol van de overheid ziet bij marktwerking rond dierenwelzijn.

De maatschappelijke wens van verhoging van het dierenwelzijn in de Nederlandse veehouderij boven het wettelijk minimumniveau, staat al decennia prominent op de agenda. Met het oog hierop pleitte de RDA in 2012 voor marktwerking in plaats van het verhogen van de wettelijke minimumnormen voor alle veehouders in Nederland.

De afgelopen jaren is het aanbod en de verkoop van voedsel met een hoger dierenwelzijnsniveau in Nederland in absolute zin toegenomen. Er lijkt nog echter steeds sprake van een aanzienlijk onbenut marktpotentieel.

Dit onbenutte marktpotentieel en de nadelige gevolgen hiervan voor de dieren in de Nederlandse veehouderij en de Nederlandse economie, waren voor de RDA aanleiding om de barrières bij marktwerking rond dierenwelzijn onder de loep te nemen, alsook de vraag wat de rol van de overheid zou moeten zijn als antwoord hierop.

Desgewenst is de RDA natuurlijk beschikbaar voor een mondelinge toelichting en bereid om uw ministerie en andere betrokkenen nader te adviseren over de implementatie van de aanbevelingen uit deze zienswijze.

Hoogachtend,

prof.dr.ir. H.J.C.M. van Trijp (voorzitter)

ir. M.H.W. Schakenraad (secretaris)

## Inhoudsopgave

<b>Procedure .....</b>	<b>4</b>
<b>Leeswijzer .....</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting .....</b>	<b>5</b>
Uitgangspunt .....	5
Rol van de overheid .....	6
<b>1. Aanleiding, doel en centrale vragen zienswijze .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Visie RDA op (de rol van de overheid bij) marktwerking .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Barrières bij marktwerking rond dierenwelzijn .....</b>	<b>9</b>
3.1 Barrières aan de vraagkant .....	9
3.2 Barrières aan de aanbodkant.....	9
3.3. Barrières bij de overheid.....	10
<b>4. Wat moet er gebeuren? .....</b>	<b>11</b>
<b>5. De rol van de overheid.....</b>	<b>13</b>
<b>Colofon .....</b>	<b>177</b>

## Procedure

Deze zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden is voorbereid door een forum bestaande uit de raadsleden dr.ir. G.B.C. Backus, dr. H.M.G. van Beers-Schreurs, W.T.A.A.G.M. van den Bergh, A.L. ten Have-Mellema, dr. S.A. Hertzberger ir. M.H.A. Steverink, dr.ir. J.W.G.M. Swinkels, drs. R.A. Tombrock en prof.dr.ir. H.J.C.M. van Trijp (voorzitter). Er is bovendien gesproken met externe experts drs. K.J. Poppe en prof. dr. C.J.M. Termeer. Het forum is bij zijn werkzaamheden ondersteund door secretaris ir. M. H.W. Schakenraad en adjunct-secretaris drs. E.E.C. van Wijk-Jansen.

## Leeswijzer

Deze zienswijze begint met een samenvatting. In het eerste hoofdstuk vindt u een beschrijving van aanleiding, doel en centrale vragen van de zienswijze. Vervolgens leest u in hoofdstuk twee de visie van de RDA op marktwerking rond dierenwelzijn en de principiële rol van de overheid hierbij. Hoofdstuk drie beschrijft de barrières bij marktwerking rond dierenwelzijn. Volgens de RDA zijn die er aan de vraagzijde van de markt (3.1.), de aanbodzijde van de markt (3.2.) en bij de overheid zelf (3.3.). Hoofdstuk vier beschrijft wat er volgens de RDA moet gebeuren in relatie tot de geconstateerde barrières en hoofdstuk vijf wat de rol van de overheid hierbij zou moeten zijn.

# Samenvatting

## Uitgangspunt

In de maatschappij leeft sterk de wens om dierenwelzijn in de Nederlandse veehouderij te verhogen. Het is ook nog steeds een beleidsambitie om dit te bereiken, en wel via de markt. In 2012 pleitte de RDA al voor marktwerking in plaats van hogere wettelijke minimumnormen voor alle veehouders in Nederland.

Er lijkt echter nog steeds sprake van een aanzienlijk onbenut marktpotentieel in Nederland. Dit heeft nadelige gevolgen voor zowel de dieren in de Nederlandse veehouderij als de Nederlandse economie. Bovendien meent de RDA dat verhoging van het dierenwelzijn in de Nederlandse veehouderij een manier zou kunnen zijn om de sector in Europa en de wereld onderscheidend en winstgevend te positioneren. Voorgaande was aanleiding voor de Raad om de barrières bij marktwerking rond dierenwelzijn onder de loep te nemen, alsook de rol van de overheid als antwoord op deze barrières.

De RDA hanteert bij marktwerking een 'nee, tenzij'-visie op de rol van de overheid; er is geen rol voor de overheid tenzij de markt niet optimaal functioneert als gevolg van marktimperfecties. Volgens de Raad is er een bescheiden rol voor de overheid vanwege de marktimperfecties informatie-asymmetrie (niet iedereen beschikt over de juiste informatie) en externaliteiten (externe effecten die niet in de prijs worden meegenomen, zoals het effect op dierenwelzijn van voedselproductie). Wat de RDA betreft richt de rol van de overheid zich verder slechts op het op gang brengen van marktwerking rond dierenwelzijn, niet op het onderhoud ervan.

De aanbevelingen ten aanzien van de rol van de overheid worden bovendien ingegeven door de barrières die marktwerking rond dierenwelzijn op dit moment in de weg staan.

De RDA ziet barrières aan de vraag- en aanbodzijde van de markt en bij de overheid zelf.

Aan de vraagkant is er gemiddeld gesproken, nog een onvoldoende koopkrachtige vraag. Producten moeten liefst ook op andere fronten onderscheidend zijn zoals smaak, gemak of gezondheid. Informatie over het welzijn van de dieren is bovendien voor de kopers van vlees of eieren nog niet transparant genoeg doordat er relatief veel keurmerken zijn die bovendien niet allemaal begrepen of vertrouwd worden door consumenten.

Aan de aanbodkant wordt een barrière gevormd door het gebrek aan marktsegmentering. Er zijn wel degelijk consumenten die belang hechten aan dierenwelzijn en daar ook voor willen betalen. Deze consumenten worden echter onvoldoende bediend doordat de sector een *mainstream*-aanpak hanteert, met 'de consument' als eenduidige entiteit. Ook staan dominante businesslogica's – beproefde recepten in de dagelijkse gang van zaken – de ontwikkeling van nieuwe businessmodellen in de weg en hebben nog niet bewezen businessconcepten soms moeite met de (meer risicovolle) financiering. Ten slotte hebben ketens nog onvoldoende samenhang om nieuwe concepten in de markt te zetten en vierkantsverwaarding te realiseren zodat de hogere kosten van meer dierenwelzijn ten laste komen van slechts enkele producten.

Ook de overheid zorgt voor barrières, bijvoorbeeld in het vergunningensysteem. In gebieden met veel intensieve veehouderij worden lokaal hoge eisen gesteld aan bedrijven met betrekking tot geur, ammoniak en fijnstof. Hierdoor zijn bijvoorbeeld systemen met buitenuitloop alleen mogelijk op zeer kleine schaal. Daarnaast is er onduidelijkheid over de ruimte voor samenwerking rond verduurzaming in bijvoorbeeld producentenorganisaties. De overheid lijkt bovendien strenger toe te zien op mededinging dan nodig is op basis van de Europese regels.

## **Rol van de overheid**

De raad ziet de volgende rol van de overheid als antwoord op genoemde barrières:

1. Consumenten beschermen tegen misleiding over het dierenwelzijnsniveau van producten;
2. Ketensprestaties rond dierenwelzijn stimuleren;
3. Consumenten wijzen op het feit dat er keuzes zijn en zo bewuster maken van afwegingen en keuzemogelijkheden;
4. (1) Onderzoek laten doen naar (oplossingen voor) tegenstellingen tussen milieu, humane gezondheid en dierenwelzijn, (2) de regie op zich nemen om binnen het eigen ministerie en met het ministerie van Infrastructuur en Milieu, provincies en gemeenten zaken af te stemmen, (3) waar nodig en gewenst barrières wegnemen in vergunningsverlening en milieuregelgeving en innovatieve systemen stimuleren;
5. Duidelijkheid scheppen over de mogelijkheden voor bedrijven om binnen de Europese mededingingsregels samen te werken aan verduurzaming;
6. Nederland internationaal profileren als voorloper op het gebied van dierenwelzijn zodat gewerkt wordt aan de condities voor een Europese markt voor Nederlandse producten met meer dierenwelzijn.

# 1. Aanleiding, doel en centrale vragen zienswijze

Sinds het rapport 'Toekomst voor de veehouderij' van de commissie Wijffels (2001), staat de maatschappelijke wens van verhoging van het dierenwelzijn in de Nederlandse veehouderij boven het wettelijk minimumniveau<sup>1</sup>, prominent op de agenda. Met het oog hierop pleitte de RDA in 2012<sup>2</sup> voor marktwerking, in plaats van het verhogen van de wettelijke minimumnormen voor alle veehouders in Nederland.

De afgelopen jaren is zowel het aanbod als de verkoop van voedsel (vlees, zuivel, eieren) met een hoger dierenwelzijnsniveau in absolute zin toegenomen<sup>3</sup>. Het marktaandeel van bijvoorbeeld diervriendelijker geproduceerd vlees en vleeswaren<sup>4</sup> steekt echter nog altijd flink af tegen het aantal mensen dat zich zorgen maakt over het dierenwelzijn in de veehouderij<sup>5</sup>. Er lijkt nog steeds sprake van een aanzienlijk onbenut marktpotentieel.

Dit onbenutte marktpotentieel in Nederland en de nadelige gevolgen hiervan voor de dieren in de Nederlandse veehouderij en de Nederlandse economie, waren voor de RDA aanleiding om de barrières bij marktwerking rond dierenwelzijn onder de loep te nemen. Bovendien meent de RDA dat verhoging van het dierenwelzijn in de Nederlandse veehouderij een manier zou kunnen zijn om de sector in Europa en de wereld onderscheidend en winstgevend te positioneren. Zo kan een focus op meer dierenwelzijn een drijfveer zijn in de transitie van de Nederlandse veehouderij. Dit is belangrijk omdat, door een complex van factoren, de Nederlandse veehouderij qua kostprijs een relatief ongunstige uitgangssituatie heeft. Ook in de door verschillende ministeries en het bedrijfsleven ondertekende slotverklaring van de Voedseltop 2017<sup>6</sup>, wordt gesproken over de ambitie dat Nederland internationaal bekend staat vanwege het hoge niveau van dierenwelzijn.

Voor deze zienswijze reflecteerde de RDA op de volgende drie vragen:

1. Wat belemmert marktwerking rond dierenwelzijn?
2. Wat moet er gebeuren om deze barrières te slechten?
3. Wat moet de rol van de overheid hierbij zijn?

---

<sup>1</sup> In de Nederlandse wetgeving zijn de EU-richtlijnen voor dierenwelzijn al enigszins aangescherpt. Een voorbeeld is de oppervlakenorm voor vleesvarkens (EU: 0,65 m<sup>2</sup>, Nederland: 0,8 m<sup>2</sup>)

<sup>2</sup> RDA-zienswijze 'Winstgevend Welzijn. Over het creëren van kansen' (2012)

<sup>3</sup> Zie [www.agrimatie.nl](http://www.agrimatie.nl) van Wageningen Economic Research (Alles over maatschappij, Duurzaam voedsel)

<sup>4</sup> Monitor Duurzaam Voedsel 2015. Consumentenbestedingen. Wageningen University & Research (2015)

<sup>5</sup> Verhue D., D. Verzijden, Burgeroordelen over de veehouderij: uitkomsten publieksonderzoek. Amsterdam: Bureau Veldkamp. Beschikbaar op: [http://www.rathenau.nl/uploads/tx\\_tferathenau/Burgeroordelen-veehouderij-publieksonderzoek.pdf](http://www.rathenau.nl/uploads/tx_tferathenau/Burgeroordelen-veehouderij-publieksonderzoek.pdf). (2003)

<sup>6</sup> <http://www.voedselagenda.nl/voedseltop/>, geraadpleegd op 15-02-2017

De RDA beziet de rol van de overheid bij verhoging van dierenwelzijn via marktwerking en legt hierbij de focus op vers<sup>7</sup> vlees, in de context van Nederlandse dieren bedoeld voor Nederlandse consumptie. De redenering van deze zienswijze geldt echter ook voor de eier- en zuivelsector.

De RDA geeft zich rekenschap van het volgende:

- De overheid is gelaagd, er is niet sprake van één overheid;
- Het merendeel van de nationale productie is op export gericht<sup>8</sup> en heeft daardoor te maken met internationale concurrentieverhoudingen en met de Europese en/of globale normen voor dierenwelzijn.

## **2. Visie RDA op (de rol van de overheid bij) marktwerking**

Volgens de RDA kent marktwerking twee elementen:

1. Het is een gezamenlijke activiteit van marktpartijen (retail, voortbrengingsketens en consumenten)
2. Het wordt gedreven door/is gericht op de koopkrachtige vraag in de markt

De RDA hanteert bij marktwerking een 'nee, tenzij'-visie op de rol van de overheid; bij marktwerking is er volgens de RDA geen rol voor de overheid tenzij de markt niet optimaal functioneert als gevolg van marktimperfecties. De RDA ziet een bescheiden rol weggelegd voor de overheid met betrekking tot vooral de marktimperfecties informatie-asymmetrie (niet iedereen beschikt over de juiste informatie) en externaliteiten (externe effecten die niet in de prijs worden meegenomen, zoals het effect op dierenwelzijn bij voedselproductie). Wat de RDA betreft richt de rol van de overheid zich verder slechts op het op gang brengen van marktwerking rond dierenwelzijn, niet op het onderhoud ervan.

De aanbevelingen ten aanzien van de rol van de overheid worden bovendien ingegeven door de barrières die marktwerking rond dierenwelzijn op dit moment in de weg staan. Welke dit volgens de RDA zijn leest u in de volgende paragraaf.

---

<sup>7</sup> In deze zienswijze wordt onder 'vers', 'kort houdbaar' bedoeld

<sup>8</sup> Zie [www.agrimatie.nl](http://www.agrimatie.nl) van Wageningen Economic Research (Sector, Handel & afzet)



### 3. Barrières bij marktwerking rond dierenwelzijn

Volgens de RDA wordt de beleidsambitie van verhoging van dierenwelzijn via marktwerking belemmerd door barrières aan de vraag- en aanbodzijde van de markt, en bij de overheid.

#### 3.1 Barrières aan de vraagkant

Aan de vraagzijde ziet de RDA de volgende barrières:

1. Er is, gemiddeld gesproken, nog onvoldoende koopkrachtige vraag naar producten met alleen een hoger dierenwelzijnsniveau. Hoewel bij veel consumenten morele overwegingen sterk op het netvlies staan, wil op dit moment een grote groep er in gedrag slechts in beperkte mate iets voor doen of laten. Als een product niet ook onderscheidend is qua smaak, gemak of gezondheidskenmerken, kiest een grote groep consumenten voor de goedkoopste optie. Verder is er een groep consumenten die het financieel moeilijk heeft en welhaast voor de goedkoopste optie moet kiezen om rond te komen. Een deel van de consumenten wil wel al meer betalen voor meer dierenwelzijn. Uit onderzoek naar overwegingen van consumenten blijkt verder dat consumenten willen of ervan uitgaan dat overheid en supermarkten ervoor zorgen dat producten in de winkel op verantwoorde wijze geproduceerd zijn. In situaties waarbij de supermarkten de keuze bepalen, doordat ze bijvoorbeeld het basissegment hebben vervangen door varkensvlees met het Beter Leven keurmerk met 1 ster, volgen consumenten dit.
2. Informatie over het dierenwelzijnsniveau van vlees is voor de consument nog onvoldoende transparant. De huidige informatie over het dierenwelzijnsniveau van vlees is minder effectief doordat er relatief veel keurmerken, fabriekslogo's en claims zijn die bovendien niet allemaal begrepen of vertrouwd worden door consumenten. Dit werd recent geïllustreerd door onderzoek van Milieu Centraal samen met o.a. de Alliantie Verduurzaming Voedsel (AVV)<sup>9</sup>. Consumenten en de markt voor diervriendelijkere productie zijn hier niet bij gebaat.

#### 3.2 Barrières aan de aanbodkant

Aan de aanbodzijde ziet de RDA de volgende barrières:

1. In de sector heeft het denken zich nog niet doorontwikkeld voorbij het commoditydenken waarbij de prijs centraal staat. Zoals eerder gezegd is er volgens

---

<sup>9</sup> Milieu Centraal, 'Topkeurmerken voor duurzame voeding. Resultaten ordening keurmerken en logo's 2016', 10 oktober 2016

de RDA bij een deel van de consumenten wel degelijk een potentieel koopkrachtige vraag naar producten met een hoger dierenwelzijn als deze ook onderscheidend zijn qua smaak, gemak of gezondheidskenmerken. Deze consumenten hechten om verschillende redenen belang aan dierenwelzijn; vanuit moraliteit, milieu- of gepercipieerde smaakoverwegingen. Van deze differentiatie in de markt wordt echter onvoldoende gebruik gemaakt in de commodity-aanpak die de sector kenmerkt; velen in de sector denken aan de consument als een eenduidige entiteit waardoor perspectiefvolle oplossingsrichtingen niet worden (h)erkend.

2. Dominante business logica's hinderen de realisatie van nieuwe business- en distributiemodellen. Om de dagelijkse gang van zaken efficiënt uit te voeren baseren bedrijven en beleidsmakers zich op beproefde recepten. Dat is handig, maar heeft ook een keerzijde. Er is hierdoor een zekere mate van vastgeroestheid ontstaan in traditionele business- en distributiemodellen. Dit maakt het lastig om nieuwe concepten en businessmodellen te ontwikkelen en in de praktijk te brengen in vaste ketenrelaties. Ook de kosten en benodigde ketenorganisatie om de onzichtbare kenmerken van de productieomstandigheden (zoals dierenwelzijn) tot aan de consument te brengen, zijn een belangrijke barrière bij het vergroten van de consumentenvraag naar producten met een hoger dierenwelzijnsniveau.
3. Ketens zijn nog niet samenhangend genoeg om nieuwe concepten in de markt te zetten en vierkantsverwaarding te realiseren. Ketens zijn nog steeds onvoldoende doordrongen van het belang en de betekenis van afstemming en coördinatie, en werken niet goed genoeg samen om nieuwe concepten in de markt te zetten en vierkantsverwaarding te realiseren. Vierkantsverwaarding is het gebruik van het gehele dier voor overwegend consumptiedoeleinden in plaats van alleen de meer gangbare delen, zoals filet bij kip en biefstuk bij runderen. Zonder vierkantsverwaarding worden de hogere kosten van meer dierenwelzijn ten laste gelegd aan slechts een beperkt gedeelte van het dierlijke product.
4. Er zijn financieringsproblemen bij nog niet bewezen business concepten. Actoren die nieuwe business concepten willen ontwikkelen ervaren problemen bij de financiering, met name als de business concepten zich nog niet bewezen hebben en de financiering derhalve risicovol is. Dit belemmert innovatie.

### **3.3 Barrières bij de overheid**

Tenslotte ziet de RDA de volgende barrières bij de overheid:

1. Er zijn vergunning barrières voor veehouders die hun stalsystemen willen veranderen met het oog op meer dierenwelzijn. De meeste intensieve veehouderijen (varken, kip) zijn geconcentreerd in het zuiden en oosten van Nederland. In grote delen van deze gebieden worden lokaal hoge eisen gesteld aan het beperken van de omgevingsbelasting in termen van geur, ammoniak en fijnstof. Hierdoor zijn bijvoorbeeld systemen met buitenuitloop alleen mogelijk op zeer kleine schaal.
2. Er is onduidelijkheid over de ruimte voor samenwerking rond verduurzaming. Boeren hebben de mogelijkheid om producentenorganisaties op te richten maar het is onduidelijk wat die organisaties precies wel en niet mogen doen. De RDA sluit zich aan bij het pleidooi van de Agricultural Markets Task Force<sup>10</sup> voor heldere en werkbare regels over mededinging rond verduurzaming. De overheid lijkt verder strenger toe te zien op mededinging dan nodig is op basis van de Europese regels.

#### 4. Wat moet er gebeuren?

Volgens de RDA moet het volgende gebeuren om genoemde barrières te slechten:

1. Toename van bewustzijn en kennis bij consumenten over (de verschillende niveaus van) dierenwelzijn bij de productie van voedsel. Campagnes van NGO's en de introductie van het Beter Leven keurmerk dragen hieraan bij. Ook om andere redenen is het van groot belang dat NGO's hun rol blijven spelen; men kan namelijk argumenteren dat dierenwelzijn dusdanig belangrijk is voor ondernemingen vanuit hun *corporate social responsibility (CSR)*, dat ze om die reden bovenwettelijke niveaus willen aanhouden. Hierbij is dus de marktvraag niet leidend, maar CSR.
2. Ontwikkeling van nieuwe businessmodellen om een bredere groep van consumenten te bereiken met dierlijke producten met een hoger dierenwelzijnsniveau tegen een lagere prijs. Denk aan het toevoegen van waarden als smaak, gezond en/of gemak aan deze producten. Denk verder aan maaltijdboxen, out of home, on-line en andere vernieuwende businessmodellen die meer mogelijkheden bieden tot vierkantsverwaarding.

---

<sup>10</sup> 'Improving market outcomes. Enhancing the position of farmers in the supply chain'. Report of the Agricultural Markets taskforce, Brussels, november 2016

3. Scherpere eisen stellen aan keurmerken, claims en fabriekslogo's over dierenwelzijn. De vraag naar producten met meer dierenwelzijn kan gestimuleerd worden door een beperkter aantal keurmerken, claims en fabriekslogo's, waarop de consument bovendien kan vertrouwen doordat ze gecontroleerd worden en wetenschappelijk gefundeerd, transparant, helder en met inbreng van maatschappelijke organisaties zijn. Verder moet er een mogelijkheid zijn voor de consument om een keurmerk te valideren.
4. Inzet van marketingexpertise. Er moet sterker worden ingezet op differentiatie in kanalen en doelgroepen en op proposities die aansluiten bij consumentenwaarden. Hiervoor is meer inzet van marketingkwaliteit in de sector nodig. Er is verder behoefte aan experimenteerruimte voor "dwarsdenkers" die nieuwe modellen ontwikkelen die later eventueel *mainstream* worden. *Vanuit de mainstream* gaat dit niet lukken.
5. Meer financiële ondersteuning. De RDA adviseert een meer richtinggevend beleid van financiële ondersteuning door de belangrijkste banken. Vanuit de ketenpartijen is risicofinanciering nodig en vanuit de overheid garantiestelling en/of investeringspremieregelingen.
6. Vorming van sterke, vraaggerichte ketens. Er moeten ketens gevormd worden waarbij elke schakel doordrongen is van het feit dat afstemming en coördinatie tot synergie en hogere marges leidt. Door te werken met een diervriendelijker concept in vaste ketens kan ook meer betrokkenheid ontstaan bij de schakels in de keten en een gevoel van trots op het product. Dit kan leiden tot meer kwaliteitsbesef. Elke schakel moet zich daarbij realiseren dat samenwerken iets anders is dan samen dingen doen; als je wilt samenwerken, zul je ook bereid moeten zijn een stuk van je eigen beslissingsbevoegdheid af te staan. Het principe "de markt vraagt, de boer draait" houdt verder in dat dierhouders zich moeten committeren aan de vraag van de markt. Het mechanisme achter het covenant biologische varkens blijkt bijvoorbeeld goed bruikbaar voor een doorbraak in volume en om een flinke stap te zetten in de zin van dierenwelzijn en vernieuwing in stalsystemen. Ketenarrangementen van boer tot consument dienen bovendien zodanig te worden ingericht dat afspraken kunnen worden gemaakt over het vierkant verwaarden van dierlijke producten en het afstemmen van vraag en aanbod. Voor vierkantsverwaardig zijn bovendien sterkere netwerken van stakeholders nodig waardoor meer delen in *processed foods* verwerkt kunnen worden. De versvlees

deelsector kan zich bijvoorbeeld niet door ontwikkelen zonder daarin de verwerkende industrie mee te nemen.

7. Communicatie over *best practices*. Communicatie over successen geeft energie en stimuleert partijen om zaken uit te proberen.
8. Kritisch kijken of en waar bestaande wet- en regelgeving doorontwikkeling van een diervriendelijkere veehouderij in de weg staat. Denk aan maatregelen nodig voor meer dierenwelzijn, die een negatieve impact hebben op milieu. Gekeken moet worden of en hoe deze wetgeving “verlicht” kan worden zonder andere maatschappelijke belangen te frustreren.

## 5. De rol van de overheid

Bij de beleidsambitie van verhoging van het dierenwelzijn via marktwerking vindt de RDA het, gezien de geconstateerde barrières, de rol van de overheid om:

1. De consument te beschermen tegen misleiding over het dierenwelzijnsniveau van producten. Hiervoor is een versterking nodig van de wettelijke basis voor transparantie van dierenwelzijnskeurmerken, claims en fabriekslogo's. Op deze wijze kan er duidelijkheid komen over wat keurmerken, claims en fabriekslogo's op het gebied van dierenwelzijn voorstellen. Volgens de RDA is bij de opzet en uitvoering van keurmerken betrokkenheid van alleen het bedrijfsleven niet voldoende, maar dient ook de maatschappij, in de vorm van NGO's, hierin een rol te spelen. Verder moeten keurmerken te valideren zijn door consumenten. Volgens de RDA zou bovendien onderzocht moeten worden of de consumentenbescherming met betrekking tot gezondheidsclaims ook kan gelden voor claims op het terrein van dierenwelzijn. De Wet oneerlijke handelspraktijken<sup>11</sup> kan bij dit onderzoek worden betrokken. Volgens de RDA is de rol van de overheid hierbij die van verbinder van partijen en regisseur.
2. Ketenprestaties rond dierenwelzijn te stimuleren. Zowel met het oog op de ontwikkeling van vraaggerichte businessmodellen, verhoging van marges als vierkantsverwaardiging, zijn nieuwe combinaties van en synergiën tussen actoren van groot belang. De RDA adviseert dat de overheid bedrijven uitdaagt tot

---

<sup>11</sup> <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/consumentenrecht/oneerlijke-handelspraktijken/wat-zijn-oneerlijke-handelspraktijken/>

(financieel) leiderschap, platforms voor samenwerking biedt en een regierol op zich neemt om "het zand uit de machine te halen". Dat kan door:

- De *lock-in* in de sector te onderzoeken. Als de sector echt in een *lock-in* zit dan zou de overheid, vanuit economisch belang, onderzoek moeten doen naar de aard hiervan en de vraag hoe deze verminderd kan worden;
  - Onderzoek te doen naar de mate waarin binnen het groene, het grijze en het foodonderwijs (SVO vakopleiding food, bakkersopleiding, etc.) voldoende aandacht is voor een duurzame herkomst van voedsel. En : is het denken over markt, maatschappij en segmentering hier op een voldoende hoog niveau?
  - Netwerkfora te organiseren zodat innovatieve partijen laagdrempelig contact kunnen leggen met relevante partners in ketens en afzetmarkten. Partijen bijeenbrengen en dergelijke processen faciliteren is iets wat bij uitstek onafhankelijke overheden kunnen doen;
  - Stakeholders te werven en bundelen die 'dierenwelzijn vermarkten' als uitdaging zien en hen faciliteren door, in de vorm van achtergestelde leningen, meerjarig budget beschikbaar te stellen voor innovatie, onderzoek, *fact finding* en campagnes;
  - *Best practices* te communiceren. Het zou zinvol kunnen zijn om potentiële ketenpartners via *best practices* kennis te laten maken met succesvolle ketens in sectoren buiten de dierhouderij;
  - Het verstrekken van innovatiesubsidies die pre-competitieve kennis opleveren die voor de gehele sector relevant is;
  - Initiatiefnemers moeten vaak grote investeringen doen voor verbetering van het dierenwelzijn in de veehouderij. Een *revolving fund* zou bedrijven over 'dode punten' heen kunnen helpen (zie ook de provinciale POP3-regelingen).
3. De marktvraag naar diervriendelijker geproduceerde producten te stimuleren door consumenten bewuster te maken van afwegingen en keuzemogelijkheden. Als dierenwelzijn politiek gezien wordt als een maatschappelijk belang, dan is het legitiem dat de overheid consumenten wijst op het feit "dat er keuze is". Dus niet wat consumenten "moeten doen", maar wat ze "kunnen doen". Dat kan de overheid doen:
- in de vorm van campagnes in samenwerking en afstemming met het bedrijfsleven;
  - door te stimuleren dat er in het onderwijs (zo vroeg mogelijk!) aandacht uitgaat naar (de herkomst van) voedsel, de relatie met diervriendelijkheid en

- waaraan meer en minder diervriendelijke producten te herkennen zijn (keurmerken);
- door zelf het goede voorbeeld te geven en op alle plaatsen waar de overheid acteert uit te dragen dat zij het welzijn van de dieren belangrijk vindt.
4. Onderzoek te doen naar (oplossingen voor) tegenstellingen tussen milieu, humane gezondheid en dierenwelzijn, de regie op zich te nemen om binnen het eigen ministerie en met het ministerie van Infrastructuur en Milieu, provincies en gemeenten zaken af te stemmen en, waar nodig en gewenst, barrières weg te nemen in vergunningsverlening en milieuregelgeving, en innovatieve systemen te stimuleren. De overheid zou volgens de RDA een goede balans moeten vinden tussen de eisen die aan het bedrijfsleven worden gesteld vanuit milieu, humane gezondheid en dierenwelzijn. Een goede balans maakt dat het innovatiepotentieel binnen de sector beter wordt benut.
  5. Duidelijkheid verschaft over de mogelijkheden tot samenwerking tussen bedrijven in het licht van de Europese mededingingsregels ten aanzien van verduurzaming. Zonder onnodig streng te zijn.
  6. Nederland internationaal profileert als voorloper op het gebied van dierenwelzijn, zodat gewerkt wordt aan de condities voor een Europese markt voor Nederlandse producten met meer dierenwelzijn. Dat kan door:
    - Ernaar te streven dat standaarden (net zoals bij SKAL en het Global Food Safety Initiative) in de internationale markt geaccepteerd worden;
    - Het blijven agenderen van verhoging van de minimumeisen aan dierenwelzijn op Europese schaal, om verbetering van dierenwelzijn via een *level playing field* te stimuleren;
    - Erop toe te zien dat de minimumeisen een plek krijgen in internationale handelsverdragen, mede ter invulling van het diervriendelijkheidsprofiel van Nederland;
    - Stimuleren dat in EU verband dierenwelzijn wordt toegevoegd aan de regelgeving rondom consumentenbescherming.

Samenvattend is het volgens de RDA, bij marktwerking rond dierenwelzijn, de rol van de overheid om:

1. Peper aan de vraagkant toe te voegen. Peper aan de vraagkant toevoegen betekent bijvoorbeeld dat de overheid zorgt voor meer transparantie zodat de consument er

vaker en beter op wordt geattendeerd dat er in de markt keuze is. Bovendien pleit de RDA voor peper in het onderwijs, zowel in het basisonderwijs (over de herkomst van voedsel en verschil in dierenwelzijn) als het vakonderwijs (kennis over concepten, marketing en dierenwelzijn);

2. Het zand uit de machine van het aanbod te halen. Het zand uit de machine van het aanbod halen houdt in dat de overheid experimenten met diervriendelijkere productie of dierenwelzijnsproducten faciliteert. De overheid kan ook bevorderen dat de financiering van ontwikkelingen in die richting gemakkelijker wordt;
3. Olie te gieten in de afstemming van vraag en aanbod. Er zijn namelijk nog veel hindernissen in wetten en regels die een meer diervriendelijke productie in de weg staan. Niet zelden gaat het om tegenstrijdige regels, bijvoorbeeld milieueisen die zich niet laten rijmen met het streven om dieren een beter leven te geven.



## Colofon

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een onafhankelijke raad van deskundigen die de staatssecretaris van Economische Zaken gevraagd en ongevraagd adviseert over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid. De RDA bestaat uit wetenschappelijke experts en praktijkdeskundigen die op persoonlijke titel, zonder last of ruggespraak, zitting hebben in de Raad.

De concept zienswijze is ter beoordeling voorgelegd aan de gehele Raad. Deze zienswijze is daarmee een product van de hele Raad.

De Raad voor Dierenaangelegenheden bestond op 1 maart 2017 uit de volgende deskundigen:

De heer prof.dr. J.J.M. van Alphen	De heer drs. J. Kaandorp
De heer dr. ir. G.B.C. Backus	De heer prof.dr. F. van Knapen
Mevrouw dr. H.M.G. Beers-Schreurs	De heer prof.dr.ir.B. Kemp
De heer W.T.A.A.G.M. van den Bergh	De heer prof.dr. P.A. Koolmees
De heer mr. A.G. Dijkhuis	Mevrouw prof.dr. M.P.G. Koopmans
Mevrouw prof.mr. A.A. Freriks	De heer dr. F.L.B. Meijboom
De heer prof.dr. S. Haring	De heer ir. F.C. v.d. Schans
De heer prof.dr. ir. L.A. den Hartog	De heer dr. M.C.Th. Scholten
Mevrouw A.L. ten Have-Mellema	De heer prof.dr. Y.H. Schukken MBA
De heer prof.dr.ir. J.A.P. Heesterbeek	Mevrouw prof. dr. M.M. Sloet v.
De heer prof.dr. L.J. Hellebrekers	Oldruitenborgh-Oosterbaan
Mevrouw dr. S.A. Hertzberger	De heer ir. M.H.A. Steverink
Mevrouw J.E. Hesterman	De heer H.W.A. Swinkels
De heer A.J.M. van Hoof	De heer dr.ir. J.W.G.M. Swinkels
De heer dr.ing. H. Hopster	Mevrouw prof.dr.ir. C.J.A.M. Termeer
De heer prof.dr.ir. A. van Huis	De heer prof.dr.ir. J.C.M. van Trijp
De heer prof.dr.ir. M.C.M. de Jong	De heer drs. R.A. Tombrock
Mevrouw ir. M. de Jong-Timmerman	Mevrouw drs. H.M. van Veen
De heer J.Th. de Jongh	

Meer informatie over de Raad voor Dierenaangelegenheden vindt u op onze website: [www.RDA.nl](http://www.RDA.nl). Daar kunt u ook alle eerder uitgebrachte adviezen downloaden.