

Een **eerlijke** prijs
voor **duurzaam** voedsel



**Een eerlijke prijs
voor duurzaam voedsel**

Colofon

april 2003

Uitgave en copyright:
Stichting Natuur en Milieu
Donkerstraat 17
3511 KB Utrecht
tel 030-2331328
fax 030-2331311
e-mail: snm@snm.nl
www.snm.nl

Auteur: ir. H.W. Remmers
Tekstcorrectie: E. de Bruin

Basisvormgeving: Ontwerpburo Suggestie & Illusie



Deze uitgave werd mede
mogelijk gemaakt door de
Nationale Postcode Loterij.

Gedrukt op 100% kringlooppapier van
Bühmann-Ubbens.

inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding	7
1 <u>Belemmeringen duurzame voedselconsumptie door lage prijzen</u>	9
1.1 Milieu- en dierenwelzijnskosten niet in prijzen geïnternaliseerd	
1.2 Liberalisatie wereldhandel en importen goedkoop niet-duurzaam voedsel	
1.3 Rol van grootwinkelbedrijven en voedselverwerkende industrie	
1.4 Mededingingswetgeving	
1.5 Grote prijsverschillen biologische producten	
2 <u>Oplossingen voor eerlijke prijzen voor duurzaam voedsel</u>	15
2.1 Internaliseren milieu- en welzijnskosten	
2.2 Geen lagere duurzaamheidsvoorwaarden voor importproducten	
2.3 Beperken nadelen stunten met voedsel	
2.4 Aanpassen van de Europese en Nederlandse Mededingingswet	
2.5 Verkleinen van het prijsverschil tussen biologisch en niet-biologisch voedsel	
2.6 Opties supermarkten voor eerlijke prijzen voor duurzaam voedsel	
2.7 Rol van consumenten	
2.8 Conclusie	

3	Voorstel voor een consumentenheffing op vlees, vleeswaren en eieren	23
3.1	Beschrijving van het type heffing	
3.2	Voorstellen voor besteding van de heffingsopbrengst	
4	Voorstel voor een consumentenheffing op zuivelproducten	31
4.1	Beschrijving van het type heffing	
4.2	Voorstellen voor besteding van de heffingsopbrengst	
5	Economische effecten van de heffing op dierlijke producten	37
6	Conclusies en aanbevelingen	41

Bijlagen

1	Consumentenheffingen in Europese lidstaten (vlees/BSE)	
2	Verslag workshop over mededinging in relatie tot duurzaam voedsel	
3	Krantenartikelen over prijzen en duurzaam voedsel	
4	Literatuur	

Voorwoord

Bij een *discounter* kost een kip begin 2003 maar € 2,48 en een ei 8,5 eurocent per stuk. Voor die lage prijs is het onmogelijk dat boeren goed letten op en investeren in dierenwelzijn en het milieu. De prijs van voedsel is nauwelijks gestegen de afgelopen veertig jaar. Voor een ei betalen we ongeveer net zoveel als veertig jaar geleden. Het ei van nu kost reëel maar 15% van het ei van 1960. Terwijl de prijzen van bijvoorbeeld huizen, vervoer en kleding vele malen over de kop gingen. In de jaren '50 gaven de mensen bijna de helft van hun inkomen uit aan voedsel. Nu is dat nog maar tien tot vijftien procent. Woonlasten, vervoer, gezondheidszorg zijn allemaal duurder geworden. Voeding is vaak een sluitpost voor consumenten, na aanschaf van luxe producten en uitgaven aan bijvoorbeeld recreatie. De voedselprijzen konden laag blijven doordat veel grootschaliger en intensiever, maar ook dier- en milieuvriendelijker werd geproduceerd. Er is bezuinigd op het welzijn van landbouwhuisdieren, arbeidsomstandigheden van boeren en de kwaliteit van het milieu. Inmiddels ligt het gemiddelde inkomen van varkens- en pluimveehouders onder de armoedegrens en is de financiële ruimte om te innoveren en te investeren in betere milieu- en welzijnsmaatregelen vrijwel afwezig. Een milieu- en welzijnsinvesteringspremie voor veehouders - die mogelijk wordt door een hogere vlees- en eierprijs voor de consument - kan de impasse doorbreken.

Terwijl de burger als consument in de winkel dus relatief weinig kwijt is aan voeding, draagt de burger als belastingbetaler flink bij aan de kosten om de effecten van de landbouw op milieu en natuur tegen te gaan. Luchtvervuiling, zuiveren van bestrijdingsmiddelen en nitraat in drinkwater, overheids subsidies voor een duurzame veehouderij en herstel van natuurgebieden kosten miljoenen euro's. Om nog maar te zwijgen over de overheidsbijdragen voor dierziektes en voedselschandalen en Europese landbouwsubsidies die vooral aansturen op een hoge kwantiteit en een lage kostprijs. Al deze externe kosten worden niet in de prijs van gangbaar voedsel verdisconteerd, maar door ons allemaal indirect betaald via belastingen.

Stichting Natuur en Milieu zet zich al sinds de oprichting in 1972 in voor een meer duurzame landbouw en het tegengaan van de problemen van de intensieve veehouderij (mest, ammoniak, dierenwelzijn). Al in 1995 stelden wij voor om een BTW-verhoging op vlees in te voeren. De tijd bleek daar op dat moment nog niet rijp voor. In 2002 startte het project Eerlijke prijzen voor duurzaam voedsel, met als doel voorstellen voor financiële instrumenten voor duurzame landbouw in Nederland uit te werken. En vooral ook draagvlak te verwerven voor inzet van een of meer van deze instrumenten. Dit rapport is het eindresultaat van het project. In opdracht van Natuur en Milieu onderzochten het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) en het CE drie varianten voor een heffing op vlees. De uitkomsten van deze *quick scan* zijn meegenomen in dit rapport.

Op het symposium *Een eerlijke prijs voor duurzaam voedsel* op 22 april 2003 hebben wij het rapport aan minister Veerman van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) aangeboden. Wij hopen met dit rapport en de aanbevelingen en voorstellen die hierin staan de discussie een belangrijke impuls te geven. Zodat een eerlijke prijs voor voedsel weer een stap dichterbij komt en geïnvesteerd kan worden in een beter dierenwelzijn, een rijkere natuur, een schoner milieu en een betere prijs voor de boer.

Ad van den Biggelaar
algemeen directeur Stichting Natuur en Milieu

Inleiding

Gangbaar geproduceerd voedsel is te goedkoop. In tegenstelling tot biologische producten worden in gangbare producten niet de externe kosten voor milieu en dierenwelzijn opgenomen. Die groten-deels worden afgewenteld op anderen. Deze visie krijgt steeds meer aanhang. Van de Consumentenbond, de Rabobank¹, maar ook van minister Veerman van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) die onlangs een pleidooi hield voor een rechtvaardige prijs met daarin de externe kosten verdisconteert en dus een hogere kostprijs² (voetnoot: Toespraak: 25 maart 2003 op het zesde EKO-congres in Utrecht). De maatschappij lijkt rijp voor eerlijke voedselprijzen.

Om een duurzame voedselproductie (het aanbod) op gang te krijgen, zal het aandeel duurzame consumptie (de vraag naar producten) moeten groeien en daarvoor actief moeten worden bevorderd. Dit kan alleen als het prijsverschil tussen niet-duurzaam en duurzaam geproduceerd voedsel kleiner wordt. De overheid zal daarvoor met financiële instrumenten de consumptie van duurzame voedselproducten moeten stimuleren. Terugdringen van dit prijsverschil tussen duurzame en gangbare voedselproducten kan grote marktverschuivingen tot gevolg hebben. Zo wordt ook voorkomen dat er door het groeiende aanbod van duurzame producten en een niet snel groeiende vraag, overschotten ontstaan, zoals nu het geval is in de biologische zuivelsector.

Er zijn twee opties om dit prijsverschil te verkleinen: ofwel niet-duurzaam voedsel duurder maken met bijvoorbeeld heffingen en strengere regelgeving ofwel duurzaam voedsel goedkoper maken door bijvoorbeeld premies, al dan niet in combinatie met elkaar. Er is een goed voorbeeld: het spectaculair gegroeide verbruik van groene stroom. Ruim een miljoen Nederlandse huishoudens is in korte tijd overgestapt op groene stroom, met name omdat die door de ecotaksvrijstelling tegen een concurrerende prijs ten opzichte van grijze stroom wordt aangeboden. De opbrengst van de energieheffing (ecotaks) op grijze stroom werd bovendien deels gebruikt om premies te geven op energiezuinige apparaten. Deze constructie is een goed voorbeeld van hoe de overheid door relatief eenvoudig in te grijpen in de markt een eerlijker prijs dichterbij kan brengen.

Dit rapport gaat in op de vraag hoe een eerlijke prijs voor duurzaam geproduceerde voedingsmiddelen dichterbij gebracht kan worden. Maar wat verstaan wij nu hieronder? Er is sprake van een eerlijke prijs als voldaan wordt aan vijf randvoorwaarden.

- 1) In een eerlijke prijs zijn externe kosten (milieu, dierenwelzijn, dier- en volksgezondheid) en externe voordelen (een mooi landschap) verwerkt en worden zij niet op anderen afgewenteld (toekomstige generaties, de belastingbetaler, het milieu, dierenleed, de derde wereld et cetera).
- 2) Het duurzaam geproduceerde en eerlijk geprijsde product wordt niet weggeconcurrereerd door:
 - goedkope, niet duurzame producten uit eigen land;
 - importproducten die niet duurzaam zijn geproduceerd;
 - marktversturende subsidies die niet-duurzame productie bevoordelen;
 - excessieve prijsacties met niet-duurzaam geproduceerde producten.

¹ Prijzen van gangbare producten zijn veelal te laag, vooral bij vlees en eieren; Agrarisch Dagblad 1 april 2003.

² Toespraak: 25 maart 2003 op het zesde EKO-congres in Utrecht.

- 3) Het bereiken van een eerlijke prijs wordt niet belemmerd door het mededingingsbeleid (verbod op prijsafspraken).
- 4) De boer in binnen- en buitenland krijgt voor zijn product een kostendekkende prijs en dus een redelijk inkomen; ook de andere partijen in de keten krijgen een kostendekkende prijs, waarbij investeringen mogelijk blijven. Aanname is dat vraag en aanbod bovendien met elkaar in evenwicht zijn.
- 5) Een eerlijke prijs is niet onnodig hoog voor de consument (bijvoorbeeld als gevolg van marktmacht van ketenpartijen, kartelafspraken, niet-rechtvaardige importbelemmeringen et cetera).

Dit rapport gaat vooral in op de eerste randvoorwaarde: internaliseren van externe kosten als principe, consumentenheffingen als uitwerking daarvan. Ook de tweede en derde randvoorwaarde komen aan de orde, waar het gaat om belemmeringen voor het bereiken van eerlijke prijzen en mogelijke oplossingen daarvoor. Het vierde punt - kostendekkende prijzen - komt ook aan bod als het gaat om investeringspremies voor veehouders. Alleen het vijfde punt komt hier niet aan de orde.

Een verdere afbakening van het rapport geldt de focus op de mogelijkheden die de Nederlandse overheid en het Nederlandse bedrijfsleven hebben om een eerlijke prijzen voor voedsel te bevorderen. Dat kan uiteraard niet zonder rekening te houden met Europese en WTO-kaders; deze zijn dan ook uitgangspunt voor onze voorstellen. Echter, de herziening en vergroening van het Europese Landbouwbeleid (GLB), hoe invloedrijk ook voor de interne markt voor voedselproducten, valt buiten het bestek van dit rapport.

Leeswijzer

Het rapport beschrijft allereerst de huidige situatie. Wat zijn de achtergronden en oorzaken van prijsverschillen tussen gangbaar en duurzaam voedsel? Daarna gaan wij in hoofdstuk 2 in op mogelijke financiële maatregelen om dit prijsverschil te verkleinen. Op basis van deze beschrijving wordt in hoofdstuk 3 en 4 de meest kansrijke vorm, een consumentenheffing op vlees, vleeswaren, zuivel en eieren, uitgewerkt. Daarbij doen wij ook een voorstel voor besteding van de opbrengst van die heffingen. In hoofdstuk 5 berekenen we de economische effecten van de heffingen op dierlijke producten door en met hoofdstuk 6 sluiten af met conclusies en aanbevelingen.

1

Belemmeringen duurzame voedselconsumptie door lage prijzen

Op dit moment belemmeren de lage prijzen een meer duurzame voedselconsumptie. In dit hoofdstuk gaan wij in op de oorzaken van die lage prijzen. Oorzaken liggen deels in Nederland, en zijn dus relatief makkelijk aan te pakken, en deels in Europa en op wereldniveau.

1.1 Milieu- en dierenwelzijnskosten niet in prijzen geïnternaliseerd

Meer dier- en milieuvriendelijke productiesystemen berekenen de extra kosten voor de boer door aan de consument. Deze kosten zijn dus geïnternaliseerd, dat wil zeggen letterlijk bij de prijs inbegrepen. De eindgebruiker (de consument) betaalt voor dierenwelzijn en milieumaatregelen. Dier- en milieuonvriendelijke systemen lijken goedkoper te produceren. De extra kosten - in de vorm van extra lijden voor de dieren en belasting van de natuur en het milieu - worden namelijk niet door de eindgebruiker gedragen, maar door het dier, de natuur en het milieu, en in veel gevallen indirect de burger en de belastingbetaler. Gevolg is dat productiemethoden die milieu- en welzijnskosten doorberekenen in de prijs van dierlijke producten, in de winkel niet of nauwelijks kunnen concurreren met producten waarbij dit niet het geval is. Dit is een belangrijke oorzaak voor het feit dat maatschappelijk verantwoorde productiesystemen in de varkens- en pluimveehouderij - ondanks decennia van maatschappelijke kritiek - maar

nauwelijks van de grond komen. De vraag blijft achter door het grote prijsverschil.

De extra kosten voor milieu- en diervriendelijke productiewijzen van vlees en eieren - bijvoorbeeld de biologische - zitten in duurder veevoer, het feit dat dieren langer leven (en dus meer kosten) en de geboden extra leefruimte per dier (een ongeveer drie keer zo groot oppervlak en ook uitloop naar buiten). Enkele voorbeelden van prijsverschillen tussen duurzaam en gangbaar voedsel:

De kostprijs van biologisch varkensvlees bedroeg in 2002 € 2,50 per kilogram, terwijl dit voor gangbaar geproduceerd varkensvlees de helft bedroeg: € 1,22 per kilogram (LEI, 2002). Biologische hamlappen kosten in de winkel dan ook 73% meer dan de gangbaar geproduceerde hamlappen.

De verschillen bij eieren zijn als volgt.

Tabel 1

Soort ei	Kippen/m ²	Buitenruimte	Daglicht	Snavel	Gemiddelde prijs
Legbatterij/Volière	>20	Geen	Nee	Gekapt	10,6 ct
Scharrel	7	Geen	Ja	Gekapt	13,9 ct
Gras/uitloop	7	2,5 m ² /kip	Uitloop	Gekapt	18,7 ct
EKO	6	4 m ² /kip	Uitloop	Niet gekapt	27,3 ct *

NRC Handelsblad 10 02 03/ Bron: Skal, PVE, Biologica

*prijs bij AH

Deze prijsverschillen zijn van wezenlijk belang voor de marktverhouding: in het jaar 2000 bijvoorbeeld was van de in Nederland geproduceerde tien miljard eieren slechts 21% anders dan in de legbatterij geproduceerd. Biologische eieren maakten daar voor ongeveer 1% deel van uit (voor 2003 werd voorafgaand aan de vogelpestuitbraak een productie van 110 miljoen Nederlandse biologische eieren verwacht).

Op het gebied van milieu is er wel een begin gemaakt met doorberekenen van externe kosten in vlees- en eierprijzen door invoeren van mest- en ammoniakregelingen en het MINAS-systeem. En ook zijn er al wettelijke verplichtingen op het gebied van dierenwelzijn die de kostprijs van vlees en eieren licht verhoogd hebben. In hoofdstuk 2 gaan wij in op de effectiviteit van deze maatregelen en mogelijke verbeteringen.

1.2 Liberalisatie wereldhandel en importen goedkoop niet-duurzaam voedsel

Een bekend voorbeeld van aanscherping van de dierenwelzijnsnormen is het besluit om in Europees verband de legbatterij vanaf 2012 te verbieden. Inmiddels is al een verbod ingevoerd op het bouwen van nieuwe legbatterijen. Er mogen nu in de Europese Unie (EU) alleen nog volièrestallen en verrijkte kooien gebouwd worden (naast nog meer diervriendelijke systemen zoals scharrel, Freiland-uitloop en biologisch). Volgens de Eurogroup for Animal Welfare zullen vanaf 2012 de kostprijverschillen per 12 eieren dankzij de diervriendelijkere systemen toenemen met 20 dollarcenten opzichte van legbatterijeieren uit de Vere-

nigde Staten (VS) (Fisher, C. and D. Bowles, 2001). Omdat de VS de legbatterij niet verbiedt, is de kans groot dat de Europese markt in 2012 met goedkope Amerikaanse eieren wordt overspoeld of eieren uit andere landen die de legbatterij ook niet verbieden. Dit voorbeeld geeft aan dat het internaliseren van milieu- en welzijnskosten in de prijs het best op internationale schaal plaats dient te vinden. Een alternatief is dat de World Trade Organisation (WTO) toestaat dat de EU vanaf 2012 een dierenwelzijnsimportheffing van bijvoorbeeld 20 dollarcent invoert op legbatterijeieren.

1.3 Rol van grootwinkelbedrijven en voedselverwerkende industrie

De afgelopen decennia is er onder andere door fusies een concentratie geweest van het aantal grootwinkelbedrijven en voedselverwerkende industrieën. De macht van deze bedrijven op de markt is hiermee sterk gegroeid. Dit heeft prijsvorming bij voedselproducten beïnvloed: de prijzen voor boeren gingen steeds verder omlaag. Niet altijd leidde dit ook tot lagere consumentenprijzen voor voedsel. Dat betekent dus vooral een extra marge voor grootwinkelbedrijven en voedselverwerkende industrieën. Zo is de graanprijs in de EU 50% lager dan in 1992, maar de prijs van brood is hoger geworden. En ook voor zuivelproducten geldt dit: tussen 1990 en 2001 is de melkprijs voor de boer gestegen met 6,8%, de prijs voor volle melk in de winkel met 22,6%.

Grote marktmacht bedrijven

De groeiende marktmacht van grootwinkelbedrijf en voedselverwerkende industrie is de laatste jaren veelvuldig internationaal onderzocht door onder andere OESO en het Landbouw Economisch Instituut (LEI). Zo zijn er in Frankrijk, Duitsland en de VS wettelijke maatregelen gekomen om de macht van grootwinkelbedrijven (met name grote hypermarkten) te beperken ten gunste van kleinere detailhandels. In die landen bestaat een verbod op verkoop onder de inkoopprijs, wat ten koste gaat van de groei van grootwinkelbedrijven. In Nederland heeft het LEI onderzocht of supermarkten misbruik maken van hun marktmacht. Uit dit onderzoek blijkt dat het prijsrisico voor boeren is gegroeid, maar dat Nederlandse supermarkten meestal geen misbruik maken van hun macht. Prijsdalingen

af-boerderij worden doorgaans doorberekend aan de consument, net als prijsstijgingen. Uitzondering hierop is varkensvlees, waar prijsdalingen af-boerderij niet hebben geleid tot prijsdaling voor de consument. Het verschil is dus blijven hangen bij slachterijen en/of supermarkten. (Bunte, 2003)

Prijsstunten met voedsel

Begin van het jaar is voor de Nederlandse supermarkten meestal het begin van een prijsstuntcampagne, als slag om de consument en het marktaandeel. In 2000 was dit prijsstunten vrij extreem en hield het lang aan. In 2003 lijkt het dezelfde kant op te gaan. In de maand maart van dit jaar blijkt al dat de omzet bij vele supermarktketens is gestabiliseerd of zelfs is gedaald, mede als gevolg van de prijzenoorlog. Prijzenoorlogen hoeven dus ook niet in het belang van de supermarkten zelf te zijn. In 2000 zijn de supermarkten er door de prijzenoorlog voor honderden miljoenen gulden bij ingeschoten. Maar de nadelige gevolgen liggen ook bij boeren, het milieu en het dierenwelzijn: de prijzenoorlog beïnvloedt ook de prijzen die supermarktinkopers hanteren bij de aankoop van producten in de voedingsmiddelenindustrie en bij de aankopen rechtstreeks bij boeren. Hierdoor blijven de prijzen die de boeren krijgen vaak laag, terwijl de kostprijs van voedselproducten door nieuwe milieu- en welzijnseisen juist omhoog moet of al is gegaan. Door de prijzenoorlog wordt dus een extra barrière opgeworpen voor nieuwe milieu- en welzijnseisen die op grotere schaal worden toegepast.

1.4 Mededingingswetgeving

Een manier om prijsconcurrentie tussen supermarkten te voorkomen is het maken van prijsafspraken. Dat mag echter niet zomaar volgens de Mededingingswet. In algemene zin is dat uiteraard ook gewenst om de consument te beschermen. Echter, de Mededingingswet is daarmee ook een belemmering voor een meer duurzame voedselproductie.

Prijsafspraken zijn wel toegestaan mits deze verticaal, in de keten, worden gemaakt. Afnemers en leveranciers maken afspraken over hoeveelheden en prijzen. Dat kan voor duurzame productie en consumptie al doorslaggevend zijn. Bij Albert Heijn werden in de jaren '90 wel kwaliteitsafspraken gemaakt over scharrelvlees, maar niet over prijs/langetermijnlevering. Daardoor mislukte het project. Kern van het (relatieve) succes van biologisch varkensvlees bij supermarkten is dat daar juist wel prijsafspraken werden gemaakt en langetermijnafspraken over levering.

Echter, de wetgeving staat geen horizontale prijsafspraken op brancheniveau toe voor (duurzame) producten. Deze kwestie werd concreet toen supermarkten een prijzenoorlog begonnen rond verse melk in 2000. Hierdoor dreigde de melkprijs voor boeren verder omlaag te gaan, terwijl de kostprijs door milieu- en welzijnseisen juist was opgedreven. Stichting Natuur en Milieu riep, samen met LTO Nederland, NAJK, Platform Biologica, FNV-Bondgenoten en de Dierenbescherming, supermarkten op om te stoppen met stunten met melk. Daarnaast drong de coalitie aan op afspraken over een hogere prijs voor duurzaam

geproduceerde zuivel. In vervolg daarop is geprobeerd om met het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) hierover prijsafspraken te maken. Door de mededingingswetgeving was dit echter onbespreekbaar. Ook gesprekken met Campina over een eventueel extra dubbeltje op de melkprijs bij extra milieueisen en weidegang liepen spaak op de Mededingingswet. Het is zelfs de vraag of de huidige prijsafpraak bij het biologisch varkensvlees formeel wel is toegestaan.

Uit recente gesprekken met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) hierover concludeert Natuur en Milieu dat de NMa slechts heel beperkt uitzonderingen zal maken op Artikel 6 van de Mededingingswet, dat gaat over prijsafspraken. Die zijn alleen mogelijk als ze helemaal wettelijk vastgelegd zijn, zoals het geval is bij de verwijderingsbijdrage voor afval. Zie voor het verslag van de speciale workshop over de Mededingingswet bijlage 2.

Als de Mededingingswet zo'n grote belemmering is voor prijsafspraken voor duurzaam voedsel, is aanpassing van de wet gewenst. Dat is niet alleen de mening van Natuur en Milieu, maar ook van Herman Wijffels, voorzitter van een adviescommissie over de veehouderij in 2001. Wijffels (*Toekomst voor de veehouderij*) beveelt aan de Mededingingswet aan te passen en het uitzonderingsartikel 17 te verbreden voor kwaliteitsafspraken en duurzaamheid. Minister Brinkhorst nam het rapport aan met de uitspraak: "Dit advies wordt uitgevoerd. Punt." Wellicht is de tijd dus rijp voor aanpassing van de wet.

1.5 Grote prijsverschillen biologische producten

In een recente inventarisatie heeft het tijdschrift Biofood Magazine geconstateerd dat de meerprijs van biologische producten gemiddeld 52% is. Biologische producten zijn bovendien iets duurder in de natuurwinkel dan

bij de supermarkt. Er zijn echter grote verschillen per biologisch product: zie tabel EKO monitor Jaarrapport 2002 (Biologica).

Tabel 2

	prijs biologisch in €	prijs gangbaar in €	meerprijs
halfvolle melk	0,90	0,63	43%
jonge kaas	8,80	6,20	42%
aardappelen vastkokend	0,85	0,53	60%
trostomaat	4,69	3,58	31%
kipfilet	20,97	9,29	126%
hamlappen	14,99	8,64	73%
rundergehakt	9,49	6,62	43%

Consumenten die geen biologische producten kopen, geven al jaren in enquêtes aan dat de belangrijkste reden hiervoor (circa 60%) de relatief hoge prijs is. Met andere woorden: als het relatieve prijsverschil met gangbaar geproduceerd voedsel zou verkleinen, zouden veel meer consumenten biologische producten kopen. Dit wordt onderstreept door het succes

van de kortingsacties op biologische producten door supermarkten. Zodra een week lang het prijsverschil met gangbare producten deels wordt opgeheven (door bijvoorbeeld kortingen van 25%) stijgen de aankopen van biologische producten vaak met ongeveer een factor vijf.

2

Oplossingen voor eerlijke prijzen voor duurzaam voedsel

Internaliseren van milieu- en welzijnskosten is de belangrijkste oplossing voor eerlijker prijzen voor duurzaam voedsel. Milieuheffingen in de primaire landbouw, aanscherping van dierwelzijnseisen en verhoging van veehouderijheffingen voor het diergezondheidsfonds zijn de belangrijkste manieren om externe kosten in de prijs te verwerken, naast maatregelen die de detailhandel zelf kan invoeren. Subsidies zijn tijdelijk van aard en aanvullend.

2.1 Internaliseren milieu- en welzijnskosten

Internaliseren kan via wettelijke regels en via correcties in de vorm van heffingen. Beide vormen bestaan al in Nederland en voor beide vormen geldt ook dat verdere stappen nodig zijn.

Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld zijn op het gebied van milieu enkele externe kosten inmiddels in de vlees- en eierprijzen verrekend, door het invoeren van mest- en ammoniakmaatregelen en het systeem van MINAS-heffingen. Veehouders die meer mineralen (fosfaat en stikstof) op hun bedrijf aanvoeren dan zij afvoeren, moeten daarover een heffing betalen, die op kan lopen tot duizenden euro's per bedrijf. De meeste veehouders passen hun bedrijfsvoering echter aan en betalen geen of een zeer lage heffing. Het MINAS-systeem kan echter nog niet gezien worden als een sluitend

systeem om de externe kosten van vermisting te internaliseren in de prijs. Daarvoor zijn de heffingsvrije voeten voor de heffingen veel te hoog (verliesnormen zijn te laag), ontbreken aan- en afvoerposten zoals fosfaatkunstmest en zijn de heffingen bij overschrijding van de verliesnormen nog vrij laag. Het MINAS-stelsel bevoordeelt daarom relatief nog steeds sterk de intensieve veehouderijbedrijven boven extensieve en milieuvriendelijke veehouderijbedrijven.

De verplichte mest- en ammoniakmaatregelen (zoals mestafvoercontracten en emissiearme stallen) leiden tot kostprijs- en verkoopprijsverhogingen van Nederlandse producten. De maatregelen hebben er echter nog niet toe geleid dat het mest- en ammoniakprobleem is opgelost. Grond- en oppervlaktewater bevat-

ten nog te hoge concentraties aan nitraat en fosfaat en de ammoniakuitstoot is nog drie keer hoger dan het niveau waarop natuurgebieden duurzaam tegen deze vorm van luchtvervuiling zijn beschermd. Daarom zouden ook de ammoniakmaatregelen nog flink aangescherpt moeten worden. Tot die tijd blijven externe kosten in de vorm van verlies aan biodiversiteit dus bestaan.

Kosten van watervervuiling kunnen ook in de prijs van voedsel terugkomen, door het invoeren van een heffing op bestrijdingsmiddelen. Momenteel maken waterleidingbedrijven en waterschappen hoge kosten voor analyse en/of zuivering van bestrijdingsmiddelen voor drinkwatervoorziening. Na invoering van een heffing van € 10,- tot € 15,- per kilogram werkzame stof zullen boeren circa 30% minder bestrijdingsmiddelen gebruiken. Hierdoor nemen de externe kosten voor waterleidingbedrijven af en kunnen consumenten een lagere drinkwaterprijs betalen.

2.2 Geen lagere duurzaamheidsvoorwaarden voor importproducten

In een open economie als Nederland staan duurzaam geproduceerde voedingsmiddelen uit eigen land met een hogere prijs voortdurend onder druk van goedkopere voedingsmiddelen uit het buitenland, waarvoor lagere duurzaamheidsvoorwaarden gelden. Supermarkten kunnen hierbij zelf een belangrijke rol spelen door als inkoopers voor alle voedingsmiddelen dezelfde (hogere) duurzaamheidseisen te stellen voor Nederlandse producten als voor buitenlandse producten. In dit verband is ook de voedselveiligheidsregeling Eurep-Gap van 22 grote Europese supermarktketens van belang. Eurep-Gap formuleert een aantal bovenwettelijke eisen waaraan aardappel-, groente- en fruitproducten vanaf 1 januari 2004 moeten voldoen. Maar eigenlijk is dit een wassen neus omdat in Nederland producten op de markt komen die

Op het gebied van dierenwelzijn zijn afgelopen jaren enkele verplichte maatregelen voor veehouders ingevoerd. Deze hebben de kostprijs van vlees en eieren licht verhoogd, maar niet in dezelfde mate als de mest- en ammoniakmaatregelen. Op het gebied van dierenwelzijn lijken wettelijke verplichtingen om aan bepaalde normen te voldoen te verkiezen boven heffingen op bedrijfsniveau (stalsysteem, diercategorie) als het om dieronvriendelijke productiemethodes gaat. Wel zouden veehouders dan in aanmerking moeten komen voor subsidies om aan de nieuwe dierenwelzijnstandaards te kunnen voldoen.

In hoofdstuk 3 en 4 werken wij opties uit voor heffingen op dierlijke producten (vlees, eieren, zuivel). Met de opbrengst van deze heffing kunnen investeringen in een dier- en milieuvriendelijke veehouderij worden betaald. Externe effecten worden zo opgenomen in de prijs.

niet voldoen aan de minimale eisen die hier van kracht zijn. Om in aanmerking te komen voor het Eurep-Gap certificaat hoeft een product slechts te voldoen aan de minimale eisen van het land van herkomst. Deze eisen kunnen een veel lager niveau hebben dan in Nederland. Supermarkten moeten het Eurep-Gap certificaat dan ook niet gebruiken om de consument de indruk te geven dat de gecertificeerde producten met respect voor dieren en milieu zijn geproduceerd.

Een soortelijke discussie speelt bij de internationale onderhandelingen over de wereldhandel (WTO). De EU wil dat het in de toekomst toegestaan wordt om *consumer concerns*, zoals dierenwelzijn en milieu, als grondslag te gebruiken om bijvoorbeeld importheffingen in te voeren op producten met een lager niveau

van dierenwelzijn of milieu dan de EU-normen. Hier is volgens ons veel voor te zeggen. Zonder dergelijke afspraken loopt de EU het risico overspoeld te worden door bijvoorbeeld goedkope legbatterijeieren of producten waarin

legbatterijeieren verwerkt zijn, zodra in 2012 in de EU het verbod op de legbatterij volledig van kracht is. Helaas staat de EU met dit standpunt vrijwel alleen in de WTO.

2.3 Beperken nadelen stunten met voedsel

Ongewenste vormen van stunten met voedsel zouden gestopt kunnen worden door overheidsmaatregelen of door afspraken tussen supermarkten. Supermarkten zouden wellicht een lijst van verse producten kunnen opstellen (vlees, agf, melk?) waarvan wordt afgesproken niet of nog maar beperkt te stunten en het instrument van kruissubsidies hier minder voor in te zetten. Het is echter erg onwaarschijnlijk dat supermarkten zullen overgaan tot dergelijke afspraken. Dit staat nog los van de vraag of zo'n afspraak te formuleren is zonder met de Mededingingswet in conflict te komen.

Inmiddels hebben Frankrijk, Duitsland en de VS wettelijke maatregelen ingevoerd die werken als een verbod op de verkoop van voedsel onder de inkoopprijs. Dit laatste zou Nederland zeker ook moeten overwegen. In bovengenoemde landen blijken de wettelijke maatregelen ook een effectief instrument te zijn om een te grote marktmacht en concentratie van supermarkten (hypermarkten) te voorkomen.

In hun onderlinge concurrentie stunten supermarkten vaak met voedsel dat ver onder de

inkoopprijs wordt verkocht. Hiermee wordt het prijsverschil met (duurdere) duurzaam geproduceerde voedingsmiddelen nog groter dan het al is en neemt het marktaandeel duurzame voeding eerder af dan toe. Om die reden probeert de Duitse minister Künast de ergste vormen van prijsverlaging en stunten wettelijk te verbieden. Ook in Frankrijk, Engeland en Zweden denkt men na over dit soort maatregelen. Het hoeft dan niet altijd om herinvoering van minimumprijzen te gaan, ook minder vergaande ingrepen zijn denkbaar.

Mogelijk kan ook de NMa een rol spelen om de prijzenoorlog tussen supermarkten een halt toe te roepen. Art. 24 van de Mededingingswet verbiedt misbruik van de economische machtspositie: het door een onderneming met een belangrijke machtspositie op de relevante markt opzettelijk uitschakelen van de concurrentie door prijzen een poos te verlagen en dan weer te verhogen, nadat de concurrentie is afgehaakt (*predatory pricing*). Sommige supermarktformules lijken wel degelijk een strategie te hebben van extreem lage prijzen gedurende een lange periode, in de hoop concurrerende supermarkten aan de rand van een faillissement te brengen.

2.4 Aanpassen van de Europese en Nederlandse Mededingingswet

De Mededingingswet doet waarvoor hij is: voorkomen dat verstoringen in de vrije markt optreden, en kartels en prijsopdriving tegen gaan. Wij vinden dat de NMa aan bedrijven die (prijs)afspraken over duurzame productie

overwegen, meer duidelijkheid kan bieden door meer overleg over de (on)mogelijkheden en een oriënterend gesprek.

De Mededingingswet biedt aanknopingspunten om die maatschappelijke wensen te sti-

muleren (kwaliteitsafspraken met niet te veel spelers; voldoende restconcurrentie), als er maatschappelijke wensen zijn die niet automatisch in de markt vertaald worden. Wellicht kan de NMa richtsnoeren op maat maken voor prijsafspraken voor duurzame productie, bijvoorbeeld aan de hand van voorbeelden? Op dit moment bestaan alleen algemeen geldende NMa-richtsnoeren voor samenwerking door bedrijven.

Zodra echter sectorbrede afspraken wenselijk zijn (bijvoorbeeld: alle supermarkten verkopen alleen nog maar duurzaam gevangen vis), ontstaat er een conflict met de Mededingingswet. Dit probleem kan alleen door de politiek opgelost worden door aanpassing van de Mededingingswet, of op publiekrechtelijke wijze binnen Nederland, dus via de Productschappen. Opmerkelijk is dat de werkgevers en werknemers in SER-verband hier ook om gevraagd hebben, zich bewust van de extra regeldruck die dit oplevert.

Op lange termijn is het echter wenselijk om de mededingingsregels zelf aan te passen om maatschappelijk verantwoord ondernemen en duurzame landbouw en voeding een betere kans te geven, zonder ongewenste bijeffecten te sorteren (prijsoptdruk en kartelvorming). Die aanpassing zou kunnen bestaan uit:

- beperkt uitzonderingen toestaan, bijvoorbeeld alleen bij milieuafspraken of dierenwelzijn (niet alle MVO thema's);
- extra controles uitvoeren om prijsafspraken niet verder te laten gaan dan strikt noodzakelijk;

2.5 Verkleinen van het prijsverschil tussen biologisch en niet-biologisch voedsel

Er bestaat een groot aantal mogelijkheden om het prijsverschil tussen biologisch en niet-

- uitzonderingen tijdelijk toestaan (5-10 jaar);
- nieuwe ontheffingsgrondslagen in Artikel 17 van de Mededingingswet en ook in Europese Mededingingswet opnemen. Als ontheffingsgrondslag gelden nu nog vijf voorwaarden, die echter minder strikt geformuleerd zouden moeten worden als het om prijsafspraken voor duurzaamheid/MVO gaat. De vijf voorwaarden zijn op dit moment:

1) het moet bijdragen aan een verbetering van de productie of distributie dan wel het bevorderen van technische of economische vooruitgang; 2) het moet de consument ten goede komen; 3) de afspraken moeten onmisbaar en noodzakelijk zijn; 4) een afspraak die minder mededingingsbeperkend is, gaat voor; en 5) er moet voldoende restconcurrentie blijven.

Herman Wijffels en Natuur en Milieu hebben gesuggereerd de eerstgenoemde voorwaarde voor ontheffingsgrondslag in de Mededingingswet aan te passen en te verbreden naar een verbetering van duurzame productie of maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zo'n wijziging in de Nederlandse en Europese mededingingsregels zou echter niet voldoende zijn, omdat de andere drie voorwaarden dan nog steeds van toepassing zijn. Met name de derde voorwaarde kan in de praktijk erg belemmerend werken voor (prijs)afspraken over duurzame voedselproductie.

biologisch voedsel te verkleinen. We noemen hierbij de volgende opties:

- milieuheffingen in de primaire landbouw;
- BTW-verlaging van biologische producten of BTW-verhoging van niet-biologische producten;
- ecotaks op niet-biologisch voedsel;
- subsidies voor biologische landbouw;
- premies voor detailhandel voor verkoop biologisch voedsel;
- extra bonuspunten in spaarsystemen van de detailhandel voor duurzaam voedsel;
- schaalvergroting van de biologische landbouw.

Milieuheffingen in de primaire landbouw

Milieuheffingen in de primaire landbouw zijn inmiddels al ingevoerd op het gebied van mest (MINAS-heffingen op overschot stikstof en fosfaat) en energie. Biologische bedrijven betalen doorgaans een lagere heffing omdat het mestoverschot en het energiegebruik lager zijn. Gedacht kan ook worden aan heffingen op zware metalen (cadmium, koper, lood, zink) of een regulerende heffing op bestrijdingsmiddelen van € 10,- tot € 15,- per kilogram actieve stof (jaarlijks € 45-110 miljoen aan opbrengsten, Stichting Natuur en Milieu, 1999). Ook is een heffing mogelijk op bepaalde dieronvriendelijke productiemethoden (gebaseerd op diercategorieën, stalsystemen of verblijfsduur van dieren in de stal of in de wei). Ook in dit geval zullen biologische bedrijven nauwelijks aangeslagen worden en een kostenvoordeel behalen. Dit werkt door in relatieve prijsverlagingen voor biologische producten. Tenslotte zullen ook de heffingen bij veehouders voor het diergezondheidsfonds omhoog moeten gaan, zodat de overheidsbijdrage bij een uitbraak van een dierziekte (zoals MKZ, vogel- of varkenspest) minder wordt en ook hier de kosten worden geïnternaliseerd in de prijs en niet grotendeels op de belastingbetaler worden afgewenteld.

BTW-verlaging en -verhoging

BTW-verlaging voor biologische producten (van het lage naar een nultarief) of BTW-verhoging voor niet-biologische producten naar het algemene tarief is een veel bepleite optie. Het is echter (nog) niet toegestaan in Europees verband. Het is verboden om bij BTW-maatregelen of vergelijkbare belastingen op productniveau onderscheid te maken op basis van productiewijze. Dit mag alleen als producten objectief en fysiek van elkaar verschillen. Een wijziging van de zesde EU-BTW-richtlijn is hiervoor nodig. Ook de internationale handelsverdragen (GATT Artikel I en III) verbieden handelsdifferentiatie, met een onderscheid tussen producten op basis van proces- of productiemethode.

Ecotaks

Om bovenstaande redenen is een ecotaks op niet-biologisch voedsel in de detailhandel waarschijnlijk ook nog niet door de EU toegestaan. Tenzij het mogelijk is deze ecotaks te baseren op objectieve, fysieke productverschillen.

Omschakelsubsidies

Omschakelsubsidies voor biologische landbouw (al dan niet fiscaal) zijn een bekende manier om biologische bedrijven te compenseren voor de extra kosten die gemaakt worden voor de duurzame productie. In de periode van omschakeling maken zij namelijk extra kosten zonder dat het product met meerprijs als biologisch verkocht mag worden. Momenteel (voorjaar 2003) is dit alleen mogelijk via de groenregeling. De DOA (duurzame ondernemersaftrek bij de inkomstenbelasting) is niet doorgegaan en de specifieke omschakelsubsidie van het ministerie van LNV wordt pas in 2004 weer opengesteld.

Directe premies

Directe premies voor de detailhandel bij de verkoop van duurzaam of biologisch voedsel zijn ook mogelijk, mits ze voldoen aan regels voor staatssteun. Momenteel worden in het kader van het *Convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw* subsidies toegekend aan de detailhandel voor promotie van biologisch voedsel. Dit succesvolle instrument kan gecontinueerd worden.

Schaalvergroting biologische landbouw

Schaalvergroting in de biologische landbouw kan ook bijdragen tot verlaging van de prijsverschillen tussen gangbare en biologische producten. Door schaalvergroting treden logistieke en efficiëntievoordelen op, die de prijs kunnen drukken. Deze voordelen treden echter vermoedelijk pas echt goed op als de biologische sector een marktaandeel heeft van zo'n 20%. Voor de Zweedse regering is dit een reden om als overheidsdoelstelling te kiezen voor een areaal van 20% biologische landbouw in 2005 (dit was in 1999 al bijna 10%). Schaalvergroting komt echter niet vanzelf tot stand; daarvoor is een groot aantal overheidsmaatregelen nodig, waarvan een aantal hierboven reeds genoemd is.

Maatregelen door de detailhandel

Ook de detailhandel heeft mogelijkheden om het prijsverschil tussen biologische en niet-biologische producten te verkleinen. Enkele voorbeelden van mogelijke detailhandelmaatregelen:

- het prijsverschil tussen biologische en niet-biologische producten kan in bepaalde gevallen opgeheven worden door alleen nog maar biologische producten aan te bieden. Op het EKO-congres in maart 2003 kondigde de koepelorganisatie voor supermarkten CBL dit aan voor een aantal groenten (met een relatief laag prijsverschil). Wellicht kan het CBL in de toekomst besluiten deze aanpak uit te breiden naar andere biologische productgroepen, bijvoorbeeld voor producten waarvoor de assortimentskeuze toch al beperkt is. Met name bij de kleinere supermarktfilialen is dit snel het geval;
- supermarkten passen kruissubsidies toe om klanten te lokken. Zij stunen bijvoorbeeld vaak met verse producten zoals vlees en groente en nemen verliezen op deze producten voor lief, door de marges op andere producten te verhogen. Supermarkten kunnen uiteraard ook kruissubsidies toepassen op biologische en niet-biologische producten, ten gunste van de biologische of duurzame varianten;
- supermarkten kunnen extra bonuspunten toekennen aan duurzaam geproduceerd voedsel bij de vele spaarsystemen die in de detailhandel bestaan (denk aan Airmiles). De extra punten kunnen toegekend worden aan duurzaam en/of maatschappelijk verantwoord geproduceerd voedsel waar tevens keurmerken voor bestaan, zoals EKO, Max Havelaar, Milieukeur, Freiland/Grasei et cetera.

2.6 Opties supermarkten voor eerlijke prijzen voor duurzaam voedsel

In algemene zin kunnen supermarkten zelf bijdragen aan eerlijker prijzen voor duurzame voedingsmiddelen. Zij kunnen onder andere:

- bij inkoop Eisen de lat steeds hoger leggen op het gebied van duurzaamheid en dezelfde eisen hanteren voor importproducten;

- vaker reguliere producten volledig vervangen door de duurzame varianten en alleen nog dierlijke producten verkopen waarbij dieren hun diereigen gedrag hebben kunnen uiten (varkens wroeten, kippen scharrelen, koe in de wei);
 - extra schapruimte inrichten, en acties en reclame maken voor duurzame producten;
 - interne kruissubsidies (kortingen) op duurzame producten toepassen, gedekt door hogere marges op onduurzame producten;
 - spaar- en beloningssystemen vaker inzetten ten bate van duurzame producten;
 - bezien of Productschappen een *level playing field* kunnen creëren door een duurzaamheidsheffing op voedingsmiddelen voor supermarkten en overige detailhandel te introduceren ten bate van gezamenlijke reclame voor duurzame of biologische producten,
- package deals* voor biologische producten, product/marktcombinaties, ontwikkelingswerk et cetera;
- een regeling ontwerpen waarbij de detailhandel met een relatief groot of een groeiend marktaandeel duurzame voedingsmiddelen, fiscale voordelen of subsidies krijgt van de overheid die grotendeels doorgesluisd worden naar de consument;
 - bezien of net als in Duitse supermarkten een classificering op verpakkingen ingevoerd kan worden waaruit direct de mate van duurzaamheid van voedingsmiddelen is af te lezen (in Duitsland wordt gewerkt met een systeem van maximaal vijf lieveheersbeestjes);
 - bezien of en hoe afspraken gemaakt kunnen worden die niet strijdig zijn met de Mededingingswet om op verse producten (vlees, agf, zuivel) niet te stunten door te verkopen onder de inkoopprijs.

2.7 Rol van consumenten

Consumenten spelen een sleutelrol bij het stimuleren van de vraag naar duurzaam geproduceerde voedingsmiddelen. Zij zijn de vragers, of zouden het moeten zijn. Waar consumenten in enquêtes aangeven extra te willen betalen voor milieu- en diervriendelijk geproduceerd voedsel, laten zij het in het winkelschap vaak afweten omdat de prijs te hoog zou zijn en zij niet bereid zijn een 'eerlijke' prijs te betalen. Toch is dit laatste relatief. Consumenten geven ongeveer net zoveel uit aan voedsel als aan vrijetijdsactiviteiten en reizen. In relatie tot het inkomen zijn de prijzen van voedingsmiddelen steeds verder gedaald. Luxe kattenvoer is in de supermarkt omgerekend in de kiloprijs van vlees, vaak twee keer zo duur als een varkenskotlet. Wie

10% van zijn voedsel biologisch zou kopen, is per persoon per maand € 5,50 extra kwijt; voor velen geen schokkend hoog bedrag.

Als een heel gezin de belangrijkste primaire voedingsmiddelen biologisch zou kopen - zo berekende het Öko-Institut in Freiburg³ - dan bedragen de extra kosten slechts € 41,- per maand. Als men bovendien eenderde minder

³ Het gaat in de modelberekening van het Öko-Institut uit 1999 om melk, boter, eieren, aardappelen, tarwemeel, rijst, deegwaren, brood, koffie en bananen. De Nederlandse situatie zal sterk vergelijkbaar zijn met de Duitse. Titel rapport: *Globalisierung in der Speisekammer*, opgenomen in *Mythen van de landbouw* van M. Schneider, 2000 (uitgave Platform Biologica).

vlees, vleeswaren, suiker, zoetwaren en jam eet, zijn de totale uitgaven zelfs bijna even hoog.

Gelukkig blijft het aantal consumenten groeien dat wel een eerlijke prijs wil betalen voor bijvoorbeeld biologische producten. De totaalomzet van biologisch voedsel wordt voor

2002 geschat op 375 miljoen euro (1,6% van de omzet van alle levensmiddelen). Het gaat hierbij om een groei van 9% ten opzichte van 2001, terwijl de omzet in 2001 weer 20% was gegroeid ten opzichte van 2000 (Platform Biologica, 2003).

2.8 Conclusie

Van bovengenoemde opties zijn milieuheffingen in de primaire landbouw structureel de belangrijkste om externe milieukosten in de prijs van producten te verwerken en het prijsverschil tussen gangbare en duurzame/biologische producten te verkleinen. Milieuheffingen in de primaire landbouw liggen ook het dichtst bij het beginsel de vervuiler betaalt. Idealiter worden dergelijke heffingen in Europees verband ingevoerd, maar ook in Nederland kan hier al een flinke stap mee gezet worden. Verhoging van de MINAS-heffingen (ook fosfaatkunstmestgebruik belasten, verlaging verliesnormen), invoering van een heffing op bestrijdingsmiddelen, aanscherping van de dierenwelzijnsnormen en verhoging van de veehouderijheffingen voor het diergezondheidsfonds, zijn de belangrijkste manieren waarop in Nederland de externe kosten in de voedselprijzen verrekend kunnen worden. Subsidies en premies kunnen ook ingezet worden om milieukosten in de prijzen te verwerken, maar zijn aanvullend en tijdelijk van aard, ter ondersteuning van omschakeling en

opschaling van duurzame productie en consumptie. Tot het moment dat een kritische massa is bereikt van bijvoorbeeld 20% van areaal of marktaandeel biologische landbouw en prijsverschillen tussen gangbaar en biologisch veel kleiner zijn geworden. Subsidies kunnen ook goed gebruikt worden ter compensatie van de extra kosten die Nederlandse veehouders maken omdat nationale normen hoger liggen dan die in andere landen. Dit zou het geval kunnen zijn als Nederland vooroploopt met milieu- en welzijnsregels (bijvoorbeeld verplichte weidegang voor koeien, of verplichte ammoniakarme stallen) of bijvoorbeeld met het verplichten van vaccinatie tegen dierziekten, eerder dan de EU dat doet. De detailhandel zelf kan een zeer belangrijke rol spelen om aan duurzame voedingsmiddelen een eerlijke prijs toe te kennen. Het gaat hierbij vooral om 'duurzame' keuzes in het inkoop-, prijs- en marketingbeleid en samenwerking binnen de detailhandelbranche om van duurzame producten een succes te maken en om *free riders* te voorkomen.

3

Voorstel voor een consumentenheffing op vlees, vleeswaren en eieren

3.1 Beschrijving van het type heffing

De afgelopen jaren is een groot aantal onderzoeken gedaan naar de mogelijkheid om een heffing op vlees in te voeren om hiermee de externe kosten (milieu en dierenwelzijn) in de prijs te verwerken.

In 1995 publiceerde Stichting Natuur en Milieu een rapport met een voorstel om de BTW op vlees te verhogen. Enkele jaren later adviseerde de commissie-De Waard (vergroening belastingstelsel) de BTW-verhoging of accijns op vlees nader te onderzoeken. Het rapport *Wijffels (Toekomst van de veehouderij)* bepleitte in mei 2001 'prijsystemen waarin een betere kwaliteit ook daadwerkelijk gehonoreerd wordt', alsmede herziening van het EU-landbouwbeleid. De Raad voor het Landelijk Gebied adviseerde in augustus 2001 over de toekomst van de dierhouderij 'prijsmaatregelen door de overheid: een hoog BTW-tarief of een heffing op producten met een lage kwaliteit'. Hierna noemde het ministerie van LNV in de *Beleidsnota Dierenwelzijn* (2002) de optie om via BTW en accijnzen, duurzame ondernemersaftrek (DOA) en VAMIL het dierenwelzijn in de veehouderij te bevorderen (al dan niet op basis van een objectieve Dierenwelzijnsindex). Pas toen bleek dat andere EU-lidstaten al consumentenheffingen op vlees hadden ingevoerd ter compensatie van extra kosten door BSE - en de Tweede Kamer per motie ook op zo'n

heffing in Nederland aandrong - gingen het ministerie van LNV en het landbouwbedrijfsleven nadenken over concrete opties om vlees extra te belasten. Volgens het landbouwbedrijfsleven zou een heffing op vlees ter compensatie van extra BSE-kosten via een (milieu)verwijderingsbijdrage op basis van de Wet milieubeheer veruit te verkiezen zijn boven alternatieven zoals een BTW-verhoging op vlees of heffingen op basis van de Destructiewet of de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren. Naar verluidt, zou 100 miljoen euro per jaar nodig zijn ter compensatie van alle extra BSE-kosten (zie ook bijlage 1).

Stichting Natuur en Milieu heeft de afgelopen jaren gezocht naar financiële prikkels die ingezet kunnen worden om een duurzame veehouderij dichterbij te brengen. Hierbij is gelet op de volgende criteria:

- effectiviteit: minder milieubelasting, meer dierenwelzijn; efficiëntie: effect met de laagste maatschappelijke kosten;
- vervuiler betaalt: betreft het externe effecten bij besluitvorming;
- uitvoerbaarheid: controleerbaar, handhaafbaar, fiscale kaders;
- internationale inpasbaarheid;
- concurrentiepositie van bedrijven;

- maatschappelijke verdeling van lasten.

In opdracht van Stichting Natuur en Milieu onderzochten het CLM en het CE drie varianten voor een heffing op vlees: de BTW-verhoging, de accijns en de duurzaamheidsbijdrage, een bestemmingsheffing, vergelijkbaar met de verwijderingsbijdrage op bijvoorbeeld batterijen, auto's en witgoed (Hees e.a., 2003). Ook uit deze studie bleek dat accijns en BTW-verhoging meer nadelen kennen dan de duurzaamheidsbijdrage.

Onder andere op basis van deze studies pleit Natuur en Milieu voor het invoeren van een duurzaamheidsbijdrage op dierlijke producten. Een aantal externe kosten (milieu en dierenwelzijn) kunnen zo in de vleesprijs (en die van eieren/zuivel) worden verwerkt. Deze heffing kan in theorie nog drie vormen aannemen:

- 1) duurzaamheidsbijdrage analoog aan de verwijderingsbijdrage;
- 2) bijzondere verbruiksbelasting;
- 3) productschapsheffing.

Duurzaamheidsbijdrage

De duurzaamheidsbijdrage op dierlijke producten analoog aan de verwijderingsbijdrage vergt een nieuw wettelijk kader. Het gaat hierbij immers niet om het financieringssysteem voor het doelmatig verwijderen van afvalstoffen, maar om een financieringssysteem voor het doelmatig bevorderen van een duurzame, milieu- en diervriendelijke veehouderij. Bij de verwijderingsbijdrage kan het ministerie van VROM een verzoek hiertoe van het bedrijfsleven dat een groot deel van de branche vertegenwoordigt, algemeen verbindend verklaren. Bij een duurzaamheidsbijdrage op voedingsmiddelen, ligt het eerder voor de hand dat het ministerie van LNV de mogelijkheid krijgt voorstellen van het bedrijfsleven en/of maatschappelijke organisaties algemeen verbindend te verklaren of na goedkeuring van het parlement gewoon in te voeren.

dend te verklaren of na goedkeuring van het parlement gewoon in te voeren.

Bijzondere verbruiksbelasting

Een bijzondere verbruiksbelasting op vlees, eieren of zuivel is een andere optie dan de BTW-verhoging of de accijns. Het tarief van deze belasting kan al naar gelang behoefte worden aangepast en op verschillende plekken in de keten worden geheven, bijvoorbeeld bij consument, detailhandel, slachterij of producent. De heffing heeft de hoogste uitvoerbaarheid als deze op detailhandelniveau wordt ingevoerd. De detailhandel berekent de belasting door aan de consument en draagt deze af aan het rijk.

Productschapsheffing

Een publieke heffing door de Productschappen is ook mogelijk. Productschappen kunnen bij verordening heffingen opleggen waarvoor het Productschap is ingesteld (Artikel 126, Wet op de bedrijfsorganisatie). Bij de heffing op dierlijke producten komen dan de volgende Productschappen in beeld: Productschap Vee, Vlees en Eieren (PVE), Productschap Zuivel (PZ) en het Hoofdbedrijfschap Detailhandel. Deze Productschappen kunnen een heffing invoeren op het niveau van de detailhandel om de kwaliteit van dierlijke producten en de gezondheidstoestand te bevorderen. De heffing kan ook op verzoek van een bevoegd minister ingevoerd worden via een Medebewindsopdracht, bijvoorbeeld op basis van de EUnitraatrichtlijn, de EU-NEC-richtlijn voor ammoniak en richtlijnen voor dierenwelzijn en diergezondheid. Het is denkbaar dat de vertegenwoordiging in het Productschap van de detailhandel niet blij zal zijn met zo'n heffing in verband met extra administratieve lasten. Anderzijds zijn er precedentes waarbij de detailhandel meewerkt aan de verwijderingsbijdragen.

Stichting Natuur en Milieu kiest voor duurzaamheidsbijdrage

Stichting Natuur en Milieu adviseert ofwel de duurzaamheidsbijdrage of de bijzondere verbruiksbelasting in te voeren op vlees, eieren en zuivel. Voorkeur gaat uit naar de duurzaamheidsbijdrage, mits de invoering geen vele jaren vergt. Naar analogie van de verwijderingsbijdrage kan dan namelijk worden gekozen voor een bestemmingsheffing, waarbij fondsvorming voor duurzame productie en consumptie vooropstaat. Mocht dit laatste niet worden toegestaan door de Europese Commissie, dan kan gekozen worden om twee afzonderlijke besluiten te nemen over het invoeren van de heffing (ten bate van de fiscus) en over het uitgeven van het merendeel van de opbrengsten daarvan door het ministerie van LNV (zie ook bijlage 1 bij Franse BSE-heffing, waar deze constructie is gekozen na druk vanuit de Europese Commissie).

Ook moet het voorstel voor een bestemmingsheffing en fondsvorming ingepast kunnen worden in de begrotingsregels. Beide paarse kabinetten hanteerden een begrotingsbeleid waarbij de opbrengst van nieuwe milieuhellingen alleen gebruikt kon worden voor milieubeleid als tot herschikking van andere begrotingsuitgaven besloten werd. Een nieuw kabinet zou op dit punt nieuwe afspraken kunnen maken.

De heffing zou geïnd moeten worden door de detailhandel als percentage (3%) op de inkoop van vleesproducten en eieren in Nederland en op importproducten. De heffing wordt doorberekend aan consumenten en afgedragen aan de staat.

De heffing wordt ook geheven op geïmporteerde dierlijke producten, terwijl de investeringspremies niet ten goede komen aan de landen van waaruit is geëxporteerd naar Nederland. Het zou kunnen dat sommige lidstaten dit opvatten als strijdig met Artikel 9 van het Verdrag van Rome (de belasting heeft het effect van een douaneheffing). Deze landen hebben geen enkele reden tot zorg, omdat zij

zelf veel meer uit Nederland afkomstig vlees, vleeswaren, eieren en zuivel importeren dan dat zij exporteren naar Nederland. Nederland maakt het zichzelf juist moeilijk door dierlijke producten extra te belasten bij de binnenlandse consumptie en extra investeringen in milieu en dierenwelzijn (kostprijsverhogingen) uit te lokken bij Nederlandse veehouders die ook exporteren.

Frankrijk heeft de consumentenheffing op vlees ook geheven over importproducten en doet dit inmiddels al ruim zes jaar. Ons voorstel is dat Nederland een consumentenheffing op vlees gedurende vijf jaar invoert. Als wordt besloten de heffing uit te zonderen voor importproducten, zullen deze een concurrentievoordeel van 3% krijgen ten opzichte van in Nederland geproduceerd vlees, wat zeer onwenselijk, maar niet onoverkomelijk is, zeker niet als de detailhandel blijft kiezen voor Nederlandse producten.

Stichting Natuur en Milieu zou het liefst zien dat biologische veehouderijproducten uitgezonderd zouden worden van de heffing op dierlijke producten, maar helaas is dat in Europees verband en op basis van GATT-verdragen (nog) niet toegestaan. Anderzijds wordt de Europese Commissie steeds soepeler met het verbod op differentiatie op basis van proces- en productiewijze: bij biobrandstoffen (bijvoorbeeld zonnebloemolie) wordt dit inmiddels wel toegestaan.

Omdat biologische dierlijke producten 50-100% duurder zijn dan gangbare producten, zal een heffing op alle soorten vlees, zuivel en eieren onevenredig nadelig uitpakken voor de biologische veehouderij (prijsverschil wordt relatief nog groter). Daarom alleen al is een deel van de opbrengst van de heffing nodig om de biologische veehouderij te compenseren (beperkte jaarlijkse exploitatiesteun) en omschakeling verder te stimuleren.

Stichting Natuur en Milieu doet de aanbeveling te beginnen met een heffing van 3% op in Nederland verkocht vlees, vleeswaren en alle (kant-en-klaar)producten waar vlees in is ver-

werkt (rund, varken, kip). Het gaat hierbij om een bescheiden heffing van gemiddeld € 0,16 euro per kilogram vlees, die eventueel in een later stadium verhoogd kan worden naar 5%. De gemiddelde vleesprijs in Nederland was in het jaar 2000 € 5,33 per kilogram; in 2000 bedroeg de consumptie van vlees en vleeswaren door Nederlandse huishoudens immers 4.551 miljoen euro op een totale Nederlandse vleesconsumptie van 52,8 kilogram per persoon (bij bijna 16 miljoen inwoners). De heffing wordt gedurende vijf jaar ingevoerd en levert jaarlijks 136 miljoen euro en in totaal 680 miljoen euro op.

Elk product dat vlees bevat (ongeacht het percentage), is in het voorstel onderhevig aan de 3% prijsverhoging. Een categorie gemengde vleesproducten die van de heffing zijn vrijgesteld, lokt fraude of administratieve trucs uit en moet voorkomen worden.

Stichting Natuur en Milieu ziet een heffing van 10% op de prijs van eieren gedurende vijf jaar als een absoluut begin om de pluimvee-sector

te verduurzamen. De recente uitbraak van de vogelpest heeft de discussie over een hervorming van de intensieve veehouderij wederom doen oplaaien. Hierbij is met name het advies uit 1999 van de Stuurgroep Alders (gesteund door het pluimveebedrijfsleven, vakbonden, Dierenbescherming en Stichting Natuur en Milieu) weer actueel geworden. Met een heffing van 10% op in Nederland verkochte eieren kan jaarlijks zo'n 34 miljoen euro worden geïnd (over vijf jaar 170 miljoen euro).

Het heffingspercentage van 3% op vlees en zuivel is met zorg uitgekozen, omdat het niet te hoog maar ook niet te laag mag zijn. Een te hoog percentage leidt tot ongewenste effecten (koopkrachtdaling, aankopen over de grens), terwijl een te lage heffing een hoge uitvoeringsbelasting oplevert (rondpompen van geld) en onvoldoende armslag om daadwerkelijk een duurzame veehouderij te stimuleren (zie ook hoofdstuk 5).

3.2 Voorstellen voor besteding van de heffingsopbrengst

De opbrengst van de heffing moet volgens ons ingezet worden voor een meer duurzame landbouw, een mooier platteland, meer natuur en een betere gezondheid voor mens en dier. Dit is hieronder uitgesplitst voor verschillende sectoren.

Pluimvee

Het voorstel is een heffing van 10% op eieren en een heffing van 3% op pluimveevlees in te voeren, waardoor een ei ruim 1 eurocent duurder wordt en kip ongeveer 16 cent per kilogram. Met het bedrag dat wordt geïnd gedurende vijf jaar, kan een aantal urgente en noodzakelijke maatregelen in de pluimveehouderij worden ingevoerd.

- 1) Uitvoering van het advies van de Stuurgroep Alders uit 1999 om een in-

vesteringssubsidie van € 2,95 per hen in te voeren voor omschakeling naar alternatieve huisvestingssystemen (volière, scharrel of biologisch). Als dankzij zo'n investeringssubsidie binnen vijf jaar de helft van het legpluimvee in een ander systeem dan legbatterij gehouden gaat worden, is daarvoor éénmalig een bedrag nodig van ruim 40 miljoen euro. Dergelijke steunbedragen zijn toegestaan in Brussel: momenteel maximaal 40% overheidssteun, mits geen capaciteitsuitbreiding; vanaf 2004 is wellicht 60% steun mogelijk (75% in probleemgebieden), zie Europese Commissie 2000 en 2003, literatuurlijst. Voorwaarde is dat bedrijven die omschakelen, kunnen aantonen dat hun pro-

duct met hogere welzijnseisen in de markt kan worden afgezet (meerjarig afzetcontract met ketenpartij, net als bij de bestaande investeringspremie voor biologische varkensbedrijven).

- 2) Exploitatiesteun voor bedrijven met leghennen en/of vleeskuikens in een systeem met bovengemiddeld welzijn qua leefoppervlak, voorzieningen en uitloop (scharrel, volièrekoppen, Freiland et cetera). Het voorstel is dat deze gedurende vijf jaar een aflopend bedrag krijgen van gemiddeld € 0,70 euro per jaar per dier. Uitgaande van een stapsgewijze omschakeling van 3 miljoen kippen per jaar, is dus een bedrag nodig oplopend van circa 2 miljoen tot circa 10 miljoen euro per jaar. In totaal is 30 miljoen euro nodig. Ook hiervoor geldt de voorwaarde voor exploitatiesteun dat afzetmarkten moeten kunnen worden aangetoond. Exploitatiesteun is overigens momenteel alleen toegestaan als dit een stimulerend element inhoudt, of als een tegenprestatie van de begunstigde geleverd wordt en als de steun niet achteraf maar vooraf wordt toegekend. Tijdelijke steun is bijvoorbeeld mogelijk ter compensatie van kosten van nieuwe dwingende nationale milieueisen die verder gaan dan communautaire voorschriften. De Europese Commissie heeft in februari 2003 een soepeler ontwerpverordening voor staatssteun goedgekeurd, die het - na goedkeuring door de Ministerraad en het Europees Parlement - vanaf 1 januari 2004 mogelijk maakt dat lidstaten steun verlenen tot € 100.000,- per veehouder over een periode van drie jaar om productie en afzet van producten van hoge kwaliteit te bevorderen (onder andere kwaliteitsborging, certificering, controles). Met deze steun kan een deel van de extra exploitatiekosten gedekt worden. Ook heeft de

Europese Commissie in januari 2003 een voorstel gedaan voor herziening van het EU-landbouwbeleid en plattelandsontwikkeling waarbij vanaf 2006 een bedrag van maximum € 10.000,- per landbouwbedrijf mogelijk is gedurende vijf jaar op een degressieve basis. Dit ter compensatie van kosten en inkomensverlies als gevolg van EU-wetgeving of nieuwe nationale wetgeving. Voor maatregelen op het gebied van dierenwelzijn is een maximumsteun voorgesteld van € 500,- per dier eenheid.

- 3) Mogelijke investeringen in overdekkingen (bij buitenuitloop en aanleg van kipvrije zones, analoog aan de varkensvrije zones in de Reconstructiegebieden om verspreiding van varkenspest te helpen voorkomen.
- 4) Opkoop, sloop en verplaatsing van pluimveebedrijven in het kader van het mest- en ammoniakbeleid of de Reconstructie (verplaatsen bedrijven met hoge puntbelasting nabij natuurgebieden).
- 5) Maatregelen op het gebied van verbetering volksgezondheid (salmonella, campylobacter, BSE-tests en verwijdering risicomateriaal) en diergezondheid (IKB plus milieu/welzijn; eventuele toekomstige kosten in verband met vaccinaties).

Varkenshouderij

Met de heffing van 3% op varkensvlees kunnen de volgende urgente maatregelen worden ingevoerd.

- 1) Een investeringssubsidie voor omschakeling naar alternatieve huisvestingsystemen (onder andere biologische varkenshouderij). Als dankzij zo'n investeringssubsidie binnen vijf jaar 10% van de varkens in een ander sys-

teem gehouden gaat worden, is daarvoor éénmalig een bedrag nodig van naar schatting 30 miljoen euro (6 miljoen euro per jaar).

- 2) Exploitatiesteun voor bedrijven met vleesvarkens of fokzeugen in een systeem met bovengemiddeld welzijn qua leefoppervlak, voorzieningen en uitloop (scharrel, biologisch et cetera). Deze krijgen gedurende vijf jaar een aflopend bedrag van (voorstel) gemiddeld € 30,- per jaar per dier (circa 30% van de meerkosten, € 0,38 per kilogram). Uitgaande van een stapsgewijze omschakeling van 500.000 varkens per vijf jaar, is dus een bedrag oplopend van circa 15,2 miljoen euro per jaar nodig. In totaal is voor vijf jaar 76 miljoen euro nodig. Zie hierboven over exploitatiesteun bij pluimvee.
- 3) Opkoop, sloop en verplaatsing van varkens- en pluimveebedrijven in het kader van het mest- en ammoniakbeleid of de Reconstructie (verplaatsen bedrijven met hoge puntbelasting nabij natuurgebieden).
- 4) Veevoermaatregelen die een relatief laag milieu- en ruimtebeslag opleveren kunnen gesubsidieerd worden. Uit onderzoek van Blonk (2001) blijkt dat eenjarige oliegewassen (zoals sojaschroot en raapzaad) dan uit het veevoer geweerd moeten worden; alle alternatieven zijn beter voor het milieu. Veevoer voor vleesvarkens wordt bijvoorbeeld vijftig procent milieuvriendelijker en bespaart 35% ruimte voor landbouwgrond als vijftig procent van het veevoer bestaat uit EKO- of Milieukeurgraan en geen eenjarige oliegewassen worden toegepast (wel vochtrijke bijvoeders of meerjarige oliegewassen zoals palmpitten). De meer-

kosten van dit veevoerpakket bedragen 7% plus 5% voor apart verwerken (logistieke kosten), samen € 5,- per vleesvarken. Met een premie van 5 miljoen euro kan het veevoer van 1 miljoen vleesvarkens dus 50% milieuvriendelijker worden gemaakt in termen van nutriënten en pesticidengebruik. Jaarlijks worden nu circa 16 miljoen varkens geslacht.

- 5) Maatregelen op het gebied van verbetering van de volksgezondheid (salmonella, campylobacter, BSE-tests en verwijdering risicomateriaal) en diergezondheid (IKB plus milieu en dierenwelzijn; eventuele toekomstige kosten in verband met vaccinaties). De Europese Commissie staat staatssteun toe voor de dekking van kosten van kwaliteitscontroles (100% bij verplichte controles en 70% bij niet-verplichte controles). Voorwaarde is dat het geen routinematige controles zijn door de fabrikant, maar controles door of in opdracht van derden, zoals controles door bevoegde bestuurlijke autoriteiten of door onafhankelijke organisaties die voor controle en toezicht op het gebruik van kwaliteitslabels, oorsprongbenamingen en biologische labels verantwoordelijk zijn. Als IKB (en KKM) onder deze criteria vallen, is het te verdedigen dat steun wordt gegeven aan de beheers- en controlekosten van het IKB-(en KKM)systeem, zodra of voorzover deze programma's minimumnormen voor milieu en dierenwelzijn (ook bovenwettelijk) hebben opgenomen, zodat veehouders die aan deze normen voldoen voor 70% gecompenseerd worden in de controlekosten hiervan. Hetzelfde geldt voor veehouders die werken conform keurmerken zoals EKO, Milieukeur, Streekproducten en Freiland.

De voorstellen in een tabel:

Tabel 3: opties voor financiering transitie duurzame veehouderij 2004-2008: bijvoorbeeld via consumentenheffing op vlees en eieren; opbrengst 169 miljoen euro per jaar

Pakket	Maatregelen	Voorstel Natuur en Milieu in mln. €/jr
Welzijn	Investeringspremie diervriendelijke pluimveestal (o.a. volièrre, scharrel, biologisch)	8
	Investeringspremie diervriendelijke varkensstal (o.a. beddestal, scharrel, biologisch)	6
	Dierpremie kippen i.v.m. compensatie 50% meerkosten hoogste score op dierwelzijnsindex	6
	Dierpremie varkens i.v.m. compensatie 50% meerkosten hoogste score op dierwelzijnsindex	4
	Promotie welzijnsvriendelijk/biologisch vlees en eieren	1
	Kwaliteits- en certificeringsprogramma diervriendelijk transport	1
	Marktgerichte projecten terugdringen castratie varkens	1
	Subtotaal	27
Milieu	Investeringspremie emissiearme stal (boven AMvB-huisvesting)	2
	Premie Milieukeur varkens/kip (na aanscherping eisen)	2
	Premie milieuvriendelijk veevoer (laag N/P-gehalte, geen eenjarige oliegewassen en 50% graan met EKO-/milieukeur)	5
	Subtotaal	7
Natuur	Opkoop- en sloopregeling intensieve veehouderij in buffers 3 km rondom natuur, in waterwingebieden en kipvrije zones (6 miljoen kilogram fosfaat/2 miljoen m ² stal)	90
	Reconstructie (verplaatsing/bedrijfsontwikkeling/EHS/water/milieu)	30
	Subtotaal	120
Gezondheid mens/dier	BSE-kosten (destructie slachtafval/kadavers)	10
	IKB-certificering (50% beheers- en controlekosten, mits ook IKB basiseisen milieu/welzijn)	4
	Beheersprogramma salmonella/campylobacter	1
	Kosten voor vaccinatie	p.m.
	Subtotaal	15
Totaal		169

4

Voorstel voor een consumentenheffing op zuivelproducten

4.1 Beschrijving van het type heffing

Stichting Natuur en Milieu is voorstander van een duurzaamheidsheffing of een bijzondere verbruiksbelasting van circa 2 eurocent per liter halfvolle melk en een vergelijkbare heffing op andere zuivelproducten (3% prijsverhoging). Mogelijk is een iets hogere heffing van 5% wenselijk in een iets later stadium (ruim 3 eurocent per liter).

Deze heffing wordt geïnd door de detailhandel als percentage op de inkoop van zuivelproducten in Nederland en op importproducten. Het gaat om een tijdelijke heffing gedurende vijf jaar. Het omschakelproces naar een duurzame veehouderij moet in principe een eenmalig omschakelproces zijn. Bovendien stelt de Europese Commissie als voorwaarde voor

vormen van investerings- en exploitatiesteun een periode van vijf jaar, en willen politici de consument niet onnodig en blijvend op hoge kosten jagen als het om voedselprijzen gaat. Met de heffing wordt jaarlijks een bedrag geïnd van circa 104 miljoen euro.

De Nederlandse Melkveehouders Vakbond heeft ook een soortgelijk voorstel ontwikkeld waarmee circa 200 miljoen euro per jaar geïnd kan worden. Dit betreft een heffing van 10 eurocent per liter melk op alle in Nederland verkochte zuivelproducten; de helft ter compensatie voor specifieke Nederlandse eisen en de andere helft voor fondsvorming voor groene en blauwe diensten.

4.2 Voorstellen voor besteding van de heffingsopbrengst

Het voorstel van Natuur en Milieu is de jaarlijkse opbrengst van 100 miljoen euro in een fonds te beheren en als volgt te besteden. De belangrijkste vijf voorstellen worden hieronder toegelicht (zie ook tabel 4).

Een premie voor ammoniakreductie en weidegang in de melkveehouderij

Het gaat hierbij om een bedrag van 20 miljoen euro per jaar, uit te keren aan melkveehouders die een vijfjaars-contract

afsluiten over veevoermaatregelen en weidegang. Bedrijven ontvangen een premie, mits zij aan de hand van de jaarlijkse KKM-cijfers over het gemiddelde jaarlijkse ureumgehalte in de melk kunnen aantonen dat die niet hoger was dan 20 mg/100 gram melk en mits koeien minimaal 120 dagen per jaar acht uur weidegang hebben gehad. Controle verloopt via het logboek en inspectie ter veld. Hierbij moet worden aangetoond dat dit een extra aantal uren weidegang is geweest en een lager ureumgetal in vergelijking met een referentiejaar (naar keuze 2000, 2001 of 2002), zodat duidelijk sprake is van een stimulerende steunmaatregel waarvoor een tegenprestatie wordt gevraagd.

Het steunbedrag is € 500,- per bedrijf en € 12,50 per koe. Het gaat om circa 15.000 melkveebedrijven en een miljoen melk- en kalfkoeien die met behulp van deze steunmaatregel vermoedelijk bereikt kunnen worden. Hiervoor is zeker een bedrag van 20 miljoen euro per jaar nodig.

De premie is noodzakelijk omdat zonder premie de prikkel minder groot is om een laag ureumgehalte in de melk te realiseren door middel van een stikstofarmer veevoerpakket en omdat de meeste veehouders zonder prikkel in de toekomst vaker zullen kiezen om koeien jaarrond op stal te zetten omdat dit economisch voordeliger is (met koeien jaarrond op stal ontstaat een lagere MINAS-heffing, een hogere grasopbrengst en kan worden bespaard op krachtvoer). Nu al heeft ongeveer 10% van de melkveebedrijven de koeien jaarrond op stal; het Praktijkonderzoek Veehouderij en de Boerderij verwachten dat over vijf jaar zo'n 30% van de koeien niet meer buiten komt. De verwachting is dat over vier jaar nog slechts 57-82% van de grote melkveebedrijven weidegang toepassen.

Koeien in de wei zijn in het belang van:

- het welzijn van koeien, het kunnen uiten van diereigen, natuurlijk gedrag (zie rapport *Praktijkonderzoek veehouderij. Het belang van weidegang*, 2002). Koeien in de wei lopen 1-13

km/dag tegenover 0,3-4 km/dag in de stal;

- diergezondheid (minder agressie, minder klauwproblemen, minder uierontsteking, hogere vruchtbaarheid);
- het landschap;
- reductie van de ammoniakuitstoot, die bij weidegangkoeien tot 35% per weidedag of op jaarbasis lager is dan wanneer koeien permanent worden opgesteld (PV, IMAG-DLO, CLM, *Naar een jaarrond-emissie van ammoniak uit melkveestallen*, juni 2001). De melkveehouderij veroorzaakt ruim 50% van de Nederlandse ammoniakuitstoot, die op zijn beurt de biodiversiteit van Nederlandse natuurgebieden bedreigt;
- weidevogels (die foerageren op mestvliegen en -kevers);
- de menselijke gezondheid (weidegangmelk bevat meer meervoudige onverzadigde vetzuren, zoals geconjugeerd linolzuur, wat een positief effect heeft op hart- en vaatziekten).

Het is dan ook om verschillende redenen van groot maatschappelijk belang dat weidegang van koeien wordt gestimuleerd met een jaarlijkse premie van 20 miljoen euro.

Een landschapspremie

Natuur en Milieu stelt voor dat het behoud van 100.000-200.000 hectare bijzondere landschappen gestimuleerd wordt met een premie van € 100,- tot € 200,- per hectare in gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied, die tevens landschappelijk waardevol zijn en gelegen zijn in landelijke of provinciale parken/landschappen, voormalige WCL-gebieden, 67 Belvédèregebieden, de zeer besloten landschappen genoemd in de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* en landbouwgebieden binnen de bruto EHS.

Het maximumbedrag van € 200,- per hectare staat genoemd in de *Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector* en de *Plattelandsverordening*. Het mag

gaan om probleemgebieden die niet meer dan 10% van de totale oppervlakte van de lidstaat uitmaken. Nederland kan dus kiezen voor een lage premie voor 200.000 hectare of een hogere premie van € 200 per hectare voor 100.000 hectare.

Landbouwers kunnen gecompenseerd worden (geen overcompensatie) voor kosten die zij maken en inkomsten die zij derven door beperkingen op het agrarisch gebruik van grond in gebieden waar als gevolg van tenuitvoerlegging van communautaire voorschriften inzake milieubescherming specifieke beperkingen op milieugebied gelden. Dit soort gebieden zijn er in Nederland volop. Hierbij kan gedacht worden aan de gevolgen voor boeren op droge zandgronden (Grondwatertrap VII en VIII), die strengere maatregelen moeten nemen om te kunnen voldoen aan de EU-nitraatrichtlijn, of aan bedrijven in zones rondom Habitatgebieden waar vanaf volgend jaar strengere eisen gaan gelden voor veebedrijven op het gebied van ammoniak (en mogelijk ook verdroging). Ook kan gedacht worden aan verhoging van het waterpeil in veenweidegebieden (bijvoorbeeld het Groene Hart) of in te vernatten zones rondom Vogel- en Habitatgebieden, als dit noodzakelijk is in verband met EU-eisen (Kaderrichtlijn Water, Habitatrichtlijn).

Het gaat hierbij steeds om extra maatregelen die nodig zijn die meer dan € 100 tot € 200 per hectare kosten (zie ook punt 4 hieronder).

BSE-kosten

Natuur en Milieu ondersteunt de eind 2002 aangenomen Tweede Kamermotie van CDA'er Atsma voor een heffing van € 0,10 per kilogram rundvlees voor dekking van de kosten in verband met BSE (BSE-tests, destructie van slachtafval et cetera). De heffing van € 0,10 per kilogram rundvlees kan een onderdeel zijn van de heffing van € 0,16 kilogram rundvlees die Stichting Natuur en Milieu voorstelt ook met het oog op andere investeringen en kos-

tenvergoedingen in de veehouderij (dierenwelzijn, milieu, gezondheid).

Vernattingspremie Groene Hart en EHS

Stichting Natuur en Milieu stelt voor dat in pilotgebieden waar gewerkt wordt aan anti-verdrogingsmaatregelen en een verhoogd waterpeil (minimaal 25 centimeter hoger) vernattingspremies worden uitgekeerd aan melkveehouders. Het gaat hierbij met name om veenweidegebieden in het Groene Hart (mede ter voorkoming van inklinking van veen) en nabij EHS-gebieden om verdroging van natuurgebieden en biodiversiteitsverlies te voorkomen. Uitgerekend is dat verhogen van het peil van 60 naar 35 centimeter onder het maaiveld melkveehouders in het Groene Hart € 280,- per hectare kost. Als er landelijk een bedrag van 15 miljoen euro gereserveerd kan worden voor vernattingspremies, kan 50.000 hectare worden aangepakt. Dit is eenderde deel van de niet-gerealiseerde doelstelling om in 2000 150.000 hectare te vernatten. De doelstelling betekende 25% reductie van het verdroogde areaal.

Bevordering biologische melkveehouderij en consumptie biologische zuivel

Natuur en Milieu stelt voor om van 2004 tot en met 2008 jaarlijks 7 miljoen euro te reserveren voor de bevordering van omschakeling naar biologische melkveehouderij en consumptie van biologische zuivel die hiermee gelijke tred moet houden. Hiermee is de kans groter dat de overheidsdoelstelling van 5% consumentenbesteding aan biologisch voedsel in 2004 en de doelstelling van 10% areaal biologische landbouw in 2010 gerealiseerd kan worden. Op basis van de huidige trends wordt een biologisch areaal van circa 4% in 2010 verwacht. Met name de groei van het areaal biologische melkveehouderij kan ertoe bijdragen dat het percentage van 10% in 2010 toch gehaald kan worden. Voorwaarde is wel dat de consumptie van biologische zuivel - met name ook biologische kaas - flink wordt gestimuleerd; Natuur

en Milieu reserveert hiervoor 2 miljoen euro per jaar. De promotie van biologische zuivel kan plaatsvinden door het budget voor de *Taskforce marktontwikkeling biologische landbouw* specifiek voor zuivelproducten te verhogen en te verlengen na 2004. Ook kan gekozen worden om schoolmelk te vervangen door biologische melk en de meerprijs van circa € 0,05 voor 55 miljoen bekertjes per jaar deels of geheel te vergoeden. Natuur en Milieu constateert dat de huidige omschakelpremie voor biologische melkveehouders - die 65% van de kosten dekt in de omschakeljaar die niet terugverdiend kunnen worden door een hogere prijs - onvoldoende hoog is voor bepaalde groepen melkveehouders die zouden willen omschakelen. Met name voor de intensievere melkveebedrijven

is de omschakelpremie te laag, omdat juist deze bedrijven veel grond moeten aankopen om aan de eisen voor biologisch te kunnen voldoen. Ook biologische melkveebedrijven op zandgrond ontvangen een te lage omschakelpremie, omdat zij een veel lagere grasopbrengst hebben vergeleken met bedrijven op klei en veen en de inkomensderving pas na tien jaar in plaats van één jaar (bedrijven op veen/klei) terugverdienen (Expertisecentrum LNV, 2003). Natuur en Milieu stelt voor ook melkveebedrijven in waterwingebieden en in de EHS een extra hoge omschakelpremie aan te bieden, omdat er juist in deze gebieden extra maatschappelijke, milieu- en natuurvoordelen ontstaan (bijvoorbeeld lagere nitraat- en bestrijdingsmiddelengehalten in grondwater) als hier meer biologische boeren omschakelen.

Tabel 4: opties voor financiering transitie duurzame melkveehouderij 2004-2008: bijvoorbeeld via een consumentenheffing op zuivel; opbrengst circa. 104 miljoen euro per jaar

Pakket	Maatregelen	Voorstel Natuur en Milieu In mln. €/jr
Welzijn	Weidegangstimuleringspremie (zie milieu: ammoniakpremie en natuur: bomen voor koeien)	
	Standaard omschakelpremie biologische melkveehouderij (biologische veevoerders); mogelijk ook een <i>maintenance</i> subsidie voor alle bestaande biologische melkveehouders	3
	Extra hoge omschakelpremie biologische melkveehouderij voor: bedrijven op zand (in verband met veel hogere kosten) bedrijven in waterwingebieden/1 km rondom EHS melkveebedrijven > 3gve/ha. die omschakelen (hogere kosten in verband met grondaankoop/afschrijving)	2
	Promotie biologische zuivel (m.n. melk/kaas); subsidie biologische schoolmelk	2
	Subtotaal	7
Milieu	Premie ammoniakreductie melkveehouderij d.m.v. vijfjaars-contract over veevoermaatregelen en weidegang (mits gemiddeld ureumgetal 20 mg/100 gram melk en mits koeien minimaal 120 dagen per jaar 8 uur weidegang hebben). Premie € 500,- per bedrijf en € 12,50 per koe met meer weidegang dan in referentiejaar; ca. 15.000 melkveebedrijven en 1 miljoen melk- en kalfkoeien. Premie in verband met hogere kosten zoals hogere MINAS-heffing, lagere grasopbrengst, minder krachtvoer).	20
	Extensiveringspremie < 1,7 gve/ha. in kwetsbare gebieden en/of verhoging budget extensivering melkveehouderij	5
	Investeringspremie vrijwillige toepassing emissiearme stal (bedrijven bij EHS)	2
	Subsidie mestvergisting en zonne-energie melkveehouderij	1
	Subtotaal	28
Natuur	Landschapspremie € 200 per hectare (behoud 100.000 hectare bijzondere landschappen in gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied op basis van EU-regels)	20
	Premie bij vijfjaars-contract > 3% bedrijfsareaal agrarisch natuurbeheer (perceelsranden, houtwallen, poelen, erfbeplanting, botanisch graslandbeheer, uitgestelde maaidatum etc.); (10.000 hectare x € 500,-)	5
	Aanvullende premie weidevogelbeheer (vijfjaars-contract) en >3 soorten beschermen (nest- en schuilvoorzieningen)	1
	Certificaten Bomen voor Koeien (circa 150.000 bomen) (tevens voor welzijn van de koe: schaduwbomen)	1
	Subsidie particulieren robuuste verbindingzones en groen/blauwe dooradering grasland	1
Subtotaal	28	
Water	Premie pilots verhoogd waterpeil in Groene Hart (inklinking veen) en nabij EHS als vernattingsproject (peil van 60 naar 35 centimeter onder maaiveld kost € 280,- per hectare; 50.000 hectare)	14
	Milieupremie waterwingebied mits vijfjaars-contract voor MINAS-verliesnormen < 120 kilogram N/hectare grasland en geen gebruik bestrijdingsmiddelen (€ 300,- per hectare x 10.000 hectare)	3
	Subtotaal	17
Gezondheid	BSE-kosten (€ 0,10 per kilogram rundvlees)	20
	KKM-certificering (50% beheers- en controlekosten mits ook KKM-eisen milieu en dierenwelzijn)	4
	Kosten voor vaccinatie	p.m.
	Subtotaal	24
Totaal		104

5

Economische effecten van de heffing op dierlijke producten

Natuur en Milieu stelt voor om in de jaren 2004-2008 heffingen te introduceren op vlees en vleeswaren (3%), zuivelproducten (3%) en eieren (10%). Dit leidt tot een totale jaarlijkse

heffingsopbrengst van naar schatting 273 miljoen euro (zie tabel; cijfers afkomstig van CBS).

Tabel 5

	Besteding in miljoen €	Heffing in %	Opbrengst in miljoen €
Consumentenbesteding aan voedingsmiddelen in 2000	17.487		
waarvan vlees en vleeswaren	4.551	3	136
waarvan zuivelproducten	3.476	3	104
waarvan eieren	328	10	33
waarvan huishoudelijk gebruik vlees en vleeswaren	2.400		
Totale heffingsopbrengst			273
Totale heffingsopbrengst bij heffing op vlees, vleeswaren en zuivel van 5%			434

Een heffing van 3% op in Nederland verkocht vlees, vleeswaren en alle (kant-en-klaar)producten waar vlees in is verwerkt (rund, varken, kip) betekent een prijsverhoging van gemiddeld 0,16 euro/kg vlees. De heffing kan eventueel in een later stadium verhoogd worden naar 5%, bijvoorbeeld als extra geld nodig blijkt voor investeringen in een duurzame veehouderij zodra bepaalde nationale milieu- of dierwelzijns- of diergezondheidsmaatregelen verplicht worden gesteld (verdergaande eisen dan EU-verplichtingen). Gedacht kan worden aan het in Nederland vaccineren van veehouderijdieren tegen bijvoorbeeld varkenspest,

het vervroegd invoeren van het verbod op de legbatterij, verplichte weidegang voor koeien tot één jaar en het verplichten van

ammoniakarme stallen. Ook de noodzaak om extra veebedrijven op te kopen, te slopen of verplaatsen op basis van Europese richtlijnen en de Reconstructiedoelen, de wens om de laagste inkomensgroepen te compenseren voor het koopkrachtverlies of de wens de detailhandel te belonen voor grotere inspanningen bij de verkoop van duurzame voedingsmiddelen, kunnen een reden zijn een hogere heffing op vlees en eieren in te voeren.

De heffing op vlees en vleeswaren wordt gedurende vijf jaar ingevoerd en levert jaarlijks 136 miljoen euro en in totaal 680 miljoen euro op. Inclusief de heffingen op eieren en zuivel gaat het om een totaalbedrag van 1,36 miljard euro in vijf jaar.

Het totale verbruik van vlees in de Nederlandse consumptie bedroeg in het jaar 2000 voor wat betreft huishoudelijke en buiten-huishoudelijke aankopen 52,8 kg per persoon (PVE, 2001) en bedroeg dus voor heel Nederland 844,1 miljoen kg (bij 15,987 miljoen inwoners). De uitgaven aan vlees bedroegen in 2000 4,5 mld. euro (CBS). De gemiddelde vleesprijs in het jaar 2000 was dus 5,33 euro/kg. Een heffing van 5% op die gemiddelde vleesprijs, betekent een heffing per kg vlees van 0,26 eurocent; een heffing van 3% op de gemiddelde vleesprijs betekent een meerprijs van 0,16 eurocent/kg.

De economische effecten van introductie van deze heffingen kunnen zijn:

- 1) dalende consumentenvraag;
- 2) grenseffecten;
- 3) koopkrachteffecten;
- 4) macro-economische effecten.

Dalende consumentenvraag

Bij vlees wordt een puntschatting van de vraagelasticiteit gehanteerd van 0,6% (van Beers et al, 2002). Dit betekent dat een prijsstijging van vlees van 10% leidt tot een vraagdaling van 6%. Een prijsstijging van 3% leidt dan tot een vraagdaling van 1,8%. Anderen gaan echter uit van lagere vraagelasticiteiten (-0,4%, LEI, mondelinge mededeling 1995), zodat de vraagdaling dan beperkt zal zijn tot 1,2%. Omdat vlees en vleeswaren meer als relatief duur luxeproduct gezien worden dan de veel goedkopere levensmiddelen als melk, yoghurt, boter en eieren, zal de vraagdaling bij deze producten vermoedelijk veel lager liggen dan bij vlees en vleeswaren.

Mogelijk leidt de circa 1,5% lagere vraag naar dierlijke producten weer tot iets lagere prijzen

en/of tot een iets grotere export van dierlijke producten. Door de hogere vleesprijs zal de vraag naar vleesvervangers (op basis van soja en schimmels) en mogelijk ook de vraag naar vis waarschijnlijk licht toenemen. Een groeiend marktaandeel vleesvervangers levert een groot milieuvoordeel op.

Grenseffecten

Het is de vraag of lichte prijsstijgingen van vlees en zuivel (3%) leiden tot extra aankopen in de grensstreek (Duitsland, België), waar dergelijke prijsverhogingen immers niet optreden. De prijsstijging van eieren is weliswaar iets hoger (10%, ofwel 1,1 cent per ei), maar in euro's per jaar gaat het per persoon maar om een prijsstijging van gemiddeld € 0,16 per maand, een bedrag waar je niet extra voor omrijdt naar een ander land om goedkoper boodschappen te doen.

Koopkrachteffecten

Een prijsstijging van 3% voor vlees en zuivel en 10% voor eieren compenseert de reële prijsdalingen van de afgelopen decennia die zijn opgetreden bij vlees, zuivel en eieren. Een ei kost bijvoorbeeld sinds 1980 al circa € 0,11, terwijl alle andere consumentenprijzen sindsdien sterk zijn gestegen (met 2-3% per jaar) en eieren relatief dus steeds goedkoper zijn geworden (reëel nog maar 15% van wat een ei in 1960 kostte).

Het totale besteedbare inkomen van huishoudens in Nederland bedraagt 171,4 miljard euro. De uitgaven aan voedingsmiddelen (exclusief genotmiddelen) in het totale besteedbare inkomen van huishoudens bedragen ongeveer 10% (17,5 miljard euro). Daarvan vormen de uitgaven aan vlees en vleeswaren met 4,5 miljard euro 26%. De heffing op eieren van 10% en op vlees en zuivel van 3%, respectievelijk 5% is een lastenverzwaring voor huishoudens van 273 of 434 miljoen euro. Dit is 1,6% van de bestedingen aan voedingsmiddelen en 1,6 promille van de koopkracht (bij een heffing van 5% gaat het respectievelijk om 2,5% en 2,5 promille).

Een gemiddeld huishouden had in 2000 € 24.700,- te besteden. De 10% armste huishoudens hadden een besteedbaar inkomen van € 4.600,-. Er waren in totaal 6,94 miljoen huishoudens, dus per huishouden betekent de heffing op dierlijke producten een lastenverzwaring van € 39,- (of € 62,50 bij een heffing van vijf procent). Bij een modaal inkomen betekent dit een achteruitgang in koopkracht van respectievelijk 0,16 of 0,25%. Voor de 10% laagste inkomens echter respectievelijk 0,8% of 1,3%.

De huishoudelijke aankopen voor vlees en vleeswaren (dus exclusief de duurdere buitenhuishoudelijke aankopen zoals in snackbars, horeca, kantines) bedroegen in 2000 overigens volgens het CBS 2,4 miljard euro (ongeveer de helft van de uitgaven voor de totale consumptie van vlees in Nederland); een heffing van 3% op vlees en vleeswaren betekent dat de huishoudelijke aankopen dus 72 miljoen euro duurder worden in plaats van 136 miljoen euro. Voor de laagste 10% inkomensgroepen, die minder dan gemiddeld buitenhuishoudelijk vlees en zuivel kopen, zullen de koopkrachteffecten dus waarschijnlijk bijna de helft lager zijn dan hierboven genoemd. Bij een heffing van 3% op vlees en zuivel daalt de koopkracht van de 10% armste bevolkingsgroep circa 0,5%. Op basis van CBS-cijfers blijkt overigens dat de procentuele koopkrachtachteruitgang voor alle inkomensgroepen vrijwel gelijk is, omdat ook de procentuele uitgaven aan vlees voor alle inkomensgroepen vrijwel gelijk zijn.

Het is goed mogelijk de laagste inkomensgroepen desgewenst toch te compenseren in het kader van het algemene inkomensbeleid en het jaarlijkse belastingplan. Hiervoor kan een deel van de heffingsopbrengst gereserveerd worden (bijvoorbeeld 10%).

Overigens kunnen alle bevolkingsgroepen de effecten van 3% duurder vlees en zuivel ook compenseren door iets vaker vegetarisch te eten. Dat is bovendien goed voor de gezondheid. Dierlijke producten bevatten relatief veel verzadigde vetten. Door deze vetten te eten

neemt de kans op het krijgen van hart- en vaatziekten toe; een overmaat aan deze vetten kan een rol spelen bij verschillende vormen van kanker (Zeiss, 1999). In Noordwest-Europa bevat het dieet 50% meer eiwit en 25% meer vet dan eigenlijk gezond is. Dit leidt o.a. tot zwaarlijvigheid (obesitas), een snel groeiend probleem in westerse landen, dat tot hoge gezondheidskosten leidt.

Macro-economische effecten

De lichte prijsstijging van dierlijke producten zal mogelijk in beperkte mate de inflatie beïnvloeden en leiden tot discussies over bezuinigingen.

Voor de overheid en op macro-economische schaal heeft een bestemmingsheffing op dierlijke producten, waarbij de opbrengst in Nederland wordt geïnvesteerd in een meer duurzame veehouderij, een mooi boerenlandschap en een betere gezondheid ook economische voordelen. De nieuwe investeringen in bijvoorbeeld dier- en milieuvriendelijke stallen, verplaatsing, sloop en opkoop van intensieve veehouderijbedrijven, duurzame energie en agrarisch natuurbeheer lokken weer economische groei uit en leveren voor bepaalde groepen in de samenleving hogere inkomsten op die weer hogere bestedingen uitlokken. Het is op voorhand niet duidelijk of de export van dierlijke producten door de maatregelen wordt benadeeld of bevoordeeld. De kostprijs van vlees, zuivel en eieren uit Nederland zal door de maatregelen omhoog gaan, wat de export benadeelt. Momenteel wordt ongeveer 60% van de in Nederland geproduceerde dierlijke producten geëxporteerd. Anderzijds kan ook de export mogelijk profiteren van de extra investeringen in dier- en milieuvriendelijke veehouderij, omdat in de in dit verband belangrijkste exportlanden (Duitsland en Engeland) de vraag naar dier- en milieuvriendelijk geproduceerd vlees zeker niet kleiner is dan in Nederland (denk bijvoorbeeld aan de vraag naar welfare bacon in Engeland).

Mogelijk leidt een lichte daling van de vleesconsumptie (ca 1,5%) ook tot een iets betere volksgezondheid en daarmee tot een daling

van de aan vlees gerelateerde gezondheidskosten voor de overheid (hart- en vaatziekten).

6

Conclusies en aanbevelingen

De aanhoudende problemen in de intensieve veehouderij (milieu, dierenwelzijn, dierziekten) vraagt om een ingrijpende investering in een transitie naar een duurzame veehouderij. Welvaartstheoretisch is het internaliseren van externe effecten (milieu en dierenwelzijn) in de prijs van producten het meest wenselijk: de vervuiler betaalt. Dit betekent dat de consument meer zal moeten betalen voor vlees, zuivel en eieren. Dit hoeft op zich geen probleem te zijn: de afgelopen vijftig jaar is het aandeel van de huishoudelijke uitgaven aan voedingsmiddelen teruggelopen van zo'n 50% naar 10-15% en de prijs van eieren is bijvoorbeeld al die tijd nauwelijks gestegen, dus feitelijk door de inflatie steeds goedkoper geworden. De naoorlogse beleidsstrategie van goedkoop voedsel (nooit meer honger) is voor deze eeuw geen juiste meer, waar het gaat om duurzaam geproduceerd voedsel. Voor kwaliteit en de zorg voor toekomstige generaties moet nou eenmaal extra betaald worden.

Hogere prijs goed voor milieu, welzijn, gezondheid

Een hogere prijs voor dierlijke producten heeft naast de voordelen voor milieu en dierenwelzijn twee bijkomende voordelen. Ten eerste leidt het tot een iets lagere consumptie van dierlijke producten (circa 1-2%) die bevorderlijk is voor de volksgezondheid. Het Voedingcentrum adviseert 30% minder (gaar) vlees te eten dan het dagelijks gemiddelde van 108 gram per persoon. Ten tweede leidt een lagere vleesconsumptie tot een kleiner beslag op het mondiale landbouwareaal (de mondiale

voetafdruk). Dierlijke producten bevatten relatief veel verzadigde vetten. Door deze vetten te eten neemt de kans op het krijgen van hart- en vaatziekten toe. Een overmaat aan deze vetten kan een rol spelen bij verschillende vormen van kanker (Zeiss, 1999). In Noordwest-Europa bevat het dieet 50% meer eiwit en 25% meer vet dan eigenlijk gezond is. Dit leidt onder andere tot obesitas (zwaarlijvigheid) en hoge gezondheidskosten voor de samenleving. Door vlees duurder te maken kunnen ook deze kosten geïnternaliseerd worden in de prijs. Voor de overheid kan het verhogen van de vleesprijs ook vergeleken worden met het verhogen van de accijnzen op alcohol en tabak (het dubbeldoel van extra overheidsinkomsten en het bevorderen van de volksgezondheid), of met het voorstel van de Gezondheidsraad om een heffing in te voeren op vet en suiker in voedingsmiddelen.

Milieuheffingen in de landbouw en heffingen voor diergezondheid

Het invoeren van milieuheffingen in de primaire landbouw is structureel en op lange termijn de belangrijkste optie om externe milieukosten in de prijs van producten te verwerken en het prijsverschil met duurzame en biologische producten te verkleinen. Milieuheffingen in de primaire landbouw sluiten ook het dichtst aan bij het beginsel dat de vervuiler betaalt, hoewel ook de consument via zijn koopgedrag als vervuiler gezien kan worden. Idealiter worden dergelijke heffingen in de primaire landbouw in Europees verband ingevoerd, maar ook in Nederland kan hier al mee

begonnen worden. Verhoging van de MINAS-heffingen (ook fosfaatkunstmestgebruik belasten, verlaging verliesnormen), invoering van een heffing op bestrijdingsmiddelen, aanscherping van de dierwelzijnsnormen en verhoging van de veehouderijheffingen voor het diergezondheidsfonds zijn de belangrijkste manieren waarop in Nederland de externe kosten in de voedselprijzen verrekend kunnen worden. Na de uitbraak van de vogelpest, en eerdere dierziekten zoals MKZ, BSE en varkenspest, kan het niet meer zo zijn dat de overheid de miljarden benodigde euro's vanzelf ophoest, vaak ten koste van andere belangrijke overheidsuitgaven (natuur, milieu, gezondheid, onderwijs). De financieringslast voor dit soort dierziekten zal moeten verschuiven van de overheid naar de private sfeer, waarbij het principe wordt omgedraaid dat de veehouderijsector een klein deel van de kosten betaalt en de overheid borg staat voor alle onvoorziene kosten boven een bepaalde drempel.

Subsidies aanvullend en tijdelijk

Subsidies en premies kunnen in theorie net zo goed als milieuheffingen ingezet worden om milieukosten in de prijzen te internaliseren. Subsidies en premies zijn in onze visie echter vooral aanvullend en tijdelijk van aard, ter ondersteuning van omschakeling en opschaling van duurzame productie en consumptie (tot het moment dat een kritische massa is bereikt van bijvoorbeeld 20% van het areaal of marktaandeel biologische landbouw en prijsverschillen tussen gangbaar en biologisch veel kleiner zijn geworden). Omschakelsubsidies voor biologische boeren blijven belangrijk, net als subsidies voor de detailhandel om extra promoties en acties voor biologische en duurzame voedingsmiddelen te kunnen verrichten.

Subsidies kunnen ook uitstekend gebruikt worden ter compensatie van extra kosten die Nederlandse veehouders maken omdat nationale normen hoger liggen dan in andere landen. Dit zou het geval kunnen zijn als Neder-

land vooroploopt met milieu- en welzijnsregels of bijvoorbeeld met het verplichten van vaccinatie tegen dierziekten, eerder dan de EU. Omdat het bij dergelijke subsidies, gezien de omvang van de Nederlandse veestapel, al snel om omvangrijke subsidies gaat, doet Natuur en Milieu de aanbeveling een bestemmingsheffing in te voeren op de consumptie van vlees, eieren en zuivel, zodat een fonds gevormd kan worden. Hieruit kunnen de subsidies betaald worden ten bate van de transitie naar een duurzame veehouderij.

Consumentenheffing op vlees (BSE)

In andere EU-landen zijn of worden al consumentenheffingen op vlees ingevoerd (Frankrijk, België, Spanje, Italië, Portugal). De Franse heffing bestaat al zes jaar en bedraagt 2 tot 3,8 procent op vleesaankopen door de detailhandel (inclusief importvlees). De genoemde landen gebruiken de opbrengst van die heffing vaak om de kosten die samenhangen met BSE te vergoeden (BSE-testen, destructie slachtafval). De Nederlandse overheid kan echter ook besluiten een consumentenheffing op vlees (eieren en zuivel) te gebruiken voor investeringen in een dier- en milieuvriendelijke veehouderij alsmede voor kosten in verband met BSE en preventie van dierziekten.

Consumentenheffing op vlees, zuivel en eieren van 3% tot 10%

Stichting Natuur en Milieu doet de aanbeveling de prijs van vlees, zuivel en eieren gedurende vijf jaar te verhogen met respectievelijk 3%, 3% en 10%. Vlees wordt daardoor 16 eurocent per kilogram duurder, een liter halfvolle melk bijna 2 eurocent en een ei ruim 1 eurocent. Het voorstel is een duurzaamheidsheffing in te voeren op de aankopen door de detailhandel van vlees, vleeswaren, kant-en-klaarproducten waarin vlees is verwerkt, zuivel en eieren. Deze consumentenheffing kan de vorm aannemen van een verbruiksbelasting (indirecte belasting, anders dan BTW of accijns) of een nieuw in te voeren duurzaamheidsbijdrage (analoog aan de verwijderings-

bijdrage), die geheven kan worden bij de detailhandel. Ook Productschappen kunnen op verzoek van de regering bij verordening een heffing op vlees, zuivel en eieren invoeren op het niveau van de detailhandel, maar deze optie heeft niet onze voorkeur.

Heffingsopbrengst gebruiken voor duurzame veehouderij

Dergelijke consumentenheffingen op dierlijke producten leveren gedurende een periode van vijf jaar jaarlijks ongeveer 273 miljoen euro op. Het grootste gedeelte hiervan kan (eveneens tijdelijk) gebruikt worden voor investeringen in omschakeling naar een dier- en milieuvriendelijke veehouderij (mits afzetmogelijkheden zijn aangetoond), een mooie boeren natuur, in maatregelen ter bevordering van dier- en volksgezondheid (voorkomen dierziekten en bijvoorbeeld salmonellabesmettingen) en voor premies voor de detailhandel in verband met bevordering van een duurzame voedselconsumptie. Op deze wijze zorgt de heffing voor het internaliseren van milieu- en welzijnskosten in de prijs van vlees, eieren en zuivel en leidt de heffing tot een grotere vraag naar duurzame voedingsmiddelen. Heffing en investeringssubsidies zijn tijdelijk, omdat de Europese Unie mede dankzij die tijdelijkheid geen belemmeringen ziet in de subsidies (staatssteun), omdat de transitie naar een duurzame veehouderij en de omschakelprocessen eenmalig en tijdelijk van karakter zijn en omdat consumenten niet onnodig op kosten gegaagd moeten worden.

De heffing van 3% op vlees- en zuivelproducten kan eventueel in een later stadium verhoogd worden naar 5%, bijvoorbeeld als extra geld nodig blijkt voor investeringen in een duurzame veehouderij zodra bepaalde nationale milieu-, dierenwelzijns- of diergezondheidsmaatregelen verplicht worden gesteld (verdergaande eisen dan EU-verplichtingen). Gedacht kan worden aan het in Nederland vaccineren van veehouderijdieren tegen bijvoorbeeld varkenspest, het vervroegd invoe-

ren van het verbod op de legbatterij, een verplichting voor weidegang voor koeien tot bijvoorbeeld één jaar oud en het verplichten van ammoniakarme stallen. Ook de noodzaak om extra veebedrijven op te kopen, te slopen of te verplaatsen op basis van Europese richtlijnen en de Reconstructiedoelen, de wens om de laagste inkomensgroepen te compenseren voor het koopkrachtverlies of de wens de detailhandel te belonen voor grotere inspanningen bij de verkoop van duurzame voedingsmiddelen, kan een reden zijn een hogere heffing op vlees, zuivel en eieren in te voeren.

Eindresultaat over vijf jaar

Als de overheid en supermarkten meewerken aan het voorgestelde systeem van heffingen en bestedingen conform de voorstellen van Natuur en Milieu, is over vijf jaar de volgende situatie bereikt:

- veehouders krijgen de meerkosten voor de belangrijkste certificerings-, milieu-, welzijns- en gezondheidsmaatregelen grotendeels vergoed;
- 50% van de miljoenen legbatterijkippen zijn gehuisvest in minimaal voliè-resystemen waar de kippen diereigen gedrag kunnen vertonen;
- 10% van de varkens wordt in diervriendelijke systemen gehuisvest;
- 15.000 melkveebedrijven passen extra weidegang toe en hebben de ammoniakbelasting verminderd;
- er komt jaarlijks 9 miljoen euro voor agrarisch natuurbeheer vrij;
- er komt jaarlijks 7 miljoen euro vrij voor marktgerichte omschakeling naar biologische veehouderij;
- bij circa 150.000 hectare landschappelijk fraai grasland worden extra milieumaatregelen gecompenseerd via een landschapspremie;
- bij 50.000 hectare grasland wordt het waterpeil verhoogd terwijl opbrengstverliezen 100% gecompenseerd worden (veenweide, EHS);

- jaarlijks kan 10 miljoen euro aan aankoop van de EHS worden besteed en 20 miljoen euro voor bedrijfsontwikkeling (in de Reconstructieprovincies);
- er wordt 6 miljoen kilogram fosfaat opgekocht rondom natuurgebieden en in waterwingebieden in het belang van waterkwaliteit, biodiversiteit, het voorkomen van mestoverschotten en het realiseren van kipvrije zones;
- de ammoniakuitstoot door de veehouderij daalt aanzienlijk door veevoermaatregelen, stalaanpassingen, weidengang en bedrijfsverplaatsing en opkoop van bedrijven.

Aanpassen internationale handelsafspraken en mededingingsregels

Op de lange termijn is het aanpassen van internationale regels zinvol om duurzame productie en consumptie een betere uitgangspositie te geven. Het gaat hierbij om onder andere:

- handelsdifferentiatie toestaan op basis van proces- en productiemethoden gebaseerd op duurzaamheid in WTO en EU, zodat landen onduurzame producten anders mogen behandelen dan duurzame producten. Hierdoor zouden bijvoorbeeld de nog zeer hoge EU-importtarieven selectief verlaagd kunnen worden voor gecertificeerde eerlijke, milieu- en/of diervriendelijk geproduceerde producten zoals rijst, suiker, bananen, koffie, kaas, vlees en eieren;
- herziening zesde BTW-richtlijn zodat gedifferentieerde BTW-tarieven mogelijk worden op basis van duurzaamheidscriteria;
- herziening van de Europese (en Nederlandse) Mededingingswet zodat de bestaande uitzonderingsmogelijkheden voor prijsafspraken worden verruimd als het om (noodzakelijke) prijsafspraken gaat om de markt voor duurzaam en maatschappelijk verant-

woord geproduceerde producten te vergroten.

- nationale en internationale wetgeving om verkoop van verse voedingsmiddelen onder de inkoopprijs bij de detailhandel tegen te gaan (in het belang van boeren, detailhandel, milieu en dierenwelzijn).

Het aanpassen en vergroenen van het Europese landbouwbeleid kan in dit verband ook genoemd worden (landbouwsubsidies, *cross compliance*, modulatie), maar valt buiten het kader van dit onderzoek.

Rol van supermarkten

Supermarkten kunnen kampioenen worden van het maatschappelijk verantwoord ondernemen als zij zich niet zouden verzetten tegen het invoeren van een heffing op dierlijke producten die zij zelf moeten innen en afdragen aan de overheid. Supermarkten zijn ook vrij om zo'n heffing wel of niet door te berekenen aan de klant, net zoals dit het geval is bij het wel of niet doorberekenen van de verwijderingsbijdragen op bijvoorbeeld batterijen en witgoed.

Supermarkten kunnen los van de overheid ook zelf bijdragen aan eerlijker prijzen voor duurzame voedingsmiddelen door onder andere:

- bij de inkoop eisen de lat steeds hoger te leggen op het gebied van duurzaamheid en dezelfde eisen te hanteren voor importproducten;
- vaker reguliere producten volledig te vervangen door de duurzame varianten en alleen nog dierlijke producten te verkopen waarbij dieren hun dier-eigen gedrag hebben kunnen uiten (varkens wroeten, kippen scharrelen, koe in de wei);
- extra schapruimte, acties en reclame voor duurzame producten;
- interne kruissubsidies (kortingen) op duurzame producten, gedekt door hogere marges op onduurzame producten;

- spaar- en beloningssystemen vaker in te zetten ten bate van duurzame producten;
- bezien of Productschappen een *level playing field* kunnen creëren door een duurzaamheidsheffing op voedingsmiddelen voor supermarkten en overige detailhandel te introduceren voor gezamenlijke reclame voor duurzame of biologische producten, *package deals* voor biologische producten, product/marktcombinaties, ontwikkelingswerk et cetera;
- een regeling te ontwerpen waarbij de detailhandel met een relatief groot of een groeiend marktaandeel duurzame voedingsmiddelen fiscale voordelen of subsidies krijgt van de overheid;
- bezien of net als in Duitse supermarkten een classificering op verpakkingen ingevoerd kan worden waaruit direct de mate van duurzaamheid van voedingsmiddelen is af te lezen (in Duitsland wordt gewerkt met een systeem van maximaal vijf lieveheersbeestjes);
- bezien of en hoe afspraken gemaakt kunnen worden die niet strijdig zijn met de Mededingingswet om op verse producten (vlees, agf, zuivel) niet te stunten door te verkopen onder de inkoopprijs.

Rol van Productschappen en Nederlandse Mededingingsautoriteit NMa

De Productschappen kunnen een belangrijke rol spelen bij het maken van afspraken in verband met hogere duurzaamheidseisen voor voedselproducten en het innen van middelen ter bevordering van de verkoop van duurzame voedingsmiddelen. De SER heeft onlangs in een advies laten weten een sterkere rol hiervoor op het oog te hebben dan de Productschappen tot nu toe hebben laten zien. De NMa kan terughoudend omgaan met voorbeelden van al dan niet vooraf gemelde (prijs)afspraken die gemaakt zijn ter bevoor-

ring van de verkoop van duurzame voedingsmiddelen. Ook kan zij op maat adviezen geven aan bedrijven en branches waar de grenzen liggen van wat wel en niet mag bij prijsafspraken over duurzame productie.

De NMa kan haar werk ook verbreden. De NMa ziet weliswaar toe op verboden kartels in economische zin, maar niet in kartels in de zin van (on)duurzaamheid. Er zijn bijvoorbeeld koepelorganisaties, branches of monopolisten in de voedselverwerkende industrie en de detailhandel die gezamenlijk afspreken bepaalde milieu- of dierenwelzijnsmaatregelen en -producten niet in te voeren (afpraak gezamenlijke zuivelindustrie om geen Milieukeur zuivel in te voeren naast biologische melk) of wettelijke maatregelen min of meer te negeren (het Varkensbesluit bij de IKB-regeling).

Rol van de overheid

Uit consumentenonderzoek blijkt dat de meerderheid van de burgers verwacht dat de overheid aan zet is als belangrijkste actor om kwaliteitsverbeteringen bij vlees door te voeren. De overheid heeft op dit gebied ook verwachtingen gewekt door aan te kondigen alle adviezen van het rapport Wijffels over de toekomst van de veehouderij uit te voeren.

De overheid kan de externe kosten in de prijs van dierlijke producten brengen door aanpassingen in het MINAS-stelsel (kunstmestfosfaat opnemen, verliesnormen verlagen), een heffing op bestrijdingsmiddelen in te voeren, de veehouderijheffingen voor het diergezondheidsfonds te verhogen en de dierenwelzijnsnormen generiek te verhogen.

Daarnaast kan de overheid net als in Frankrijk een consumentenheffing invoeren op vlees op het niveau van de detailhandel. Die heffing kan uitgebreid worden naar eieren en zuivel. De opbrengst van dergelijke heffingen kan gedurende vijf jaar gebruikt worden voor investeringen in een duurzame veehouderij. Ter beperking van de marktmacht van supermarkten en de nadelige effecten van prijzenoorlogen op duurzame productie en consumptie, kan Nederland net als in de VS, Frankrijk

en Duitsland wetgeving invoeren die verkoop door de detailhandel van verse voedingsmiddelen onder de inkoopprijs verbiedt.

Rol van consumenten

Door te kiezen voor een gezonder voedselpatroon met minder dierlijke producten en meer biologische producten, kunnen consumenten bijdragen aan een duurzamere landbouw, wereldwijd maar vooral ook in Nederland zelf.

Consumenten spelen een sleutelrol bij het stimuleren van de vraag naar duurzaam geproduceerde voedingsmiddelen. Zij zijn de vragers, of zouden het moeten zijn. Waar consumenten in enquêtes aangeven extra te willen betalen voor milieu- en diervriendelijk geproduceerd voedsel, laten zij het in het winstverhaal vaak afweten omdat de prijs te hoog

zou zijn en zij niet bereid zijn een 'eerlijke' prijs te betalen.

Toch is dit laatste relatief. Consumenten geven ongeveer net zoveel uit aan voedsel als aan vrijetijdsactiviteiten en reizen. In relatie tot het inkomen zijn de prijzen van voedingsmiddelen steeds verder gedaald. Luxe kattenvoer is in de supermarkt omgerekend in de kiloprijs van vlees, vaak dubbel zo duur als een varkenskotlet. Wie 10% van zijn voedsel biologisch zou kopen, is per persoon per maand € 5,50 extra kwijt; voor velen geen schokkend hoog bedrag. Gelukkig blijft het aantal consumenten groeien dat wel een eerlijke prijs wil betalen voor bijvoorbeeld biologische producten. De totaalomzet van biologisch voedsel wordt voor 2002 geschat op 375 miljoen euro, een groei van 9% ten opzichte van 2001.

Bijlagen

Bijlage 1 Consumentenheffingen in Europese lidstaten (vlees/BSE)

Inleiding

Sinds het uitbreken van de tweede BSE-crisis eind 2000 zijn verregaande maatregelen genomen om BSE tegen te gaan. De belangrijkste twee maatregelen zijn het testen van alle runderen boven 30 maanden (sommige lidstaten zelfs vanaf 24 maanden) en de *feed ban*. De extra kosten die deze maatregelen met zich mee brachten zijn ofwel bij de primaire of secundaire sector, dan wel bij de overheid neergelegd. Enkele extra kosten werden vanuit Brussel betaald.

Veel lidstaten hanteren het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt', andere lidstaten vinden dat de consument voor deze veiligheidsmaatregelen moet betalen. In dit document wordt uitgelegd hoe de consumentenheffingen in diverse lidstaten zijn geregeld. Aangezien Frankrijk al sinds begin 1997 een consumentenheffing heeft ingesteld, hebben de andere lidstaten dit als model genomen en hier en daar aangepast. De Franse consumentenheffing zal daarom uitgebreid worden toegelicht, vervolgens zal kort worden aangegeven wat de andere lidstaten hebben gedaan of van plan zijn in de nabije toekomst (gezien vanuit de situatie van eind 2002).

Franse consumentenheffing

Met Wet nr. 96-1139 van 26 december 1996 (= Destructiewet) werd in Frankrijk een belasting (destijds destructieheffing genoemd) ingevoerd op de aankopen door de detailhandel

van: vlees (inclusief pluimveevlees), vleesproducten, vleeswaren, kant-en-klaargerechten waarin vlees is verwerkt en tenslotte *pet foods*, die vlees en/of vleesafvallen bevatten. De belasting trof uiteraard ook importvlees enzovoort.

De belasting, vastgelegd in de *Code Fiscale*, werd geheven over de waarde van de aankopen (exclusief BTW) van deze producten door de detailhandel. Vrijgesteld waren de bedrijven, die een (totale) omzet hebben van minder dan FRF 2,5 miljoen (€ 380.000), waardoor vrijwel alle ambachtelijke slaggers vrijgesteld waren.

De belasting kent twee tarieven, die per 1 januari 2001 zijn verhoogd (via de *Loi des Finances*) - genoemde tarieven zijn overigens tot op heden nog steeds van kracht -, te weten:

- 2% voor maandelijkse vleesaankopen tot FRF 125.000 (€ 19.000);
- 3,8% voor maandelijkse vleesaankopen boven dat bedrag.

Bedrijven, waarvan de maandelijkse inkopen vlees enzovoort minder dan FRF 20.000 (€ 3.000) bedragen, zijn eveneens vrijgesteld van de heffing.

De opbrengst van deze belasting kwam vanaf 1 januari 1997 ten goede van een destructiefonds, dat als doel had het verzamelen en vernietigen van SRM, kadavers en slachtafvallen, ongeschikt verklaard voor de menselijke consumptie.

Tegen deze belasting is vanaf 1997 bezwaar gemaakt bij de Europese Commissie onder andere door de FCD, federatie van de grote retailers, waarvan de leden vooral door de hogere heffing werden getroffen. De argumenten van de FCD waren: de belasting zou in strijd zijn met Artikel 9 van het Verdrag van Rome (de belasting heeft het effect van een douaneheffing; de heffing wordt geheven op het nationale en het geïmporteerde product, terwijl de opbrengst slechts een nationale aanwending heeft); ook zou de belasting in strijd zijn met Artikel 33 van de 6e BTW Richtlijn.

Een en andere heeft geleid tot een *avis motivé* van de Europese Commissie van 17 oktober 2000, gericht aan de Franse Regering.

De Franse Regering heeft geprobeerd tegevoet te komen aan de bezwaren van de Europese Commissie door per 1 januari 2001 bovengenoemd destructiefonds op te heffen (*Loi des Finances rectificative* van 30 december 2000).

Vanaf die datum bleef de consumentenheffing op vlees bestaan (en werd, zoals gemeld, zelfs verhoogd), doch de opbrengst ervan werd rechtstreeks bestemd voor de Franse *Trésor Public* (algemene middelen). De *Loi des Finances rectificative* stipuleert vervolgens, onder een ander hoofdstuk, welke middelen er onder meer voor destructie zullen worden aangewend. Zoals ongetwijfeld bekend, is de destructie van SRM, kadavers en afgekeurde slachtafvallen in Frankrijk een *Service Public* en wordt dus volledig door de staat gefinancierd. De destructiekosten voor de staat bedragen op jaarbasis thans € 85 miljoen (uiteraard is de lijst SRM's ondertussen steeds langer geworden).

BSE-testkosten worden niet door de Franse staat gefinancierd.

De FCD heeft zijn juridische argumentatie vervolgens deels moeten aanpassen, doch bleef, zowel bij de Franse administratieve rechtbanken als bij de Europese Commissie, bezwaar

maken tegen deze belasting, omdat deze in strijd zou blijven met Artikel 33 van de 6e BTW Richtlijn en wegens het discriminerende karakter (heffing treft alleen de grote distributie), in strijd met Artikel 9 van het Verdrag van Rome.

De FCD heeft in maart 2001 zijn klacht bij de Europese Commissie hernieuwd. De formele band met het destructiefonds is weliswaar verbroken, de opbrengsten dienen echter nog steeds om de *Service Public* met betrekking tot destructie te financieren.

De belasting is ook aanhangig gemaakt door een van de leden van de FCD bij een Franse administratieve rechtbank. Dit heeft echter niet tot homogene jurisprudentie geleid. De Franse administratieve rechtbank heeft ten behoeve van een hoger beroep in dit dossier, een prejudiciële vraag voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie. De *Avocat Général* heeft inmiddels uitspraak gedaan, doch het Hof nog niet. Deze uitspraak wordt voor het einde van dit jaar verwacht. Het zij hierbij opgemerkt, dat betreffend dossier betrekking heeft op de nog oude situatie tot 30 december 2000 (het Hof zal ongetwijfeld stellen, dat de heffing van vóór 30 december 2000 illegaal was, daar deze heffing financiële steunmaatregelen (ref. het destructiefonds) betrof, die destijds niet als zodanig aan de Europese Commissie waren genotificeerd).

Thans blijkt, dat de Europese Commissie, onder druk van de FCD, het dossier van haar kant weer tegen Frankrijk heeft opgepakt. De argumentatie van de Europese Commissie is, in de nieuwe context, gebaseerd op het karakter van de Franse financieringsaanpak van de destructie; deze is immers een *Service Public*, waarvan de kosten volledig door de staat worden gedragen.

Spanje

Een groot gedeelte van de kosten voor destructie in 2001 zijn betaald door de Spaanse overheid. Voor 2001 kwam dit neer op een bedrag van € 135 miljoen. Eind 2001 werd door de Spaanse overheid aangekondigd dat voor

het jaar 2002 niet langer een bijdrage door de overheid zou worden betaald. Na sterk protest van de sector werd begin 2002 besloten om over te gaan tot een consumentenheffing. Het grote verschil met de consumentenheffing in Frankrijk is dat niet wordt gekeken naar de waarde van het vlees op de factuur, maar naar de hoeveelheid van het vlees. Voor vrijwel alle categorieën bestaat een heffing; varken, rund, schaap, geit, konijn, kip, paard, struisvogel en groot en klein wild. De hoogte van de heffing varieert van diersoort tot diersoort en voor een heel karkas wordt minder per kilo gevraagd ten opzichte van vlees dat verder is uitgesneden. De heffing op varkensvlees varieert van 1,5 eurocent tot 5 eurocent per kilo, rundvlees 2 tot 7 eurocent en kip 2,4 eurocent tot 12,6 eurocent. In juli 2002 werd geklaagd door de distributiesector dat de heffing hoger was dan de daadwerkelijke kosten, vervolgens werd de heffing iets naar beneden bijgesteld.

De heffing wordt enkel gebruikt om de vernietiging van laagrisicomateriaal (LRM) te financieren. De vernietiging van SRM en HRM werd in 2001 nog voor respectievelijk 25% en 30% door de Spaanse overheid betaald, echter vanaf 2002 zou 100% door de sector moeten worden betaald. Hier heeft de Spaanse overheid echter het plan opgepakt dat dit via een verzekering zou kunnen worden opgelost die dan medegefinancierd kan worden door de overheid. In de eerste helft van 2002 zijn in Spanje dan ook al 47% meer verzekeringen afgesloten dan in begin 2001. Het ging hier met name om verzekeringen tegen destructie van runderkadavers.

België

België is in een vergevorderd stadium ten aanzien van de consumentenheffing. In België

wordt deze heffing een gezondheidsheffing genoemd en de opbrengst wordt specifiek gebruikt voor de BSE-test. Het geldt voor alle vleessoorten, zuivel is bewust erbuiten gehouden om de relatie BSE en zuivel niet te leggen. De heffing is vrijwel identiek aan die van Frankrijk, echter zonder de vrijstelling voor ambachtelijke slagers. België wil een heffing tussen de 1 en 2% op de waarde van vlees en vleeswaren die op de factuur staat vermeld van groothandel aan detailhandel. Het geldt ook voor de import uit andere lidstaten of derde landen. Het bedrag moet worden gestort op de rekening van het Federaal Voedselagentschap die hiervan de BSE-test betaald. Verwacht wordt dat de gezondheidsheffing eind 2002 operationeel zal zijn. Overigens financiert de Belgische overheid 50% van de destructiekosten in België.

Italië

De Italiaanse overheid heeft aangegeven per 31-10-2002 te willen stoppen met het betalen van de extra kosten in verband met de BSE-crisis en ook over te gaan op een consumentenheffing. Echter deze heffing is nog niet voldoende uitgewerkt en zal waarschijnlijk pas later worden ingevoerd. Ook hier wordt gekeken naar de factuur die de detailhandel ontvangt, maar het ziet er naar uit dat de Italiaanse overheid voorlopig door zal gaan met de financiering.

Portugal

De Portugese overheid heeft aangegeven niet langer de kosten van de opslag en vernietiging van diermeel te willen betalen. In de afgelopen vier jaar heeft Portugal € 150 miljoen hieraan uitgegeven. Ook Portugal wil een systeem van consumentenheffing.

Bijlage 2 Verslag workshop over mededinging in relatie tot duurzaam voedsel

Workshop duurzame voedselvoorziening en mededinging, gehouden op 14 januari 2003 bij het Ministerie van Economische Zaken

Aanwezig: Patrick Schelvis (EZ), Chris Dutilh (stuurgroep DuVo/Unilever), Eelco Klein (LNV), Nadja Duykers (NMa), Natasha Louwrens (NMa), Hein Kroft (Heinz, vz. stuurgroep DuVo), Ruud Krimpenfort (Campina/lid stuurgroep DuVo), Jeroom Remmers (Stichting Natuur en Milieu).

Afwezig: Melanie Peters (Consumentenbond), Mark Jansen (CBL)

De workshop is georganiseerd door Stichting Natuur en Milieu, de Stichting Duurzame Voedingsmiddelenketen (DuVo) en het ministerie van Economische Zaken (EZ).

Doelstelling en agenda

Doel van de bijeenkomst is te onderzoeken of ketenafspraken nodig zijn voor een groter aandeel duurzame voeding en zo ja, of de mededingingsregels hiervoor belemmerend werken. Na afloop willen we drie punten helder hebben: een gezamenlijke probleemdefinitie, duidelijkheid wie de probleemeigenaar is, ideeën (en eventueel afspraken) voor vervolgstappen.

Na een drietal introducties die het probleem van verschillende kanten lieten zien, vond er een discussie plaats. Ter afsluiting hebben we getracht de drie vragen te beantwoorden. Met een lunch werd de workshop afgesloten.

Introducties

Jeroom Remmers (Stichting Natuur en Milieu)
Aanleiding voor bemoeienis van Natuur en Milieu met mededinging is de prijzenoorlog tussen supermarkten die in 2000 startte. Hierdoor dreigde de melkprijs voor boeren verder omlaag te gaan, terwijl de kostprijs

door milieu- en welzijnseisen juist was opgedreven.

Herman Wijffels riep in die tijd ook op de Mededingingswet (M-wet) aan te passen. In het rapport *Toekomst voor de veehouderij* deed Wijffels aanbevelingen voor afspraken over duurzaamheid in het bedrijfsleven. De vraag is of afspraken over kwaliteit/duurzaamheid vanzelf tot hogere prijzen leiden. Of zijn prijsafspraken nodig voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) en een groter aandeel duurzame voeding? Het antwoord op de eerste vraag is nee.

- Het lukt hooguit voor nichemarkten, bijvoorbeeld salmonella vrije eieren.
- Het staat vast, dat duurzaam produceren doorgaans tot hogere productiekosten en consumentenprijzen leidt.
- De kosten worden op de boer afgewenteld (bijvoorbeeld diermeelverbod, eisen milieu, welzijn).
- Supermarkten blijven concurreren op prijs, niet op kwaliteit.

Bij AH werden in de jaren '90 wel kwaliteitsafspraken gemaakt over scharrelvlees, maar niet over prijs/langetermijnlevering. Daardoor flopte het project.

Kern van het succes van biologisch varkensvlees bij supermarkten is dat daar juist wel prijsafspraken werden gemaakt en lange-termijnafspraken over levering.

Ook de overheid en de Consumentenbond erkennen dat eerlijke/hogere prijzen nodig zijn voor duurzame voeding.

Als prijsafspraken nodig zijn voor een groter marktaandeel duurzame voeding, werken de mededingingsregels dan belemmerend? Ja, gelet op:

- ervaring gesprek met CBL: mededingingsregels waren één van de redenen om geen prijsafpraak over duurzaam

geproduceerde melk te willen maken met LTO/SNM;

- ervaring gesprek over extra dubbelte op melkprijs in verband met extra eisen milieu/weidegang met Campina: er bestaat grote angst voor de NMa;
- ervaring prijsafpraak biologisch varkensvlees: stuurgroep had twijfel om deze afspraak bij NMa te melden. Alleen Odink (toen nog PVE) en Remmers (SNM) drongen daarop aan;
- ervaring met gesprek NMa: deze zal slechts heel beperkt uitzonderingen maken op Artikel 6 M-wet (prijsafspraken);

Prijsafspraken kunnen alleen als ze helemaal wettelijk vastgelegd zijn (voorbeeld: verwijderingsbijdragen afval).

Hoe zijn mededingingsregels aan te passen om MVO een betere kans te geven zonder ongewenste bijeffecten te sorteren (prijsoptimalisering en kartelvorming)? Dit kan door:

- beperkt uitzonderingen toe te staan, bijvoorbeeld alleen bij milieuafspraken of dierenwelzijn (niet alle MVO-thema's);
- extra controles om prijsafspraken niet verder te laten gaan dan strikt noodzakelijk;
- uitzonderingen tijdelijk toe te staan (5-10 jaar);
- nieuwe ontheffingsgrondslagen in Artikel 17 M-wet en ook in Europese Mededingingswet op te nemen.

Probleemeigenaren:

- politiek: aanscherpen mededingingsregels; net als in Frankrijk weer enkele minimumprijzen invoeren?;
- bedrijfsleven: via *trial and error* leren wat wel mag;
- NMa: net als in Duitsland bijvoorbeeld supermarkten verbieden voedsel te verkopen dat onder de inkoopprijs is verkocht.

Chris Dutilh (DuVo)

Er is een spanning in de wens om de vrije markt te beschermen en om Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen te stimuleren. De vrije markt vereist mededingingswetgeving, MVO/duurzaam ondernemen vereist ketenafspraken.

Ook is er een spanning tussen de consument en de burger. De burger wil extra duurzaamheids-eisen stellen aan de voedselproductie (algemeen belang), maar als consument koopt hij/zij de goedkoopste producten (eigen belang) en niet de duurzame.

Voor consumenten geldt dus het eigen belang (constante thema's zoals veiligheid, kwaliteit of smaak). Voor de burger geldt het maatschappelijk belang (wisselende thema's zoals emissies, diervriendelijkheid, afval). De consument verschaft het bedrijfsleven een *licence to sell* (korte termijn). De burger verschaft bedrijfsleven een *licence to operate* (lange termijn).

Een voorbeeld is door de Marine Stewardship Council (MSC) gecertificeerde duurzame vis van Unilever. Consumenten zijn niet in deze verandering geïnteresseerd; die kiezen op grond van smaak, prijs en kwaliteit. Duurzaamheid is geen consumentenbelang, maar wel een belang van de burger. Gevolg is dat grote investeringen in duurzaamheid door voedingsmiddelenbedrijven in het algemeen minder snel genomen worden (te grote risico's).

Wanneer zou het wel lukken om duurzame vis (met hogere prijs) in Nederland te verkopen?

Als je met veel partijen (sectorbreed) hierover afspraken zou maken, om geen onduurzame vis te verkopen bijvoorbeeld? Volgens Dutilh, Kroft en Remmers verhindert de huidige Mededingingswet dergelijke afspraken. Volgens Klein ligt het probleem niet bij de wet.

Chris meldt het voorbeeld van de heffing ten behoeve van recycling van karton, die is vastgelegd in een algemeen verbindendverklaring (overheid). Een ander voorbeeld is de heffing

door de Stichting Ecoverpakkingen. Deze heffing wordt vanuit het bedrijfsleven opgelegd aan alle partijen die met het convenant verpakkingen meedoen. Moet je bijvoorbeeld op (niet duurzaam gevangen) vis ook een heffing instellen? Of duurzame vis verplicht stellen? Dan spreek je echter niet meer over MVO, dan is het een wettelijke plicht.

Eelco Klein (LNV)

Wijffels (SER) en Joustra (LNV) hebben het probleem enkele jaren geleden inderdaad aan de orde gesteld. Ook is er onderzoek opgezet in kader van KLICT⁴ door TNO-STB en de Erasmus Universiteit⁵. Onderwerp waren de cases KKM en IKB-varkens⁶. De conclusies waren dat er vooralsnog niets aan de hand is. IKB werd toegestaan wegens voldoende restconcurrentie, KKM werd in eerste instantie afgewezen wegens onvoldoende restconcurrentie. Het is wel de vraag welke investeringen bij IKB en KKM met duurzame criteria gemoeid zijn. LNV en EZ nemen het standpunt in dat het niet nodig is de Mededingingswet aan te passen. De NMa heeft meer *feeling* met de agrosector gekregen en een grotere tolerantie. Sectorbrede afspraken leveren altijd protesten op. Er moet een goed onderscheid gemaakt worden tussen de keten en de kolom. Meestal gaat het om kolomafspraken (bijvoorbeeld honderd boeren, drie verwerkers, een supermarkt). Die mogen prijsafspraken maken, als er maar voldoende restconcurrentie blijft. Prijsafspraken worden *case by case* onderzocht; er is daarbij geen sprake van een zogenaamde drempel in de zin van 30% marktaandeel. Als een hele keten sectorbreed, nationaal afspraken zou maken over een hogere prijs in relatie tot duurzaamheid, krijg je problemen met de internationale concurrentie.

⁴ Ketennetwerken, Clusters en ICT

⁵ Eindrapport KLICT, rapport ME-001: *Samenwerking en Mededinging*. TNO-rapport STB-01-08, Delft, februari 2001

⁶ KKM = Keten Kwaliteit Melk; IKB-V = Integraal Keten Beheer-Varkens

De detailhandel verkondigt de stelling dat een behoorlijk deel van de kosten voor verbetering van duurzaamheid te behalen is door een grotere efficiëntie tussen de schakels.

LNV heeft nu nieuw onderzoek laten doen door het LEI naar de macht en prijsverhoudingen in de agroketen. Dit onderzoek is bijna klaar.

Eerder al deed het LEI onderzoek naar marges. Het nieuwe onderzoek richt zich op het doorgeven van prijsschokken door de keten. Het blijkt dat prijsschokken blijven hangen bij de schakels in de keten (bijvoorbeeld detailhandel of verwerker of boer). Het is echter niet te bewijzen of dit komt door de machtspositie of door aanpassingskosten in de keten.

Een ander voorbeeld dat hier van toepassing is, zijn de extra kosten in verband met BSE.

Het maakt volgens het LEI onderzoek niet uit of je dat doet via een consumentenheffing of via een heffing op de sector: uiteindelijk kom je op dezelfde consumenten- en producentenprijs uit en de heffing leidt niet tot een lagere vraag. Enkele aanwezigen zijn niet overtuigd of dit onderzoek in de praktijk ook zo werkt; het werkt immers alleen in het geval van perfecte markten.

Eelco Klein besluit met de opmerking dat extra afspraken over mededinging en duurzaamheid wat hem betreft niet nodig zijn, maar dat de SER in haar advies *Innovatie voor voedsel en groen* heeft voorgesteld dit publiekrechtelijk te regelen. LNV en EZ waren hier tegen omdat dit extra regels oplevert en de innovatie belemmert. Ook waren er vragen ten aanzien van de handhaafbaarheid en controleerbaarheid. Als je iets wilt regelen rond (prijs)afspraken en duurzaamheid, is het aanpassen van de Mededingingswet niet zinvol. Wat rest is een publiekrechtelijke regeling.

Klein wijst op voorbeelden waar duurzame productie wel op grotere schaal zijn doorgebroken, bijvoorbeeld bij scharreleieren. Hij geeft toe dat dit wel is gelukt dankzij het kleine prijsverschil tussen scharrel- en legbat-terij eieren.

Nadja Duykers (NMa)

Het is niet aan de NMa om iets te zeggen over de vraag of extra ketenafspraken over duurzaamheid nodig zijn en of de Mededingingswet aangepast zou moeten worden; daar gaat de politiek over.

De vraag is: werken de mededingingsregels belemmerend voor duurzame voedselproductie? Remmers gaf het voorbeeld dat partijen die mogelijke (prijs)afspraken over duurzame voedselproductie zouden willen bespreken, bang zijn dat de vergadernotulen uiteindelijk bij de NMa terechtkomen en daarom het onderwerp niet eens willen bespreken. Ook bij de prijsafspraken over biologisch varkensvlees - essentieel om tot een groter marktaandeel biologisch varkensvlees te komen - bestond bij de sturgroep discussie over het wel of niet bij de NMa aanmelden. (Overigens heeft de NMa deze prijsafpraak vooralsnog niet aan een nader mededingingsrechtelijk onderzoek onderworpen.) De NMa heeft zelf het initiatief genomen om contact te zoeken met Biologica, naar aanleiding van het lezen van nieuwsbrieven op internet. De NMa heeft alleen een gesprek hierover gevoerd met Platform Biologica (een zogenaamde oriëntatie), maar heeft er verder geen besluit over genomen.

Van enige belemmerende werking lijkt dus wel sprake, maar het is de vraag of dat terecht is. Het bedrijfsleven kan immers ook zelf contact zoeken met de NMa (oriëntatie). Dan komt er vroegtijdig een informele zienswijze van de NMa en geen officieel besluit. Voorbeeld hiervan is het gesprek met LTO en SNM over mogelijke ketenafpraak weidegang melk. Onderliggende documenten van zaken komen nooit in de openbaarheid wegens bedrijfsgeheim. Publiciteit (maar nooit bedrijfsvertrouwelijke gegevens) komt er alleen wanneer een bedrijf zelf aangeeft naar de NMa te zijn gestapt of als de NMa een besluit heeft opge maakt. Van dit besluit wordt dan een openbare versie gepubliceerd, onder andere op de web-

site, daarnaast kan de NMa een persbericht doen uitgaan.

In juni 2001 heeft de NMa richtsnoeren voor samenwerking met bedrijven opgesteld. Er is richting onder andere de brancheorganisaties gecommuniceerd: "kom bij vragen maar met ons praten"; "communiceer richtsnoeren maar naar je leden".

Voorbeelden van wat toegestaan is onder de M-wet: calculatieschema's, boekhoudkundige modellen, welke kostenposten je in de kostprijs meeneemt. Maar wat niet mag: horizontale prijsafspraken, bijvoorbeeld dat ieder 10% winsttopslag berekent.

Er zijn ontheffingen mogelijk van het verbod op kartelafspraken (Artikel 6 M-wet). De dg-NMa kan voor een bepaalde periode (bijvoorbeeld drie tot vijf jaar) ontheffing verlenen, mits kan worden aangetoond dat aan een aantal criteria wordt voldaan (neergelegd in Artikel 17 M-wet):

- het moet bijdragen aan een verbetering van de productie of distributie dan wel het bevorderen van technische of economische vooruitgang;
- het moet de consument ten goede komen;
- de afspraken moeten onmisbaar en noodzakelijk zijn. Een afspraak die minder mededingingsbeperkend is, gaat voor;
- er moet voldoende restconcurrentie blijven.

Herman Wijffels en SNM hebben gesuggereerd het eerst genoemde criterium in de Mededingingswet aan te passen en te verbreden naar een verbetering van 'duurzame' productie of maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zo'n wijziging in de Nederlandse en Europese mededingingsregels zou echter niet voldoende zijn, omdat de andere drie criteria dan nog steeds van toepassing zijn en met name het derde criterium in de praktijk erg belemmerend kan werken voor (prijs)afspraken over duurzame voedselproductie. Als aanpassing van de mededingingsregels vanwege duurzaamheid voor de hand ligt, zal dus ook voor

de andere criteria iets geregeld moeten worden. Aanpassing van de Nederlandse Mededingingswet alléén heeft geen zin voordat ook de Europese Mededingingswet is aangepast. De Nederlandse wet is een directe vertaling van de Europese regels. Daarnaast prevaleert Europese wetgeving boven nationale wetgeving.

Als brancheorganisaties (bijvoorbeeld CBL) met verwerkende bedrijven prijsafspraken maken, zijn die verboden. Als een verwerkend bedrijf met een groothandel een afspraak maakt (bijvoorbeeld in de zin van een leveringscontract waarbij een bepaalde verkoop/inkoopprijs wordt afgesproken), mag dat wel.

Ketenafspraken bestaan vooral op nationaal niveau (KKM, IKB). In sommige markten (die een grotere geografische omvang hebben dan Nederland) is er ook invoer, dus is er vanzelf restconcurrentie. De vraag komt op of in theorie een prijsafpraak tussen een zeer grote slachterij (bijvoorbeeld Dumeco) en een aantal supermarkten toelaatbaar is, om bijvoorbeeld alle varkens biologisch te slachten tegen een bepaalde prijs en deze bij de supermarkten af te zetten.

Volgens de NMa is dit niet mogelijk. Hierbij merkt Remmers op dat de huidige mededingingsregels dus toch belemmeringen inhouden om een groter marktaandeel duurzaam (biologisch) geproduceerd vlees te verkrijgen. Duykers merkt op dat ook gekeken wordt naar het percentage bedrijven dat lid is van een brancheorganisatie (10% of 90% is groot verschil). Als maar drie bakkers in een stad een prijsafpraak maken in een stad, kan deze afspraak onder de bagatelvoorziening (Artikel 7 M-wet) vallen en is dat niet erg. Het Europese Hof van Justitie heeft aangegeven dat prijsafspraken die niet naar hun aard mededingingsbeperkend zijn en als zodanig een geringe invloed (effect) hebben en niet merkbaar zijn, zijn toegelaten.

Een ander voorbeeld is Stibat, de organisatie van de inzameling van oude batterijen en het

innen van heffingstarieven op nieuwe batterijen om de kosten van inzameling en verwerking te dekken. Het gaat hier om een collectief systeem met economische en milieuvordelen. De NMa verbood echter het verplicht doorberekenen van de heffing in de hele keten. Dit was in strijd met het derde criterium: er was immers ook een mogelijkheid om de heffing te innen op een minder mededingingsbeperkende manier: detaillisten bepalen zelf of ze de heffing wel of niet doorberekenen aan de klant; ze kunnen ook reclame maken door te zeggen dat ze de heffing niet opleggen aan de consumenten.

Discussie

Kroft vindt dat de 'oude' economie de economische en juridische spelregels volledig heeft dichtgetimmerd en daarmee de 'nieuwe' economie (MVO) weinig groeiruimte biedt.

Valt het probleem van prijzenoorlog tussen supermarkten ook onder de Mededingingswet? In hun onderlinge concurrentie stunten supermarkten vaak met voedsel dat ver onder de inkoopprijs wordt verkocht. Hiermee wordt het prijsverschil met (duurdere) duurzame geproduceerde voedingsmiddelen nog groter dan het al is en neemt het marktaandeel duurzame voeding eerder af dan toe. Om die reden probeert de Duitse minister Künast de ergste vormen van prijsverlaging/stunten wettelijk te verbieden. Ook in Frankrijk, Engeland en Zweden leeft deze problematiek momenteel sterk. Het hoeft dan niet altijd om herinvoering van minimumprijzen te gaan, ook minder vergaande ingrepen zijn denkbaar.

Art. 24 M-wet gaat over misbruik van de economische machtspositie. Het moet hierbij gaan om het opzettelijk uitschakelen van de concurrentie door prijzen een poos te verlagen en dan weer te verhogen nadat de concurrentie is afgehaakt door een onderneming die een machtspositie inneemt op de relevante markt (misbruik in de zin van *predatory pricing*). Er zijn maar heel weinig Nederlandse voorbeelden bekend. Om dat aan te tonen worden vaak accountantsbureaus ingehuurd. Een

voorbeeld van een onderzoek naar excessieve tarieven door een onderneming met een machtspositie betreft de vliegtarieven van Amsterdam naar Suriname. In dat onderzoek is geconcludeerd dat er geen sprake is van misbruik (in de zin van excessieve tarieven) van een machtspositie door KLM.

De absurde aanbiedingen voor vluchten (10 euro naar Spanje, 100 euro New York) brengen Dutilh tot de verzuchting dat de invloedssferen van vrije markt en MVO hier erg duidelijk (hard) botsen. Zo goedkoop vliegen is niet maatschappelijk verantwoord, vergroot de klimaat- en milieuproblemen. Kun je in zo'n vrije markt dan verwachten dat het bedrijfsleven maatschappelijk verantwoord produceert? Nee. De oplossing zou zijn meer wet- en regelgeving, maar dat is niet meer het domein van MVO. Eigen verantwoordelijkheid en zelfregulering zijn veelal gedoemd te mislukken.

Afronding

Doel van de bijeenkomst was te onderzoeken of ketenafspraken nodig zijn voor een groter aandeel duurzame voeding en zo ja, of de mededingingsregels hiervoor belemmerend werken. De meeste aanwezigen vinden ketenafspraken nodig voor het produceren van duurzame voeding (voorbeelden zijn duurzame vis, biologisch varkensvlees; dus met een groot prijsverschil met de niet-duurzame alternatieven). Of die duurzame producten vervolgens ook worden verkocht hangt weer van andere factoren af.

Een gezamenlijke probleemdefinitie

Werken de mededingingsregels belemmerend voor een groter marktaandeel duurzaam geproduceerd voedsel? Vastgesteld wordt dat de M-wet doet waarvoor hij is: voorkomen dat verstoringen in de vrije markt optreden, en kartels en prijsopdrijving tegengaan. Er kan aan bedrijven die (prijs)afspraken over duurzame productie overwegen meer duidelijkheid geboden worden door de NMa dankzij meer communicatie over de (on)mogelijkheden en een oriënterend gesprek.

Een tweede constatering is dat de Mededingingswet aanknopingspunten biedt om die maatschappelijke wensen toch te stimuleren (kwaliteitsafspraken met niet te veel spelers; voldoende restconcurrentie), als er maatschappelijke wensen zijn die niet automatisch in de markt vertaald worden. Wellicht kan de NMa richtsnoeren op maat maken om de mogelijkheden voor duurzame productie aan te geven, bijvoorbeeld aan de hand van voorbeelden? De NMa wijst in dit kader nogmaals op het bestaan van de richtsnoeren samenwerking bedrijven.

Zodra echter sectorbrede afspraken wenselijk zijn (bijvoorbeeld: alle supermarkten verkopen alleen nog maar duurzaam gevangen vis), dan ontstaat er wel een conflict met de Mededingingswet. Dit probleem kan alleen publiekrechtelijk opgelost worden (binnen Nederland). Opmerkelijk is dat de SER (werkgevers/werknemers) hier ook om gevraagd heeft, zich bewust van het feit dat deze oplossing extra regeldruk oplevert.

MVO kan ook op een hoger peil gebracht worden door internationale afspraken (bijvoorbeeld kinderarbeid via ILO-regels; *non-trade concerns* WTO).

Probleemeigenaar

De duidelijkheid hierover is iets gegroeid:

- het bedrijfsleven kan zelf voorstellen ontwikkelen om publiekrechtelijk per product(groep) (prijs)afspraken te maken over duurzame voedselproductie; al dan niet gesteund door maatschappelijke organisaties;
- de ministeries van LNV/EZ kunnen overwegen een EU-lobby te starten om de EU-Mededingingswet zodanig aan te passen dat er meer ruimte komt voor prijsafspraken over duurzame productie/MVO;
- de NMa kan wellicht in haar communicatie naar bedrijven nog beter (op maat, *case by case*, klantgericht, niet generiek) aangeven

waar de grenzen liggen voor afspraken over duurzaamheid en prijs.

Ideeën en afspraken voor vervolgstappen

EZ/LNV kunnen aangeven welke criteria gehanteerd worden voordat het komt tot regelgeving (bijvoorbeeld algemeen verbindend verklaringen), speciaal met het oog om aan maatschappelijke wensen tegemoet te komen (*case by case*-beoordelingen).

Het ministerie van EZ zegt toe het nieuw opgerichte kenniscentrum MVO te vragen:

- welke mogelijkheden men daar ziet om maatschappelijke ontwikkelingen op gang te brengen;
- bij het ontbreken van die mogelijkheden, hoe men zich voorstelt om de publieke opinie te bewerken om duidelijk te maken dat ontwikkelingen op een andere manier op gang moeten komen.

DuVo zal samen met de SER nagaan op welke manier in het volgende boekje van DuVo over de situatie rond de Mededingingswetgeving kan worden bericht, als vervolg op de tekst in het boekje van 2002.

Bijlage 3 Krantenartikelen over prijzen en duurzaam voedsel

Bijlage 4 Literatuur

Alders H. (1999), *stuurgroep heroriëntatie pluimveehouderij*

Beers, Van et al. (2002), *Milieueffecten van indirecte subsidies: de ontwikkeling en toepassing van een beleidsgerichte methodiek.*

Blonk (2001), *Milieukeureisen voor varkensvoer als aanvulling op milieukeureisen voor varkens.*

Boerhave, G.A. (2002), notitie *Consumentenheffingen in Europese Lidstaten.*

Bunte e.a. (februari 2003), *Macht en Prijsvorming in Agrofoodketens*, LEI

Commissie-De Waard (2e commissie vergroening van het fiscale stelsel), (2001a) *Fiscale vergroening: een verkenning van de fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten* (hoofdrapport), Ministerie van Financiën, Den Haag

Commissie-De Waard (2e commissie vergroening van het fiscale stelsel), (2001b) *Fiscale vergroening: een verkenning van de fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten* (bijlagen), Ministerie van Financiën, Den Haag

Dierenbescherming (2001), *Veehouderij in het jaar 2030.*

Europese Commissie (21 januari 2003), *Proposal for a council regulation, amending regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and repealing Regulation (EC) No 2826/2000.*

Europese Commissie, *Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector*, publicatieblad van de EG 2000/C 28/02

Europese Commissie (19 februari 2003), *CAP reform: commission proposes to simplify agricultural state aid regime*, persbericht

Expertisecentrum LNV (2003), *Trekken of duwen aan het biologisch product.*

Expertisecentrum LNV (april 2002), *Dierenwelzijn en diergezondheid in een duurzame veehouderij* (en samenvatting van gebruikte documenten en publicaties), nr. 2002/097 en 97a

Fisher, C. and D. Bowles (2001) *Animal welfare-friendly egg production in a global market 2001-2012 - a dozen years crucial to agriculture and trade reform*, Eurogroup for Animal welfare, Brussels, België, RSCPA, Horsham, Engeland

Hees, E. e.a. (april 2003), *De klant betaalt mee - Financiering van de transitie naar een duurzame landbouw*

LEI (2001) *Agromonitor nummers 4 en 5*, augustus en oktober 2001.

Leurs, B.A., N.H. Manderveld en J.P. van Soest (2000), *Nieuwe opties voor een groener fiscaal stelsel*, CE, Delft

LTO (1998), *Uitzicht op een veelzijdige toekomst.*

LTO (2001), *Toekomst van de veehouderij.*

Ministerie van LNV (2001), *Houden van dieren, beleidsvoornemen dierenwelzijn.*

Ministerie van LNV (2001), *Kabinetsreactie denkgroep Wijffels*.

Ministerie van VROM (2001), *NMP4*.

Ministerie van VROM (2002), *Internaliseren Milieukosten en NMP4 ambities*, Den Haag.

NIPO het marktonderzoeksinstituut (2001), *Opvattingen en meningen over het Nederlandse platteland*, Amsterdam

Platform Biologica, *EKO monitor, cijfers en trends jaarrapport 2002*

Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren (2001), *Vee, vlees en eieren in Nederland*

Raad voor het Landelijk Gebied (2001), *Voor het kalf verdrongen is, advies over de toekomst van de dierhouderij in Nederland*.

Rabobank (2001), *De hamvraag*.

Rabobank (2001), *De kip of het ei*.

Rabobank (2001), *De kleur van melk*.

Remmers, H.W. (1996), *De wenselijkheid van een hoger BTW-tarief op vlees*, in: ESB 17-4-1996

Stichting Natuur en Milieu, Dierenbescherming (1997), *Samen dit varkentje wassen*.

Stichting Natuur en Milieu, Dierenbescherming (1998), *Samen hokken of samen scharrelen*.

SER (2003), *Ontwerpadvies duurzaamheid vraagt om openheid - op weg naar een duurzame consumptie*.

Stichting Natuur en Milieu (1995), *BTW-verhoging op vlees voor een warme sanering van de veestapel en een schone landbouw*, Utrecht

Stichting Natuur en Milieu (1996) *Tien vragen over een BTW-verhoging op vlees beantwoord*, Utrecht

Stichting Natuur en Milieu e.a. (1999), *Pleidooi voor een heffing/premiestelsel voor bestrijdingsmiddelen*, Utrecht

Stichting Natuur en Milieu (2001), *Op groene gronden, toekomstvisie 2030: duurzame landbouw in harmonie met de natuur*.

Verschuur, G.W. (2001), *Stimulating organic farming in the EU with economic and fiscal instruments*.

Werkgroep Vergroening van het Fiscale Stelsel (1996a), *Eerste en tweede rapportage*, Ministerie van Financiën, Den Haag

Werkgroep Vergroening van het Fiscale Stelsel (1996b) *Derde rapportage*, Ministerie van Financiën, Den Haag

Wijffels (2001), *Toekomst voor de veehouderij. Agenda voor een herontwerp van de sector*.

Zeiss, F. (1990), *Minder vlees, meer verantwoord? Een ecologisch en ethisch pleidooi*, Kampen