



Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Mevrouw C.J. Schouten
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 4 oktober 2021

Aantal bijlagen : 3
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UITNZP/001144
Contactpersoon :
Onderwerp : Aanbieding van Agro-Nutri Monitor 2021- Bevindingen WR en ACM

Muz
enstr
aat
41
www
.acm
.nl
WB
Den
Haa
g
722
20
00

Geachte mevrouw Schouten,

Hierbij biedt de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) u de rapportage aan getiteld “*Agro-Nutri Monitor 2021: Monitor prijsvorming voedingsmiddelen en analyse belemmeringen voor verduurzaming*”. Deze rapportage is in opdracht van de ACM opgesteld door Wageningen Economic Research (hierna: WR) en volgt op de “Agro-Nutri Monitor 2020”. In deze brief zal de ACM de belangrijkste resultaten van het onderzoek door WR en haar eigen onderzoeken nader toelichten en onze voornemens voor een mogelijk vervolgonderzoek naar voren brengen.

Samenvatting

De resultaten van de Agro-Nutri Monitor 2021 bevestigen de resultaten uit de eerste monitor. Voor de meeste producten worden de meerkosten van biologische productie vergoed door de meerprijs die producenten ontvangen. Supermarkten maken op biologische producten doorgaans een lagere netto marge. Uit parallel onderzoek van de ACM blijkt echter dat in de dagelijkse praktijk supermarkten hun assortimentskeuze meer sturen op bruto marge en dervingkosten dan netto marge per product.

De ACM constateert geen duidelijk marktfalen die de ontwikkeling naar een duurzame landbouw zou belemmeren. De kosten voor omschakeling naar duurzame productie voor boeren zijn substantieel maar niet onoverkomelijk. De grootste belemmering voor verdere verduurzaming is de geringe betalingsbereidheid van consumenten voor duurzame producten, zoals ook blijkt uit het onderzoek dat de ACM heeft laten verrichten onder consumenten in Nederland. De meeste consumenten willen geen hogere prijs betalen voor duurzame producten. Maar zelfs als zij hiertoe bereid zouden zijn, zal een significante vraagstijging naar duurzame producten in Nederland niet genoeg zijn. De Nederlandse landbouw is voor het grootste deel afhankelijk van de export, voor een verdere verduurzaming van de productie in Nederland is er dus ook meer vraag naar duurzame producten vanuit het buitenland nodig.

In deze brief beschrijft de ACM, naast de resultaten van WR en de eigen onderzoeken, ook mogelijke oplossingsrichtingen die kunnen worden ingezet om een verdere verduurzaming van de Nederlandse landbouw te realiseren. Om de binnenlandse vraag te stimuleren kan worden gedacht aan subsidies en BTW verlagingen om duurzaam geproduceerde producten goedkoper te maken. Verdere samenwerking tussen duurzaamheidskeurmerken kan het makkelijker maken voor producenten om ook in het buitenland een meerprijs voor deze producten te vragen bij consumenten die bereid zijn een meerprijs voor duurzame producten te betalen.

Het is onaannemelijk dat alleen vraagstimulerende maatregelen genoeg zijn om de ontwikkeling naar een duurzame landbouw in Nederland te bewerkstelligen. Daarnaast zullen ook productiebeperkende maatregelen nodig zijn zoals vrijwillige afspraken gericht op duurzame productie tussen boeren, de verhoging van wettelijke minimum duurzaamheidseisen, vrijwillige uitkoop van boeren die regulier produceren en niet kunnen omschakelen of, in het uiterste geval, onteigening van die boeren. Deze maatregelen hebben uiteraard ingrijpende gevolgen voor de sector die nader zullen moeten worden onderzocht.

Introductie

Om het onderzoek en de resultaten in het juiste licht te plaatsen, zullen wij eerst nog kort de achtergrond van de Agro-Nutri Monitor schetsen. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft de ACM verzocht een prijsmonitor uit te voeren. U wilde meer inzicht hebben in de prijsontwikkeling in de keten van landbouwproducten voor de reguliere (gangbare) en voor de duurzame productie, waaronder biologische productie. Daarnaast wilde u een beeld krijgen van de mogelijke belemmeringen die primaire producenten ervaren bij een overstap van reguliere naar duurzame landbouw. De hypothese die ten grondslag ligt aan het verzoek aan de ACM is dat bovenwettelijke duurzame productie geen meerprijs zou opleveren voor primaire producenten.

Op basis van het vooronderzoek in 2019 zijn in de eerste monitor de volgende producten onderzocht: uien, zuurkool, peren, tomaten, melk en varkensvlees voornamelijk over de periode 2017-2018. In de tweede monitor is een extra jaar toegevoegd (2019) en zijn een aantal reeds beschikbare inzichten over 2020 meegenomen¹. Verder zijn twee nieuwe producten gevolgd: zuurkool uit de eerste monitor is vervangen door spruitkool en tafelaardappelen is toegevoegd. Zuurkool is vervangen omdat publiceren over dit product lastig is. Er is maar één grote zuurkoolproducent en er werden weinig nieuwe inzichten verwacht. Spruitkool is gekozen omdat deze in dezelfde productcategorie valt als zuurkool (vollegrondsgroenten) en omdat dit een belangrijk product is in deze categorie. Het product tafelaardappelen is toegevoegd om de representativiteit van de steekproef te vergroten.

Bij de start van de Agro-Nutri Monitor zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd die ook in de tweede rapportage worden beantwoord door WR voor de zeven genoemde producten.

Deze onderzoeksvragen zijn:

1. Hoe verhouden de vergoedingen die boeren en tuinders (extra) ontvangen voor de biologische productvarianten zich tot de (extra) kosten en investeringen die boeren en tuinders moeten maken voor de productie?
2. Hoe zijn de bruto- en nettomarges per eenheid product verdeeld over de schakels in de waardeketen, voor de verschillende productvarianten?

¹ In de monitor van 2020 waren op basis van sommige gegevens ook inzichten over 2019 beschikbaar. Dit is in de monitor van dit jaar het geval voor 2020, waardoor er bijvoorbeeld eerste inzichten zijn over de impact van de corona pandemie op de sector over prijsontwikkelingen.

3. Welke belemmeringen zijn er voor boeren en tuinders om om te schakelen naar een duurzamere productvariant?

Daarnaast geeft de tweede rapportage van de Agro-Nutri Monitor, mede op verzoek van u, extra aandacht aan:

- de ontwikkelingen achter prijs- en inkomensverandering in de agrofood sector;
- de kosten die gemoeid zijn met de omschakeling naar duurzame productie;
- de ontwikkeling in duurzaamheidskeurmerken;
- het belang van export;
- de kostentoerekening van supermarkten;
- de eerste impact van de corona pandemie.

Er zijn tijdens het proces van de tweede monitor meer stakeholdercontacten geweest, met name ook in het begin van het onderzoek om de vorige monitor met de sector te evalueren, en om suggesties voor het onderzoek mee te kunnen nemen. Verder zijn net als vorig jaar de voorlopige resultaten van de tweede rapportage getoetst in een aantal stakeholderbijeenkomsten. De feedback vanuit deze bijeenkomsten is verwerkt in het rapport en heeft op een aantal punten geleid tot waardevolle verbeteringen.

Naast het onderzoek dat WR heeft uitgevoerd heeft de ACM gesprekken gevoerd met supermarkten. Doel van deze gesprekken was om beter te begrijpen hoe keuzes in het assortiment van supermarkten worden gemaakt met betrekking tot biologische producten en welke informatie daarvoor van belang is. Dit heeft de ACM gedaan omdat de uitkomsten van vorig jaar met betrekking tot de negatieve marges van supermarkten veel vragen en discussie opwierpen. Daarnaast heeft de ACM onderzoek laten uitvoeren door CentERdata naar de betalingsbereidheid onder consumenten voor duurzame(re) landbouwproducten en hoe deze verhoogd zou kunnen worden. Reden hiervoor was dat uit de vorige monitor naar voren is gekomen dat consumenten beperkt bereid leken te zijn om meer te betalen voor duurzame producten. Dit zou een probleem kunnen zijn voor de omschakeling naar een duurzamere landbouw.

Ten overvloede merken we op dat, hoewel de reikwijdte van het onderzoek zich ook in deze tweede rapportage beperkt tot de Nederlandse productieketen van primaire producent naar supermarkt, aandacht is besteed aan het grote belang van exportmarkten als afzetkanaal voor primaire producenten in Nederland en de import. De productie en prijs van Nederlandse agrarische producten wordt voor een belangrijk deel bepaald door de internationale vraag- en aanbodverhoudingen. De internationale omgeving waarin Nederlandse primaire producenten en verwerkers opereren is daarom een factor om rekening mee te houden bij het trekken van conclusies uit de resultaten van het onderzoek.

In de volgende paragrafen wordt besproken: de rapportage van WR, de bevindingen van de ACM uit deze rapportage en haar eigen onderzoeken, mogelijke beleidsopties om de omschakeling naar een duurzamere landbouw te bevorderen en het vervolgonderzoek.

De rapportage van WR

De resultaten zijn representatief en consistent met eerste monitor

De resultaten van het onderzoek van WR kunnen als representatief worden beschouwd voor de landbouwsector. De gemonitorde producten vertegenwoordigen rond de 67% van de landbouwproductie (exclusief sierteelt). Dit gezegd hebbende moeten de resultaten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De resultaten zijn gemiddelden van uitkomsten die over het algemeen een grote spreiding kennen tussen individuele producenten van een bepaald product en over de jaren heen. Over het algemeen bevestigen de resultaten het beeld van de eerste monitor.

Biologische bedrijven vergeleken met reguliere bedrijven

Net zoals in de eerste monitor geldt voor de meeste onderzochte producten dat de productie van biologische producten in de onderzochte periode 2017-2019 in absolute zin (in euro) per kilogram meer winst opleverde voor primaire producenten dan de productie van gangbare producten, met uitzondering van melk en tafelaardappelen. In relatieve zin (in % van de omzet) was voor primaire producenten van spruitkool, peren en tomaten de verkoop van biologische producten (netto) winstgevendder dan de verkoop van gangbare producten. Dit gold niet voor tafelaardappelen, uien, melk en varkensvlees. De relatieve winstgevendheid voor laatstgenoemde vier producten is afgenomen ten opzichte van de eerste monitor door een toename van het aanbod als gevolg van de toetreding van primaire producenten in de betreffende biologische keten en internationale marktontwikkelingen.

Netto marges in de waardeketen

Voor de producten die vorig jaar ook onderdeel uitmaakten van de monitor zijn de gemiddelde winstmarges in deze monitor in grote lijnen gelijk aan de resultaten van vorig jaar. Enkele verschuivingen zijn echter zichtbaar. Met name in de varkensvleesketen zijn de marges door toevoeging van het jaar 2019 voor de boeren hoger. Dat was het jaar van de Afrikaanse varkenspest met hoge varkensprijzen. De eerste effecten van de corona pandemie op de prijzen in 2020 zijn heel verschillend per product. Zo is bij consumptieaardappelen een behoorlijke daling van de prijzen voor boeren zichtbaar door de coronamaatregelen, waarvoor boeren overigens zijn tegemoetgekomen door steunmaatregelen. Daarentegen heeft de coronacrisis door gestegen consumentenaankopen in supermarkten zoals bij peren en (tros)tomaten juist geleid tot hogere prijzen voor tuinders.

Supermarkten maken op biologische producten doorgaans een lagere nettowinst. Dit wordt veroorzaakt doordat supermarkten voor biologische producten relatief hogere indirecte kosten hebben en een hogere prijs betalen die zij niet volledig kunnen doorberekenen aan de consument. Daardoor hebben zij voor biologische producten een lagere procentuele netto marge. Een belangrijk deel van de verklaring voor die hogere kosten zit in hogere dervingkosten, een lagere omloopsnelheid, en mede hierdoor een lagere efficiëntie in distributie, inkoop en verkoop ten opzichte van gangbare producten.² Deze factoren hangen allemaal samen met de relatief beperkte verkoop van biologische producten. Uit onderzoek dat de ACM parallel aan deze monitor heeft uitgevoerd via interviews met supermarkten blijkt overigens dat supermarkten in de dagelijkse praktijk hun keuzes in het (biologische) assortiment maken op grond van de informatie uit de bruto marge en daarnaast proberen (derving)kosten te beperken, en minder gefocust zijn op de netto marge van één product.

De supermarkten hebben in 2019 ten opzichte van 2017 en 2018 hun bruto marges bij de verkoop van de meeste biologische producten vergroot ten koste van de tussenhandel of verwerkende industrie. Met name bij varkensvlees lijken hun bruto marges gestegen ten opzichte van 2017. Het aandeel van de primaire producenten in de consumenteneuro (aandeel in de brutomarge) varieert van 19% voor gangbare uien tot 62% voor biologisch varkensvlees, in de periode 2017-2019. Net als in de eerste monitor is voor vrijwel alle onderzochte producten het aandeel in de brutomarge voor de primaire sector bij biologische producten hoger dan bij gangbare producten. Dit heeft enerzijds te maken met hogere kosten voor de primaire sector en anderzijds met marktomstandigheden en de bevinding dat retailers op biologische producten relatief minder procentuele marge maken.

Omschakelkosten naar biologische productie en de consumentenvraag

² In de monitor is gekozen om de toerekening van indirecte kosten te doen op basis van omzet. Omdat de prijzen van duurzame producten hoger zijn is het met deze methode dus ook het geval dat in het model deze producten iets hogere indirecte kosten worden toegerekend. Dit geeft een verdere nuance aan de interpretatie van deze resultaten.

Zoals uit de eerste monitor al bleek, zijn de belangrijkste belemmeringen voor omschakeling naar de biologische productie: a) de hogere kosten van de biologische productie en omschakelingskosten, en de lange overgangperiode, b) de grotere risico's met betrekking tot de productie van met name biologische gewassen en de specifieke kennis die nodig is, c) de wachtlijsten voor toetreding tot de biologische markt en d) de geringe betalingsbereidheid van consumenten voor biologische producten.

In de tweede monitor is meer onderzoek gedaan naar de investeringen die nodig zijn voor de omschakeling naar duurzame landbouw. De investeringen die met omschakeling naar biologische productie gepaard gaan, variëren sterk per landbouwproduct en per bedrijf en zijn afhankelijk van de bedrijfsomvang en staat van de gebouwen en machines, en beschikbaarheid van bijvoorbeeld land. De investeringen kunnen oplopen tot meer dan 500 duizend euro, maar liggen voor de meeste bedrijven tussen 25 duizend en 250 duizend euro. Deze investeringen zijn onder gelijkblijvende vraag en aanbod van de in dit onderzoek bekeken periode 2017-2019 voor de meeste producten wel terug te verdienen, met uitzondering van melk.

Deze monitor geeft ook meer kwantitatieve informatie over de bereidheid bij primaire producenten om over te gaan naar productie onder duurzaamheidskeurmerken. Uit het online onderzoek onder boeren en tuinders blijkt dat circa 15% van de ondernemers denkt aan omschakeling naar duurzamere productie (bij tomaten zelfs 40%). De meeste ondernemers willen omschakelen naar een keurmerk als On the way to Planet Proof of Beter Leven en maximaal 2% van de respondenten denkt na over omschakeling naar biologisch. Daarnaast is inzicht in de certificeringskosten verkregen bij deze keurmerken. De certificeringskosten voor de biologische teelt kunnen oplopen tot enkele duizenden euro's per jaar, maar zijn doorgaans lager. Die kosten zijn in het algemeen geen belemmering voor omschakeling.

Bevindingen van de ACM

Samenvatting

De ACM komt net zoals vorig jaar tot de conclusie dat met name de geringe vraag en betaalbaarheid van de Nederlandse consument en de geringe exportmogelijkheden van niet-gangbare producten uit Nederland de belangrijkste belemmeringen vormen voor de omschakeling naar duurzame landbouw. De resultaten van deze monitor en de vorige geven een consistent beeld van de situatie in de onderzochte sectoren. De resultaten worden ondersteund door de onderzoeken die de ACM aanvullend heeft uitgevoerd.

Markten werken over het algemeen goed

Uit de monitor komt geen duidelijk marktfalen naar voren die de ontwikkeling naar een duurzame landbouw zouden belemmeren. De lagere marges op biologische producten voor supermarkten (in vergelijking met gangbaar) wijzen er niet op dat supermarkten meer marktmacht hebben over boeren die duurzaam produceren. Primaire producenten geven wel aan minder makkelijk te kunnen overstappen naar een andere afnemer, voor een deel of voor hun gehele productie, doordat afnemers-verschillende duurzaamheidseisen stellen waaraan een product moet voldoen. Dit vraagt om aanpassingen aan het productieproces.

Daarnaast ervaren (potentiële biologische) boeren toetredingsdrempels in de vorm van wachtlijsten.³ Tegelijkertijd beperken deze wachtlijsten de groei van het biologische aanbod waardoor al

³ In sommige sectoren zijn er wachtlijsten of andere vormen van regie op toetreding tot de biologische sector. Deze belemmering geldt vooral voor melk en varkensvlees. De wachtlijsten zijn met name onder regie van grote verwerkers opgezet om te zorgen dat het aanbod niet te snel stijgt, zodat er geen grote druk komt op de prijzen en marges. (Agro-Nutri Monitor 2021)

omgeschakelde biologische primaire producenten de mogelijkheid hebben om investeringen in duurzame landbouw terug te verdienen. In markten voor biologische producten waar meer toetreding is, is ook een daling van de meerprijs zichtbaar. Over het algemeen kunnen primaire producenten wisselen van afnemer, met uitzondering van melkveehouders die moeilijker kunnen veranderen van coöperatie, omdat ze mede-eigenaar hiervan zijn.

Toetredingsdrempels worden ervaren door de hoge kapitaalintensiteit en landintensiteit. Vrijwillige uittreding vindt vooral plaats als er gebrek is aan natuurlijke opvolging binnen de familie. Het boerenbestaan wordt gezien als een way-of-life. Tegelijkertijd lijkt de ervaring met het vrijwillig uitkopen van primaire producenten in de varkenssector door de overheid niet te duiden op een groot animo om uit te treden⁴. De conclusie is dan ook dat de beperkte uittreding eerder voortkomt uit niet-economische overwegingen van primaire producenten.

Ten slotte wijst de monitor net zoals in de eerste monitor op een gemengd beeld met betrekking tot de transparantie van markten. De markten voor uien, varkensvlees, melk en tafelaardappelen worden als transparant ervaren. Markten voor spruitkool, peren en tomaten worden door primaire producenten als ondoorzichtig ervaren. Hier zijn relatief grote verschillen in prijzen, die deels samenhangen met productdifferentiatie (bijvoorbeeld verschillen in verpakkingen of aan een product gekoppelde logistieke dienst), het ontbreken van relevante prijsnoteringen en veel verschillende bilaterale afspraken tussen producenten en afnemers. De gemiddelde jaarlijkse opbrengstprijzen van tomaten-, spruiten- en perentelers lopen dan ook flink uiteen. Dit zijn echter voor een deel ook markten waarbij er een ontwikkeling is geweest naar meer productdifferentiatie waarbij contracten niet meer op veilingen, maar meer binnen korte ketens werden afgesloten. Het is begrijpelijk dat ondoorzichtigheid van de markt wordt ervaren en wellicht zijn hier ook kleine verbeteringen te behalen.

Kortom, de ACM constateert in de markten die zij heeft onderzocht geen duidelijk marktfalen.

Uitgaven nodig voor omschakeling naar duurzaamheid zijn substantieel maar niet onoverkomelijk

Op basis van betere informatie over de hoogte van de omschakelingskosten, komt deze monitor tot dezelfde conclusie als de vorige: de uitgaven nodig voor een omschakeling naar duurzame landbouw zijn substantieel maar niet onoverkomelijk. Deze uitgaven bestaan voornamelijk uit investeringen in machines en voertuigen. De hoogte van deze investeringen verschillen sterk per product. Daarnaast zijn misgelopen inkomsten door een lange omschakelingsperiode een belangrijke kostenpost. Tegelijkertijd laten de balansen van primaire producenten zien dat zij over het algemeen voldoende solvabel zijn en genoeg liquiditeit genereren om dergelijke uitgaven – al dan niet via de bank - te financieren. Eerder hebben we al geconstateerd dat biologische producten een meerprijs hebben. Hoewel primaire producenten de omschakelingskosten ervaren als een belemmering, zien we tegelijkertijd voldoende interesse om om te schakelen. Ook hier constateert de ACM daarom geen belangrijke belemmeringen.

Consument wil niet meer betalen voor duurzaam product en de vraag is beperkt

Uit het onderzoek dat de ACM heeft laten verrichten door CentERdata⁵ blijkt dat consumenten in Nederland over het algemeen een geringe bereidheid hebben om te betalen voor duurzamere producten. Dit bevestigt de bevindingen uit het onderzoek van de WR in de eerste Agro-Nutri Monitor, namelijk hoge prijselasticiteiten bij de consument. Het éénmalig verstrekken van informatie over een duurzaam kenmerk, brengt hierin weinig verandering. Ook het meer duurzaam en duurder maken van het gangbare product zorgt alleen bij kleine prijsverschillen tot meer betaalbereidheid van consumenten voor duurzamere

⁴ Zie bijvoorbeeld: [Stikstofwinst door uitkoopregeling varkensboeren valt twee derde lager uit | NU.nl](#)

⁵ CentERdata (2021), Betalingsbereidheid van consumenten voor duurzame(re) producten.

producten. Bij grote prijsverschillen lijkt het duurder en tegelijkertijd duurzamer maken van gangbare producten averechts te werken voor biologische producten en minder consumenten aan te trekken.

De voorzichtige conclusie kan worden getrokken dat het geven van meer informatie over duurzaamheidskenmerken en het duurzamer en duurder maken van gangbare producten weinig effect hebben op de betaalbereidheid van consumenten voor biologische producten. Het is denkbaar dat de betaalbereidheid toeneemt als gangbare varianten niet meer beschikbaar zijn en consumenten geen keus meer hebben zonder dat dit leidt tot significante vraaguitval. Dit is verder niet onderzocht.

Uit gesprekken van de ACM met de supermarkten blijkt dat de hogere kosten van biologische producten ten opzichte van gangbare producten samenhangen met de beperkte consumentenvraag. Ook in de eerste monitor is naar voren gekomen dat de vraag van de consument naar biologische producten beperkt is.

Overigens zal alleen een stijging in de vraag naar duurzame producten vanuit Nederlandse consumenten niet genoeg zijn om een volledige omschakeling naar duurzame productie te bewerkstelligen. De totale binnenlandse consumptie beslaat maar een beperkt deel van de totale binnenlandse productie⁶. De buitenlandse vraag naar duurzame producten lijkt momenteel maar een gering aandeel van enkele procenten te hebben in de totale export. Ook de buitenlandse consument lijkt maar beperkt bereid te zijn om te betalen voor (Nederlandse) duurzame producten.

Nederlands keurmerk kan niet geëxporteerd worden

De tweede monitor laat zien dat in Nederland een groot aantal verschillende keurmerken worden gevoerd. Veel keurmerken zijn geïnitieerd door non-gouvernementele organisaties zoals de Dierenbescherming. Andere keurmerken zijn in het leven geroepen door supermarkten zelf. Dit heeft geleid tot veel productdifferentiatie met veel verschillende keurmerken op de markt voor duurzame landbouwproducten. Zoals ook is geconstateerd in de eerste monitor, ervaren primaire producenten onduidelijkheid en veranderlijkheid over de eisen van keurmerken en zien zij dit als een belemmering om te investeren in de omschakeling naar duurzame landbouw door de onzekerheid die dit creëert.

Dit leidt er bovendien toe dat duurzame primaire producenten moeilijker van afnemer kunnen wisselen, omdat het product aan specifieke kenmerken moet voldoen om een meerprijs te krijgen. Tegelijkertijd geven deze zogenaamde switching kosten op de korte termijn de tussenhandel, verwerkingsindustrie en de supermarkt marktmacht en de mogelijkheid om een wachtlijst te voeren zodat al overgeschakelde duurzame primaire producenten ook de duurzame investeringen terug te verdienen.

Naarmate meer primaire producenten overschakelen naar duurzame productie zal de meerprijs onder druk komen te staan. De daling van de meerprijs zal de omschakeling naar een duurzame landbouw kunnen belemmeren. Daar komt bij dat het voor producenten lastig is en soms door keurmerken zelfs niet is toegestaan om ten dele over te schakelen naar een duurzame landbouw. Deze feiten, samen genomen met het gegeven dat een groot deel van de Nederlandse landbouwproductie wordt geëxporteerd, maken het essentieel dat – al dan niet met de hulp van een internationaal geaccepteerd keurmerk - de buitenlandse vraag naar duurzame Nederlandse landbouwproducten significant toeneemt en dat ook in het buitenland een meerprijs wordt betaald voor die producten. Anders zal een daling van de meerprijs als gevolg van toegenomen aanbod van duurzame producten er toe leiden dat de omschakeling naar duurzame productie belemmerd zal worden.

⁶ Variërend van 7% bij tomaten tot 40% bij varkensvlees in 2019, berekend op basis van consumptie- en productiecijfers uit de Agro-Nutri Monitor 2021

Oplossingsrichtingen

Hoewel er geen duidelijk marktfalen is geconstateerd, wijst het onderzoek wel uit dat er een aantal drempels zijn voor omschakeling naar duurzame productie zoals wachtlijsten, drempels voor het wisselen van afnemer en het gebrek aan transparantie in sommige sectoren. Overheidsmaatregelen zouden kunnen worden ingezet om deze barrières voor boeren te verminderen of weg te nemen. De grootste belemmering voor verdere verduurzaming is echter de beperkte vraag naar duurzame producten, mede als gevolg van de beperkte bereidheid van de Nederlandse consument om hiervoor een meerprijs te betalen, in verhouding tot de omvang van de reguliere productie in Nederland. Veel van de genoemde drempels vloeien voort uit die beperkte vraag, zoals de wachtlijsten. Bij een stijging van de vraag en de bereidheid om een meerprijs te betalen zullen deze drempels verminderen of zelfs verdwijnen.

Naar schatting wordt op dit moment 95 tot 98% van de in Nederland geproduceerde landbouwproducten op niet-biologische wijze geproduceerd.⁷ Welk deel op meer duurzame wijze, dat wil zeggen op basis van bovenwettelijke eisen, wordt geproduceerd, is niet geheel bekend.⁸ De export beslaat ongeveer drie kwart van de toegevoegde waarde van het totale agrocomplex in Nederland.⁹ Het overgrote deel van de in Nederland geproduceerde landbouwproducten wordt geëxporteerd naar landen binnen en buiten Europa, waar deze producten concurreren met lokaal geproduceerde of geïmporteerde producten uit andere landen dan Nederland. Bij het bepalen van verder beleid voor een significante omschakeling van reguliere naar duurzame productie, is deze exportpositie van groot belang. Een toename van alleen de binnenlandse vraag is onvoldoende om een significante omschakeling, laat staan een algehele omschakeling, te realiseren.

Om een significante omschakeling van reguliere naar duurzamere productie tot stand te brengen, zijn verdere overheidsmaatregelen nodig. Wij bespreken hier kort twee soorten mogelijke maatregelen. Maatregelen die de vraag naar duurzame producten in binnen- en buitenland stimuleren en maatregelen die de productie van gangbare producten in Nederland reduceren. Daarbij realiseren we dat productiebeperkende maatregelen nadelige gevolgen voor een deel van de boeren kunnen hebben. Daar komen we later nog op terug.

De opties die hieronder geschetst worden zijn enkel denkrichtingen. De ACM heeft geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit en andere mogelijke gevolgen van deze opties. Daarvoor is de ACM ook niet de meest aangewezen instantie.

Een belangrijke voorvraag bij deze vraagstimulerende maatregelen is welke kwaliteit van duurzame producten wordt geambieerd. Het doel van de Europese Commissie is om in 2030, 25% van de EU landbouwgrond biologisch te verbouwen. Nederland zit nu op een aandeel van 3,7%.¹⁰ Verdere verduurzaming naar biologisch lijkt dus in ieder geval wenselijk.

⁷ Dit op basis van schatting van het totale aandeel van biologisch in de Nederlandse productie van tussen 2 en 5% uit de Agro-Nutri monitor 2021.

⁸ Een deel van de productie vindt plaats onder andere duurzaamheidskenmerken. Uit de Agro-Nutri Monitor 2021 kennen we voor een aantal producten het productieaandeel van 'On the way to Planetproof' voor 2020 (uitgedrukt in % van het totale aantal hectare): Uien (6%), Consumptieaardappelen (9%), Spruiten (34%), Peren (35%), Tomaten (46%) en Tafelaardappelen (80%)

⁹ Per deelcomplex loopt de exportafhankelijkheid licht uiteen: Akkerbouw (71%), Grondgebonden veehouderij (73%), Intensieve veehouderij (74%), Opengrondtuinbouw (83%), Glastuinbouw (84%) en Visserij (95%) (Cijfers voor 2019, Wageningen Economic Research, IO-analyse)

¹⁰ Aandeel op basis van biologische areaal in vergelijking met het totale landbouw areaal voor 2019, Eurostat

Ook moet bij de overweging van deze maatregelen worden nagedacht over mogelijke substitutie effecten binnen de categorie duurzame producten. Een stijging van de vraag naar biologische producten kan een impact hebben op de vraag naar producten met een duurzaam keurmerk en vice versa. Hier moet bijvoorbeeld rekening mee worden gehouden als ervoor wordt gekozen om de vraag van beide productgroepen te stimuleren. Ook kunnen producenten ervoor kiezen om bij een vraagstijging van meer duurzame producten, in plaats van om te schakelen, in te zetten op meer export van gangbare producten als de marges daar hoger zijn. En supermarkten zouden er ook voor kunnen kiezen om bij zo'n vraagstijging meer duurzame producten te importeren in plaats van ze af te nemen in Nederland.

Om de binnenlandse vraag te stimuleren zou er bijvoorbeeld kunnen worden ingezet op het goedkoper maken van duurzame producten door middel van subsidies of lagere belastingen, om zo het kostprijsverschil te verminderen of zelfs weg te nemen. De Europese Commissie heeft bijvoorbeeld geopperd dat lidstaten het btw-tarief op biologische groenten en fruit kunnen verlagen om zo de consumptie aan te wakkeren.¹¹ Ook zou kunnen worden ingezet op hogere belastingen op gangbare producten, de opbrengsten uit deze belastingen zouden dan bijvoorbeeld weer kunnen worden ingezet om de omschakeling te stimuleren. Het onderzoek van CentERdata indiceert dat een verhoging van de prijs van gangbare producten in verband met strengere duurzaamheidseisen zou kunnen leiden tot meer consumptie van duurzame producten, maar alleen wanneer het uiteindelijke onderlinge prijsverschil tussen deze producten gering is.

Specifiek voor de stimulering van landbouwproducten met een keurmerk zou de overheid er voor kunnen kiezen om samenwerkingen in de keten verder te stimuleren. Verdere samenwerking tussen en harmonisatie van Nederlandse keurmerken en promotie van die keurmerken in het buitenland zou de bekendheid van in Nederland bekende keurmerken op exportmarkten vergroten waardoor de vraag naar duurzame producten toeneemt en het mogelijk kan zijn om voor deze producten ook een meerprijs in het buitenland te vragen. Ook zou hier gedacht kunnen worden aan verdere stimulering van pan-Europese keurmerken. Het is wel belangrijk dat keurmerken een toegevoegde waarde hebben voor consumenten en dat het risico op greenwashing wordt tegengegaan.

Dit gezegd hebbende, willen we benadrukken dat alleen vraagstimulerende maatregelen gericht op Nederlandse consumenten onvoldoende zullen zijn om een significante omschakeling naar duurzame productie van de Nederlandse landbouwsector te realiseren. Ook de buitenlandse vraag zal moeten worden gestimuleerd.

Als de binnenlandse en buitenlandse vraag niet snel genoeg stijgt, zouden, voor een significante overgang naar duurzame productie, ook productiebeperkende maatregelen overwogen moeten worden. Mogelijke productiebeperkende maatregelen waaraan gedacht kan worden, zijn bijvoorbeeld duurzaamheidsafspraken tussen producenten en/of binnen de keten, waarvoor de mededingingsregels meer ruimte bieden dan nu soms wordt verondersteld. Of een verscherping van de minimum duurzaamheidseisen van landbouwproducten die in Nederland geproduceerd worden, het uitkopen van boeren die hun bedrijf richten op reguliere productie en waarvoor omschakeling niet of het minst rendabel voor is of als meest vergaande maatregel onteigening.

Uiteraard bevorderen de bovenstaande maatregelen de duurzame productie maar zoals we eerder al hebben opgemerkt, hebben met name de productiebeperkende maatregelen ook grote financiële gevolgen voor een deel van de boeren. Afhankelijk van de maatregel wordt het verdienvermogen van gangbare boeren vermindert, waardoor omschakeling wordt geforceerd, of leidt de maatregel tot uittreding

¹¹ Zie [mededeling](#) van de commissie over een actieplan voor de ontwikkeling van de biologische productie (25 maart 2021)

van gangbare boeren. Daarnaast kunnen de productiebeperkende maatregelen de omvang van de internationale handelspositie van de Nederlandse landbouw sector verslechteren en leiden tot inkomensverlies. Een combinatie van vraagstimulerende en productiebeperkende maatregelen lijkt op voorhand de beste optie om een zo'n groot mogelijke omschakeling naar significante duurzame productie te bewerkstelligen met het minste inkomensverlies.

Vervolg

Deze monitor laat zien dat er weinig risico's zijn met betrekking tot de concurrentie op de betrokken markten. De transparantie van sommige producten zoals spruitkool, tomaten en peren kan wellicht worden verbeterd. Bij de omschakeling naar biologische landbouw worden voor- en nadelen ervaren van wachtlijsten. Het uittreden van primaire producenten wordt sterk bepaald door de mogelijkheden van opvolging. Veel primaire producenten lijken een bestaan als boer of tuinder te verkiezen boven een meer winstgevende bezigheid. Ook lijken er mogelijk omschakelkosten te zijn die het lastig maken voor boeren die produceren onder een keurmerk om te switchen van afnemer. Maar aanwijzingen voor een daadwerkelijk marktfalen zijn niet gevonden.

De grootste belemmering voor verdere omschakeling is de achterblijvende vraag in binnen- en buitenland naar in Nederland geproduceerde duurzame landbouwproducten. Daarmee lijkt het logisch de aandacht te verschuiven van de werking en prijsvorming op Nederlandse markten naar de stimulering van de vraag naar duurzame landbouwproducten op de binnenlandse en buitenlandse markten en naar de beperking van de productie van gangbare producten. Dit betekent dat wij graag in overleg met u de focus van het vervolg van de Agro-Nutri Monitor heroverwegen, indien u van mening bent dat er nog een zinvolle rol voor verder onderzoek door de ACM is weggelegd.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

bestuursvoorzitter