

Vergaderjaar 2021–2022

31 532

Voedingsbeleid

Nr. 268

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2021

Op maandag 11 oktober jl. heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de rapportage getiteld «Agro-Nutri Monitor 2021: Monitor prijsvorming voedingsmiddelen en analyse belemmeringen voor verduurzaming» openbaar gemaakt¹. De rapportage is in opdracht van de ACM door Wageningen Economic Research opgesteld en is een vervolg op de resultaten van de eerste Agro-Nutri Monitor die in 2020 werden gepubliceerd (Kamerstuk 31 532, nr. 256).

De monitor is onderdeel van het maatregelenpakket om de positie van de boer in de keten te versterken. Het doel van de monitor is om de prijsvorming in de keten inzichtelijk te maken voor zowel gangbare als duurzame producten. De monitor geeft daarmee een inhoudelijke onderbouwing van de maatschappelijke discussies over prijsvorming en margeverdeling in de keten. Ook identificeert de monitor belemmeringen die producenten ervaren bij een omschakeling naar een duurzamere productie. Hiermee biedt de monitor waardevolle inzichten ter ondersteuning van het realiseren van de noodzakelijke transitie.

De ACM gaat in haar aanbiedingsbrief in op de belangrijkste resultaten van het onderzoek van Wageningen Economic Research en het aanvullende onderzoek van CentERdata². Zij concludeert dat met name de geringe vraag en betaalbaarheid van de Nederlandse consument en de geringe exportmogelijkheden van duurzame producten uit Nederland de belangrijkste belemmeringen vormen voor de omschakeling naar duurzame landbouw. Een conclusie die in lijn is met de bevindingen van vorig jaar. In haar aanbiedingsbrief doet de ACM een aantal suggesties voor oplossingsrichtingen. In deze brief geef ik uw Kamer mijn appreciatie.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Evenals vorig jaar, wil ik graag benadrukken dat voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van de resultaten. Het rapport heeft namelijk een beperkte reikwijdte, zowel met betrekking tot het aantal producten dat is onderzocht, de korte onderzoeksperiode en de beperking in geografische schaal.

Ten opzichte van vorig jaar is een aantal veranderingen doorgevoerd die de reikwijdte enigszins vergroten. Zo zijn tafelaardappelen toegevoegd om de representativiteit van de steekproef te vergroten. Voor zuurkool werden weinig nieuwe inzichten verwacht en daarom is zuurkool vervangen door spruitkool. Daarmee komt het totaal aan onderzochte producten op zeven. Ook is de onderzoeksperiode met een jaar uitgebreid (2017–2019) en is een aantal beschikbare inzichten over 2020, zoals de eerste inzichten over de impact van de corona pandemie op de prijsontwikkelingen, meegenomen. De kwantitatieve analyse is net zoals vorig jaar beperkt tot het keurmerk biologisch. Dit jaar is er echter ook gekeken naar de ontwikkelingen rondom nieuwe duurzaamheidskeurmerken. Verder is de reikwijdte van de monitor beperkt tot de Nederlandse productieketen van primaire producent naar supermarkt. De Nederlandse land- en tuinbouw kan echter niet los worden gezien van de internationale context. Een groot deel van de binnenlandse productie wordt namelijk geëxporteerd en slechts een beperkt deel van de productie is bestemd voor de Nederlandse supermarkt. De internationale dimensie is dan ook van groot belang. Ondanks dat de reikwijdte van het onderzoek zich nog steeds beperkt tot de Nederlandse productieketen is het waardevol dat de ACM dit jaar meer aandacht heeft besteed aan de internationale context en hier rekening mee heeft gehouden in haar conclusies.

Bevindingen

Dit jaar laat de monitor opnieuw zien dat voor de meeste producten de meerkosten van biologische productie worden vergoed door de meerprijs die producenten ontvangen. Ik zie deze conclusie ook terug in de ontwikkelingen in de sector. Er zijn tal van voorbeelden waarbij boeren met een omschakeling naar een duurzame bedrijfsvoering een succesvol verdienmodel weten te creëren. De monitor laat echter ook zien dat dit niet altijd en overal geldt en dat voor sommige producten het bedrijfsresultaat gunstiger uitpakt bij een gangbare productiewijze. Een positieve ontwikkeling in het aantal toetreders in de biologische keten kan de winstgevendheid bovendien onder druk zetten door de toename van het aanbod.

Het rapport laat zien dat een omschakeling gepaard gaat met flinke investeringen (gemiddeld tussen de 25 duizend en 250 duizend euro), maar dat voor de meeste producten geldt dat deze investeringen terug te verdienen zijn. Dit lange termijn perspectief is belangrijk voor de realisatie van de transitie, maar ondernemers moeten wel de financiële ruimte hebben de investering te maken. Het verkrijgen van financiële middelen voor deze omschakeling en het opvangen van een mogelijke tijdelijke dip in de kasstroom kunnen daarom alsnog obstakels vormen om de stap te zetten. Met het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw (Kamerstuk 35 334, AH) wil ik een bijdrage leveren aan het wegnemen van deze obstakels.

De Monitor Duurzaam Voedsel (Kamerstuk 31 532, nr. 267) laat zien dat zowel het aanbod als de vraag naar duurzame producten is gestegen. Zo is het marktaandeel van duurzame producten het afgelopen jaar gestegen van 14% naar 16%. Ondanks dat dit een positieve ontwikkeling is, laat de Agro-Nutri Monitor zien dat deze ontwikkelingen nog niet snel genoeg gaan. De ACM constateert dat de geringe vraag naar duurzame producten

– zowel nationaal als internationaal – de belangrijkste belemmering vormt voor de omschakeling naar duurzame landbouw.

Ik herken dat het vergroten van de vraag een van de belangrijkste opgaven is in deze transitie. Een opgave waar de gehele keten verantwoordelijk voor is, niet alleen de consument. Aangezien de consument het merendeel van de voedingsmiddelen bij de supermarkt koopt, kunnen supermarkten daar een belangrijke rol in spelen. De Agro-Nutri Monitor laat zien dat de kosten voor de verkoop van biologische producten voor de supermarkten relatief hoog zijn. Dit komt hoofdzakelijk door de geringe verkoop van biologische producten. Met supermarkten spreek ik over de rol die zij kunnen vervullen in het verduurzamen van het aanbod en het verhogen van het marktaandeel van duurzame producten. Ik heb met CBL afgesproken om ten behoeve van rapportage op het gebied van duurzaamheid gezamenlijk te bekijken hoe deze vorm kan worden gegeven (Kamerstuk 31 532, nr. 267). Specifiek voor het vergroten van het marktaandeel van duurzame dierlijke producten is een meerjarig samenwerkingsverband opgezet waar ketenpartijen met concrete pilotprojecten werken aan het verhogen van het duurzame marktaandeel.

Voor biologische productie en consumptie ben ik bezig met de ontwikkeling van een nationale strategie voor biologische productie en consumptie (verwacht voor de zomer van 2022) (Kamerstuk 22 112, nr. 3106). Biologische landbouw, geborgd door het wettelijke EU-keurmerk, geldt als een van de vormen van duurzame landbouw waar het kabinet op inzet. Voor een duurzaam verdienmodel en groei van de sector is een balans tussen vraag en aanbod cruciaal. De inzichten hierover uit de Agro-Nutri Monitor, waaronder de constatering dat groeiend aanbod bij onvoldoende groeiende vraag leidt tot lagere prijzen, zal ik meenemen bij het opstellen van deze nationale strategie.

Terecht constateert de ACM dat alleen verduurzaming van de Nederlandse consumptie onvoldoende zal zijn om de Nederlandse productie te verduurzamen, omdat een groot deel van de Nederlandse productie naar het buitenland wordt geëxporteerd waar vaak geen meerprijs wordt betaald voor de geleverde duurzaamheidsinspanningen. Het stimuleren van de buitenlandse vraag naar duurzame producten is dan ook net zo belangrijk. Europa is onze belangrijkste afzetmarkt en daarom waardeer ik de aandacht voor het stimuleren van de vraag in de Farm to Fork strategie van de Europese Commissie. Voortvloeiend uit deze strategie komt de Commissie in 2023 met een voorstel voor een wetgevend kader voor duurzame voedselsystemen inclusief een voorstel voor duurzaamheidsetikettering.

Beleidsopties

De ACM constateert dat verdere overheidsmaatregelen nodig zijn om een significante omschakeling naar duurzame productie tot stand te brengen. Daarbij bespreken ze twee mogelijke maatregelen: 1) het stimuleren van de vraag naar duurzame producten en 2) het reduceren van gangbare productie.

Uit het aanvullende onderzoek van CentERdata blijkt dat de betalingsbereidheid onder consumenten voor duurzame producten gering is en dat zolang de prijs van duurzame producten hoger is dan die van gangbare producten alleen het geven van kennis en informatie aan consumenten weinig in hun koopgedrag zal veranderen³. Het verkleinen van het onderlinge prijsverschil door middel van subsidies of belastingen zou

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kunnen leiden tot meer consumptie van duurzame producten, aldus de ACM. Eerder heb ik aangegeven dat dergelijke beprijzingsmechanismen de sleutel kunnen zijn naar het werkelijk samengaan van economische, sociale en ecologische duurzaamheid. Daarom verken ik hoe dergelijke beprijzingsmechanismen duurzame productie en consumptie kunnen stimuleren. Onlangs heb ik het onderzoek «Beprijzen van vlees en verduurzaming. Een begaanbare weg?» van Wageningen Economic Research naar uw Kamer gestuurd waarin verschillende mechanismen worden vergeleken (Kamerstuk 31 532, nr. 266).

Zoals hierboven aangegeven erken ik de constatering van de ACM dat alleen verduurzaming van de Nederlandse consumptie onvoldoende is. Het is van belang om de vraag naar deze keurmerken in het buitenland verder te stimuleren en samen met andere Lidstaten hierin op te trekken. Met de conferentie «*Advancing sustainable animal products*» heb ik hiertoe de eerste stappen gezet waarbij ik het initiatief heb genomen om het stimuleren van de markt voor duurzame dierlijke producten in de Noordwest-Europese context gezamenlijk op te pakken.

Het reduceren van de gangbare productie draagt bij aan de verduurzaming van de Nederlandse productie, maar kan afhankelijk van de maatregel en flankerend beleid het verdienvermogen van agrarische ondernemers verslechteren. Om te komen tot een duurzaam voedselstelsel is dan ook een combinatie van instrumentarium nodig dat zich richt op de gehele keten van producent tot consument, waar de drie dimensies van duurzaamheid – economisch, sociaal en ecologisch – geborgd zijn.

Het is aan een volgend kabinet om te bepalen hoe deze mogelijke oplossingsrichtingen betrokken kunnen worden in toekomstig beleid.

Vervolg

Ik waardeer het zeer dat de ACM ook komend jaar de ontwikkelingen in de keten blijft monitoren. De monitor heeft in de afgelopen twee jaar interessante inzichten geboden en de discussies omtrent prijsvorming in de keten en verduurzaming empirisch onderbouwd. Uit de monitor van dit jaar blijkt dat de vraag in binnen- en buitenland naar in Nederland geproduceerde duurzame landbouwproducten extra aandacht verdient. De ACM zal nadenken hoe hier nadere invulling aan kan worden gegeven in de Agro-Nutri Monitor 2022. Daarbij zullen stakeholders nauw worden betrokken.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten