Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

31 532 Voedingsbeleid

Nr. 256

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2020

Op vrijdag 9 oktober jl. heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de rapportage getiteld *«Agro-Nutri Monitor 2020: Monitor prijsvorming voedingsmiddelen en analyse belemmeringen voor verduurzaming»*[1] gepresenteerd. Ik heb de ACM verzocht deze «agro-nutrimonitor» uit te voeren. De ACM heeft vervolgens Wageningen Economic Research (WEcR) de opdracht voor het bijbehorende onderzoek gegeven. De monitor vloeit voort uit een passage in het Regeerakkoord over de toezichthoudende rol van de ACM ten aanzien van prijsvorming en marktmacht in de agro-nutriketen.

In de aanbiedingsbrief bij de rapportage[2] beschrijft de ACM de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek van WEcR, en formuleert ze drie hoofdbevindingen, te weten:

(i) boeren die biologisch produceren, ontvangen voor de meeste onderzochte producten een gemiddelde meerprijs die de gemiddelde meerkosten dekt;
(ii) de totale vraag naar biologische producten (in binnen- en buitenland) is te laag voor een grootschalige omschakeling naar biologische productie in Nederland; en
(iii) meer zekerheid bevordert omschakeling naar duurzame productie in Nederland.

Deze brief bevat mijn appreciatie hiervan en mijn conclusies over wat deze uitkomsten en bevindingen betekenen voor de positie van de boer in de keten.

Om te beginnen wil ik mijn waardering uitspreken over het feit dat in een tijd waarin corona alle aandacht opeist, bedrijven bereid waren openheid te geven over de wekelijkse inkoop- en verkoopprijzen en de kosten voor

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-31532-256
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

de periode 2017–2018. De aangeleverde data zijn een belangrijke bouwsteen gaan vormen van het onderzoek.

Voorts ben ik blij met de rapportage en de aanbiedingsbrief. Zoals u weet, wil ik de positie van de boer in de voedselketen versterken en ervoor zorgen dat boeren en tuinders niets in de weg staat om te verduurzamen. In de maatschappelijke discussies over prijsvorming en margeverdeling in de keten spelen emoties en opwinding een belangrijke rol. De «agro-nutrimonitor» van de ACM, gebaseerd op empirisch feitenmateriaal, geeft een inhoudelijke onderbouwing van deze thematiek. De monitor biedt een eerste aanzet tot *inzicht* in de in- en verkoopprijs in de diverse schakels van de voedselketen. Daarnaast draagt ze een kiem van *uitzicht* in zich door het benoemen van belemmeringen die een verdergaande transitie naar duurzaamheid in de weg staan.

Reikwijdte van het rapport

Tegelijkertijd sluit ik me aan bij wat de ACM op pagina 2 van haar aanbiedingsbrief schrijft, namelijk dat de uitkomsten van het onderzoek van WEcR met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Het rapport heeft een beperkte reikwijdte. Deze uit zich op verschillende manieren.

Allereerst is het aantal onderzochte producten beperkt (uien, witte kool/zuurkool, peren, tomaten, koemelk en varkensvlees). Deze producten zijn gekozen op basis van verschillende criteria, zoals het belang van een product voor de Nederlandse consument; data beschikbaarheid; en de mate van aanwijsbare productvariatie in termen van duurzaamheidsvarianten. Wel moet worden beseft dat het belang of aandeel van de onderzochte producten / deelsectoren in de totale Nederlandse land- en tuinbouwsector niet gelijk is. Het is belangrijk om de uitkomsten in dat perspectief te zien. Terecht merkt de ACM in haar aanbiedingsbrief op dat de resultaten niet één op één geëxtrapoleerd kunnen worden naar andere producten of de agrarische sector als geheel.

Ten tweede is voorzichtigheid geboden vanwege de korte onderzoeksperiode, namelijk 2017–2018. Landbouwprijzen kunnen sterk fluctueren onder invloed van veranderingen in vraag en aanbod, en prijsontwikkelingen vertonen vaak een cyclisch patroon. Opvallend is dan ook dat voor alle onderzochte producten, met uitzondering van melk, de marges per kg in de onderzochte periode onveranderd positief waren. De onderzoekers merken hierover in het rapport op dat deze situatie in zekere zin uitzonderlijk is omdat over langere perioden bekeken in de meeste agrarische sectoren prijzen en marges flink kunnen flink schommelen, en er dientengevolge negatieve bedrijfseconomische resultaten worden gerealiseerd. Teneinde deze fluctuaties en schommelingen mee te nemen, dient in een vervolg een langere onderzoeksperiode gehanteerd te worden.

Een derde beperking is de geografische schaal. Nederlandse producten worden op veel plekken verwaard, in eigen land, maar soms nog meer daarbuiten. Als geografische afbakening is evenwel gekozen voor Nederland: de monitor gaat in op de prijsvorming van zes producten die verhandeld worden door de Nederlandse supermarkten. Daarmee beperkt de monitor zich tot de binnenlandse productieketen van primaire producent naar supermarkt, en valt export (maar ook import) buiten beschouwing. Dat terwijl Nederland een groot deel van de binnenlandse productie exporteert en er slechts een beperkt deel van de productie in de Nederlandse supermarkten eindigt. Ik onderschrijf wat de ACM hierover opmerkt, namelijk dat in een vervolg nadrukkelijk moet worden gekeken

naar de vraag- en prijsvorming in exportlanden. Het belang van de internationale dimensie voor de Nederlandse land- en tuinbouw staat namelijk buiten kijf.

Bevindingen

Ondanks deze afgebakende reikwijdte bevatten rapportage en aanbiedingsbrief waardevolle observaties en conclusies. Ik loop de drie hoofdbevindingen van de ACM langs:

1. Primaire producenten die zijn omgeschakeld naar biologische productie ontvangen een gemiddelde meerprijs die de gemiddelde meerkosten dekt voor de meeste onderzochte producten

Deze conclusie herken ik. We weten uit concrete voorbeelden dat het mogelijk is om een meerprijs uit de markt te halen die de kosten van verduurzaming dekt. Ook hier geldt: niet altijd en overal – maar het kan wél. Een boodschap met een vergelijkbare strekking is ook te lezen in het onlangs verschenen rapport van het Franse onderzoeksinstituut *France Stratégie*. Hierin wordt geconcludeerd dat biologische landbouw op middellange termijn winstgevender is dan de traditionele landbouw of andere vormen van landbouw die zijn onderzocht. Dit rapport stelt daarbij dat de omschakelkosten voor biologische landbouw de eerste paar jaar de bedrijfsresultaten kunnen drukken. Een bevinding die ook in de «agro-nutrimonitor» terugkomt. Des te belangrijker is het om ondernemers de ruimte en ondersteuning te geven om een omslag te maken, zoals ik ook onderstreep in mijn ondernemerschapsagenda die ik binnenkort naar uw Kamer stuur. Het omschakelfonds, waarover u ook zeer binnenkort nader wordt geïnformeerd, moet er ook aan bijdragen dat omschakelkosten een minder hoge drempel gaan vormen voor transitie.

2. Voor een verdergaande transitie naar duurzaamheid lijkt momenteel te weinig vraag te zijn in binnen- en buitenland

In mijn visie *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden* heb ik benadrukt dat ook de consument een belangrijke rol speelt in de transitie. Daarvoor is van belang dat hij/zij weet dat de productie van voedsel van grote invloed is op onze leefomgeving. Cijfers uit de *Monitor Duurzaam Voedsel 2018* laten zien dat de Nederlandse consument steeds vaker kiest voor voedsel dat op een duurzamere wijze geproduceerd is. Het aandeel duurzaam voedsel binnen de totale voedselbestedingen bedroeg in dat jaar 11%.

Tegelijkertijd tonen de bevindingen van de ACM aan dat het niet langer voldoende is dat deze ontwikkeling zich blijft voortzetten, ze moet worden versneld. Dat kan de consument niet alleen. De PBL-studie *Voedselconsumptie veranderen* laat zien dat dit alleen lukt in samenwerking met ketenpartijen (zoals supermarkten, horeca en voedingsmiddelenproducenten,) *influencers* en overheden. Vergroting van de vraag naar duurzame producten is onderwerp van de samenwerking tussen een aantal bedrijven, ngo's, LTO en overheden die mij hebben toegezegd mee te willen denken over en te werken aan een volhoudbare landbouw, en die eind 2020 met concrete voorstellen komen (Bijlage bij Kamerstuk 35 300 XIV, nr. 77). Ook ben ik hierover in gesprek met de supermarkten, zoals ik uw Kamer heb geïnformeerd middels de «Supermarktbrief» (Kamerstuk 31 532, nr. 255). Het stimuleren van de buitenlandse vraag naar duurzame producten vindt onder meer plaats via onze EU-inzet («Farm to Fork»-strategie) en met onze handelspartners (via o.a. het landbouwradennetwerk).

3. Meer zekerheid bevordert omschakeling naar duurzame productie in Nederland

Onzekerheid en risico's kunnen een negatieve invloed hebben op innovatie en investeringen in een duurzamere bedrijfsvoering – dat herken ik. Teneinde deze te verminderen, ben ik aan het bekijken hoe ik de mogelijkheden van doelregelgeving zo veel mogelijk kan benutten (in plaats van instrument- of middelregelgeving). In doelregelgeving is bepaald wat de betrokkene moet bereiken, en dus niet wat hij of zij moet doen. Daardoor wordt zijn of haar eigen inbreng vergroot, en is er ruimte voor maatwerk en flexibiliteit. Door deze grotere handelingsvrijheid kan de boer beter aansluiting vinden bij zijn eigen (bedrijfs)processen, wat tot op zekere hoogte onzekerheid vermindert en houvast creëert. Bezien in dit licht is daarom in het Realisatieplan voor de LNV-visie (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 76) gemeld dat ik onderzoek of het mogelijk is om wettelijke eisen te formuleren in de vorm van doelvoorschriften. Aandachtspunten hierbij zijn uitvoerbaarheid, administratieve lasten, overheidslasten, controleerbaarheid en handhaafbaarheid (zie ook mijn eerder genoemde ondernemerschapsagenda).

Vervolgstappen

De rapportage van WEcR vormt een eerste begin van meer inzicht in het functioneren van markten in de land- en tuinbouwsector en de belemmeringen die primaire producenten ervaren bij een overstap van reguliere naar duurzame landbouw. Tegelijkertijd roept de rapportage verschillende vragen op, zoals over de reikwijdte ervan, maar ook over de mechanismen achter de prijsvorming. Het huidige onderzoek naar prijsvorming en margeverdeling is sterk empirisch ingestoken. Door in de toekomst meer duiding en analyse van de uitkomsten te geven, kunnen resultaten worden verklaard, verbanden worden gelegd, en verschillen – tussen productvarianten, tussen margeverdelingen, tussen schakels in de keten, etc. – worden geïnterpreteerd. Dit alles helpt mij bij het formuleren van gericht beleid. Om deze, en mogelijk andere vragen en uitdagingen te adresseren zal de ACM nadenken over de nadere invulling van de agro-nutri monitor 2021, binnen de kaders die hiervoor zijn afgesproken met WEcR. Bij de uitvoering daarvan zullen de stakeholders nauw worden betrokken.

Ik waardeer het zeer dat de ACM ook komend jaar de situatie in de voedselketen blijft monitoren.

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