



Beprijzen van vlees en verduurzaming

Een begaanbare weg?

Willy Baltussen, Robert Hoste, Nera Herceglíć, Huib Silvis



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Beprijzen van vlees en verduurzaming

Een begaanbare weg?

Willy Baltussen, Robert Hoste, Nera Herceglić, Huib Silvis

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend Onderzoek 'Economie' (projectnummer BO-43-115-019).

Wageningen Economic Research
Wageningen, april 2021

RAPPORT
2021-050
ISBN 978-94-6395-789-2

W.H.M. Baltussen, R. Hoste, N. Herceglič, H.J. Silvis, 2021. *Beprijzen van vlees en verduurzaming; Een begaanbare weg?*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2021-050. 48 blz.; 4 fig.; 7 tab.; 26 ref.

Op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gaat dit rapport na of vormen van beprijzen de verduurzaming van de vleessector kunnen bevorderen. De maatschappelijk gewenste verduurzaming omvat ecologische, economische en sociale doelen. Qua instrument worden vier hoofdopties onderscheiden: ketenarrangement, belasting op vlees, subsidie, en heffing & terugsluisstelsel. Deze worden niet alleen getoetst op doeltreffendheid, maar ook op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en draagvlak. Geen van de opties dekt alle duurzaamheidsdimensies doeltreffend af, zodat gezocht moet worden naar een werkbare combinatie. Daarbij kan samenwerking tussen overheid en sector niet gemist worden.

At the request of the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV), this report examines whether forms of pricing can promote sustainability in the meat sector. The socially desirable sustainability encompasses ecological, economic and social goals. Four main options in terms of instrument are considered: chain arrangement, tax on meat, subsidy, and levy & return system. These are not only tested for effectiveness, but also for legality, feasibility and support. A workable combination must be sought, because none of the options effectively covers all sustainability dimensions. Cooperation between government and sector is essential in this regard.

Trefwoorden: vlees, beprijzen, externaliteiten

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/545786> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2021 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,
www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2021
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2021-050 | Projectcode 2282100411

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Samenvatting	6
	S.1 Belangrijkste uitkomsten	6
	S.2 Aanbevelingen	8
	S.3 Verantwoording	8
	Summary	9
	S.1 Main outcomes	9
	S.2 Recommendations	11
	S.3 Accountability	11
1	Inleiding	12
	1.1 Aanleiding	12
	1.2 Dimensies van verduurzaming	12
	1.3 Productie en consumptie van vlees in Nederland	15
	1.4 Probleemstelling	16
	1.5 Afbakening	17
	1.6 Methode	17
2	Ketenarrangementen van marktpartijen	18
	2.1 Werking	18
	2.2 Rechtmatigheid	19
	2.3 Doeltreffendheid	20
	2.4 Uitvoerbaarheid	21
	2.5 Draagvlak	22
	2.6 Conclusie	23
3	Belastingen op vlees	24
	3.1 Werking	24
	3.2 Rechtmatigheid	25
	3.3 Doeltreffendheid	25
	3.4 Uitvoerbaarheid	27
	3.5 Draagvlak	28
	3.6 Conclusie	29
4	Subsidies en fiscale faciliteiten voor verduurzaming	30
	4.1 Werking	30
	4.2 Rechtmatigheid	32
	4.3 Doeltreffendheid	33
	4.4 Uitvoerbaarheid	34
	4.5 Draagvlak	34
	4.6 Conclusie	35

5	Heffing- en terugsluissystemen met rol overheid	36
5.1	Werking	36
5.2	Rechtmatigheid	38
5.3	Doeltreffendheid	38
5.4	Uitvoerbaarheid	38
5.5	Draagvlak	39
5.6	Conclusie	40
6	Conclusies en aanbevelingen	41
6.1	Conclusies	41
6.2	Aanbevelingen	42
	Literatuur en websites	44
	Bijlage 1 Interviewvragen	46
	Bijlage 2 Respondenten	47

Woord vooraf

Diverse verkiezingsprogramma's voor de verkiezingen in dit voorjaar bevatten voorstellen om voedsel anders te beprijsen om daarmee de verduurzaming van ons voedselsysteem een impuls te geven. Minister Carola Schouten van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) had in de zogenaamde 'supermarktbrief' van september 2020 al aangegeven dat ze bereid is om partijen te ondersteunen die met beprijsen de economische, sociale en ecologische duurzaamheid willen bevorderen.

Dit rapport gaat over het product vlees in Nederland. Op verzoek van het ministerie van LNV is een verkenning uitgevoerd naar de verwachte werking, rechtmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van verschillende vormen van het beprijsen van vlees. Ook is nagegaan of en in hoeverre er bij betrokkenen in de vleessector draagvlak is voor toepassing van de instrumenten.

Via deze weg willen we de medewerkers van LNV bedanken voor de begeleiding van het onderzoek. Ook is via het ministerie van Financiën en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat waardevolle input geleverd voor dit onderzoek, waarvoor dank. Onze dank gaat verder uit naar de personen die bereid zijn geweest om onze vragen in interviews te beantwoorden.

Algemeen Directeur Social Sciences Group (SSG)
Wageningen University & Research

Business Unit Manager Wageningen Economic Research
Wageningen University & Research

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

Opties van beprijzen

Voor de verduurzaming van de vleessector zijn verschillende opties van beprijzen mogelijk:

- In een ketenarrangement maken marktpartijen afspraken over (bovenwettelijke) prestaties op bepaalde duurzaamheidsthema's. Als tegenprestatie kan de primaire producent een vergoeding ontvangen. In de vleessector is het Beter Leven keurmerk een belangrijk voorbeeld.
- Een belasting is een standalone maatregel van de overheid waarbij het principe 'de vervuiler betaalt' toegepast kan worden. Belastingen op verschillende niveaus in de vleesketen zijn denkbaar: van het begin van de keten bij de veehouder tot het eind van de keten bij de consument. De belastingopbrengsten komen in de rijksschatkist.
- Met subsidies van de overheid of met fiscale faciliteiten kunnen bepaalde doelen worden nagestreefd zoals milieu-investeringen. MIA/Vamil zijn een voorbeeld van fiscale faciliteiten.
- Een heffing- en terugsluissysteem is een samenwerking tussen overheid en marktpartijen om enerzijds bepaalde duurzaamheidsdoelen na te streven en daarvoor middelen beschikbaar te krijgen. Voorbeelden zijn te vinden in de energiesector en het vrachtvervoer.

Doeltreffendheid

In tabel S.1 zijn de resultaten van deze verkennende studie samengevat. Op kwalitatieve wijze zijn de verwachte impacts van beprijzingsopties op de ecologische, economische en sociale verduurzaming geduid.

Geen van de genoemde opties kan alle duurzaamheidsaspecten op een doeltreffende wijze afdekken. De huidige ketenarrangementen spelen vooral in op bovenwettelijke eisen ten aanzien van dierenwelzijn en scoren licht negatief op de ecologische duurzaamheid. In de arrangementen worden meestal de meerkosten gecompenseerd door een meerprijs. Arrangementen beïnvloeden de consumptie niet of nauwelijks. Ketensystemen komen veel voor in het afzetkanaal naar supermarkten maar nauwelijks in de overige Nederlandse afzetkanalen voor vlees (out of home) en ook nauwelijks in de afzet naar het buitenland. Hierdoor wordt in de huidige situatie minder dan 50% van de vleesproductie beïnvloed door ketenafspraken.

Heffingen grijpen met name daar in de vleesketen in waar de heffing geïnd wordt. Door de sterke internationale concurrentie is de kans groot dat een fors deel van productie of slachtcapaciteit naar het buitenland verdwijnt bij een heffing van bijvoorbeeld 5 tot 10% van de waarde van het dier of vlees. De ecologische impact in Nederland is groot indien de productie zich verplaatst. De ecologische impact verplaatst zich dan ook naar het buitenland. De doeltreffendheid bij een consumentenheffing is groot voor de consumptie van vlees en daarmee voor de gezondheid van mensen. Deze heffing beïnvloedt de productie in Nederland en daarmee samenhangende emissies nauwelijks.

Gerichte duurzaamheidssubsidies grijpen vooral in op milieu-investeringen die de ecologische duurzaamheid bevorderen inclusief investeringen op het terrein van dierenwelzijn. De doeltreffendheid is groter indien de subsidies in combinatie met ketenarrangementen verstrekt worden. Subsidies beïnvloeden niet de overige duurzaamheidsthema's.

Een heffing- en terugsluissysteem kan onder voorwaarden effectief zijn voor ecologische, economische en sociale duurzaamheid. Met behulp van een dergelijk systeem zijn transities voor de gehele sector mogelijk waarbij ook de productie buiten de ketenarrangementen duurzamer wordt.

Tabel S.1 Kwalitatieve duiding van doeltreffendheid^a van beprijzingsopties voor vlees naar ecologische, economische en sociale duurzaamheidsdimensie

	Ecologische	Economische	Sociale verduurzaming	
	verduurzaming (= lagere emissies)	verduurzaming (eerlijk inkomen voor alle ketenpartijen)	(werkomstandig- heden; dierenwelzijn)	Gezondheid consument (lagere consumptie)
Keten-arrangementen	o/-	+ (Wel de extra kosten)	+ (Dierenwelzijn)	0
Belastingen				
- Af boerderij	+++ (productie verplaatst naar het buitenland)	-- (op korte termijn meer concurrentie; op lange termijn geen impact)	-- (als op korte termijn de productie verdwijnt uit NL, dan verdwijnt ook deel van de keten; dierenwelzijn komt onder druk)	0 (vlees komt uit het buitenland)
- Af slachterij	0/- slachterijen verdwijnen	- (meer internationale concurrentie)	0	0 (vlees komt uit buitenland)
- Af retail, inclusief out of home	0/+ ^{b)}	0/- (mogelijk afname ketenarrangementen door duurder worden vlees in NL)	0/- (minimale veranderingen)	++ (lagere consumptie door stijging vleesprijs).
Subsidies				
- EU	+	0	0	0
- SDE++	+ (energie)	0	0	0
- MIA/Vamil	+ (extra milieu- investerings)	0	+ (vooral op terrein van dierenwelzijn)	0
Heffing- en terugsluis	++ (vooral indien alle ketens gaan participeren)	+ (mits onderdeel van actieplan overheid en marktpartijen)	++	+

a) de duiding van de impact is kwalitatief ten opzichte van de huidige situatie; b) ecologische verduurzaming vindt waarschijnlijk meer in het buitenland plaats dan in Nederland door de sterke concurrentiepositie van de primaire productie in Nederland, een consumptiedaling van vlees in Nederland leidt tot een beperkte verbetering van de ecologische duurzaamheid in Nederland.

Rechtmatigheid

Afspraken tussen ondernemingen kunnen op een effectieve manier bijdragen aan het bereiken van publieke duurzaamheidsdoelen. De concept Leidraad duurzaamheidsafspraken van de ACM geeft uitleg over de toepassing van het mededingingsrecht op duurzaamheidsafspraken tussen ondernemingen. De Leidraad laat zien welke mogelijkheden marktpartijen hebben om duurzaamheidsafspraken te maken, maar ook waar in het mededingingsrecht de grenzen liggen. Een consumentenvleestaks is rechtmatig indien de consumptie van vlees ontmoedigd moet worden en daar een wettelijke grondslag voor is. De rechtmatigheid van een subsidie hangt af van de vraag of de staatsteun geoorloofd is. De rechtmatigheid van een heffing- en terugsluisstelsel hangt onder meer af van EU-voorwaarden van mededinging en staatssteun.

Uitvoerbaarheid

Ketenarrangementen zijn goed uitvoerbaar in de afzetkanalen van vlees via de Nederlandse supermarkt mits de kostprijs niet sterk afwijkt van de kostprijs van het gangbare product. Supermarkten zijn bang voor het verlies van klanten als de prijs te veel afwijkt van de concurrent in Nederland. Ketenarrangementen komen nauwelijks voor in de overige afzetkanalen alhoewel er door de Nederlandse overheid wel gewerkt wordt aan internationale wederzijdse erkenning van duurzaamheidskeurmerken. Heffingen zijn uitvoerbaar waarbij rekening gehouden dient te worden met definities (wat is vlees?) en met uitzonderingen. Subsidies en fiscale faciliteiten vormen al lang onderdeel van het beleidsinstrumentarium om verduurzaming in de veehouderij te bevorderen. Er is veel ervaring om subsidies binnen de staatsteunregels uit te keren. Een heffing- en terugsluisstelsel is goed uitvoerbaar indien overheid en marktpartijen samen aan de verduurzaming willen werken en dit in onderling goede afstemming doen.

Draagvlak

Voor ketenarrangementen zijn er veel voorstanders, al vinden sommigen dat de verduurzaming hiermee niet ver genoeg zal gaan (beperkte groep deelnemers aan ketenarrangementen en verduurzaming gaat in kleine stapjes). Vrijwel alle ketenpartijen zijn tegen belastingen; enkele partijen zien wel iets in een consumentenheffing. Vrijwel alle partijen zijn voor verstrekken van subsidies op verduurzaming. Het is een steuntje in de rug vooral ook in combinatie met ketenarrangementen. Het draagvlak voor een heffing- en terugsluissysteem is gemengd. Sommige partijen zijn tegenstander en andere kunnen zich onder voorwaarden vinden in zo'n optie.

S.2 Aanbevelingen

Een werkbare oplossing voor het beprijzen van vlees als een middel om te verduurzamen, kan als volgt ontwikkeld worden:

- Een heffing- en terugsluissysteem kan de transitie in de productie ondersteunen. Hiervoor is het wenselijk dat maatschappelijke baten en kosten inzichtelijk zijn om goed af te wegen welke transitiepaden bewandeld gaan worden. Tussen duurzaamheidsthema's zal zeker een mate van afruil plaatsvinden.
- Onderscheid moet worden gemaakt tussen duurzaam en gangbaar vlees, zodat duurzaam vlees goedkoper wordt ten opzichte van gangbaar (dus de heffing staffelen naar mate waarin duurzaamheid geweld aangedaan wordt); hiervoor is een manier nodig om alle duurzaamheidsprestaties te kunnen optellen en afwegen.
- Voor het verlagen van de consumptie van vlees kan een zogenaamde consumententaks overwogen worden, al dan niet in combinatie met onderscheid naar de mate van duurzaamheid van de vleessoorten.
- Subsidies kunnen aanvullend op andere opties van beprijzen de implementatie van duurzaamheidsinvesteringen bevorderen.
- Nader onderzoek wordt aangeraden naar een combinatie van maatregelen, die mogelijk doeltreffender en doelmatiger is.

In de praktijk werkt een dergelijk model alleen als sector en overheid nauw samenwerken, waarbij de rol van de overheid bestaat uit:

- Duidelijke stippen aan de horizon voor alle genoemde duurzaamheidsaspecten (ecologische, economische en sociaal (inclusief gezondheid consument)).
- Communicatie (vlees is gezond tot op zekere hoogte, waarom toch belasten?).
- Afspraken met sectoren over realisering duurzaamheidsdoelen/innovatieopgaven en de financiering.

S.3 Verantwoording

Op verzoek van het ministerie van LNV is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van het beprijzen van vlees om de verduurzaming te bevorderen. Binnen het onderzoek is naar vier opties gekeken: ketenarrangementen door de markt, belastingen op vlees, subsidies en heffing- en terugsluissystemen.

Het onderzoek had de volgende vragen:

- Hoe werkt de optie? Wat is het mechanisme? Zijn er voorbeelden binnen en buiten de vleessector?
- In hoeverre voldoet de optie aan de volgende criteria van de ex ante beleidsevaluatie: rechtmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid?
- In hoeverre is er draagvlak voor invoering van de optie bij de verschillende partijen in de waardeketen?

Voor de verduurzaming is gekeken naar de economische, ecologische en sociale dimensie (inclusief gezondheid consument). Dit rapport is voornamelijk gebaseerd op bestaande onderzoeksresultaten, aangevuld met onderzoek naar het draagvlak voor de opties onder partijen in de vleessector of in de periferie van de vleessector.

Summary

S.1 Main outcomes

Pricing options

Various pricing options are possible to make the meat sector more sustainable:

- In a chain arrangement, market parties make agreements about (non-statutory) performance on certain sustainability themes. In return, the primary producer may receive compensation. The '*Beter Leven*' quality mark is an important example of this in the meat sector.
- A tax is a stand-alone government measure whereby the 'polluter pays' principle can be applied. Taxes at various levels in the meat chain are conceivable: from the start of the chain at the livestock farmer to the end of the chain at the consumer. The tax revenues go into the state treasury.
- With subsidies from the government or with fiscal facilities, certain goals can be pursued, such as environmental investments. MIA / Vamil are an example of tax facilities.
- A levy and return system is a collaboration between the government and market parties on the one hand to pursue certain sustainability goals and to make resources available for this. Examples can be found in the energy sector and freight transport.

Effectiveness

None of the options mentioned can effectively cover all sustainability aspects (Table S.1). The current chain arrangements mainly respond to non-statutory requirements with regard to animal welfare and therefore score slightly negatively in terms of ecological sustainability. In the arrangements, the additional costs are usually compensated by an additional price. Arrangements have little to no effect on consumption. Chain arrangements are common in the sales channel to supermarkets, but hardly ever in the other Dutch sales channels for meat (out of home) and hardly any in sales abroad. As a result, less than 50% of meat production is influenced by chain agreements.

Levies have most effect in the meat chain where the levy is collected. Due to the strong international competition, there is a good chance that a considerable part of production or slaughter capacity will disappear abroad with a levy of, for example, 5-10% of the value of the animal or meat. The ecological impact in the Netherlands is great if the production is relocated; the ecological impact also moves abroad. The effectiveness of a consumer levy is great for the consumption of meat and therefore for human health. Moreover, this levy hardly affects production in the Netherlands and the associated emissions.

Targeted sustainability subsidies mainly affect environmental investments that promote ecological sustainability, including investments in the field of animal welfare. The effectiveness is greater if the subsidies are provided in combination with chain arrangements. Subsidies do not influence the other sustainability themes.

A levy and return system can, under certain conditions, be effective for ecological, economic and social sustainability. With the help of such a system, transitions are possible for the entire sector, whereby production outside the chain arrangements also becomes more sustainable.

Table S.1 Effectiveness of meat pricing options according to sustainability dimension

	Ecological sustainability (= lower emissions)	Economical sustainability (fair income for all chain parties)	Social sustainability	
			(working conditions; animal welfare)	Consumer health (lower consumption)
Chain arrangements	o/-	Extra costs	Animal welfare	0
Taxes				
- Farm costs	+++ (production is moved abroad)	-- (short term more competition; long term no impact)	-- (if in the short term production disappears out of the NL, part of the chain also disappears); animal welfare comes under pressure)	0 (meat comes from abroad)
- Slaughterhouse costs	0/- slaughterhouses disappear	- (more international competition)	0	0 (meat comes from abroad)
- retail costs, including out of home	0/+ a)	0/- (possible decrease in chain arrangements due to rising meat prices in NL)	0/- (minimal changes)	++ (lower consumption through rising meat prices).
Subsidies				
- EU	+	0	0	0
- SDE++	+ (energy)	0	0	0
- Mia/Vamil	+ (extra environmental investments)	0	+ (especially vis-à-vis animal welfare)	0
Levy & return	++ (especially if all chains participate)	+ (as long as part of the action plan consists of government & market parties)	++	+

a) ecological sustainability probably takes place more abroad than in the Netherlands due to the strong competitive position of primary production in the Netherlands.

Legality

Agreements between companies can effectively contribute to achieving public sustainability goals. ACM's draft of the Sustainability Agreements Guide explains the application of competition law to sustainability agreements between companies. The Guideline shows which options market parties have for making sustainability agreements, as well as where the limits lie in competition law. A consumer meat tax is legal if the consumption of meat is to be discouraged and there is a legal basis for it. The legality of a subsidy depends on whether the state aid is permitted. The legality of a levy and return system depends, among other things, on EU conditions of competition and state aid.

Enforceability

Chain arrangements are feasible in the meat sales channels via the Dutch supermarkets, provided that the cost price does not deviate significantly from the cost price of the conventional product. Supermarkets are afraid of losing customers if the price differs too much from the competitors in the Netherlands. Chain arrangements hardly occur in the other sales channels, although the Dutch government is working on international mutual recognition of sustainability labels. Levies are enforceable taking into account definitions (*what is meat?*) and exceptions. Subsidies and tax facilities have long been part of the policy instruments to promote sustainability in livestock farming. There is a great deal of experience in disbursing subsidies within the state aid rules. A levy and return system is feasible if the government and market parties want to work together on sustainability and do so by coordinating well.

Support base

There are many advocates for chain arrangements, although some believe that sustainability will not go far enough (limited group of participants in chain arrangements and sustainability is accomplished in small steps). Almost all chain parties are against taxes, however, some parties do see something in a consumer tax. Almost all parties are in favour of granting subsidies for sustainability. It provides

incentive, especially in combination with chain arrangements. Support for a levy and return system is mixed. Some parties are opponents, while others can agree with such an option under certain conditions.

S.2 Recommendations

A workable solution for meat pricing as a means of sustainability can be developed as follows:

- A levy and return system can support the transition in production. To this end, it is desirable that social benefits and costs be transparent in order to properly determine which transition paths should be followed. There will certainly be a degree of trade-off between sustainability themes.
- A distinction must be made between sustainable and conventional meat, so that sustainable meat becomes cheaper compared to conventional meat (i.e. staggering the levy according to sustainability; this requires a way to add up and compare the various sustainability performances).
- To reduce the consumption of meat, a so-called consumer tax can be considered, whether or not in combination with a distinction according to the degree of sustainability of the meat types.
- In addition to other pricing options, subsidies can promote the implementation of sustainability investments.
- Further research is recommended into combining measures, which may be more effective and efficient.

In practice, such a model will only work if the sector and government work closely together, whereby the role of the government consists of:

- Clear signs on the horizon for all sustainability aspects mentioned (ecological, economic and social, including consumer health).
- Communication (meat is healthy to a certain extent, so why tax it?).
- Agreements with sectors about realizing sustainability goals / innovation tasks and financing.

S.3 Accountability

At the request of the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, an exploratory study was carried out regarding the possibilities of pricing meat to promote sustainability. The study looked at four options: chain arrangements by the market, taxes on meat, subsidies, and levy & return systems.

The research took up the following questions:

- How does the option work? What is the mechanism? Are there examples inside and outside the meat sector?
- To what extent does the option meet the following criteria of the ex-ante policy evaluation: regularity, effectiveness and feasibility?
- To what extent is there support for the introduction of the option among the various parties in the value chain?

Sustainability is based on the economic, ecological and social dimensions (including consumer health).

This report is mainly based on existing research results, supplemented with research into the support for the options among parties in the meat sector or on its periphery.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Er is steeds minder sprake van anonimiteit in de relatie tussen leverancier en afnemer, zo schrijft LNV-minister Schouten in haar brief van 28 september 2020 over afspraken met supermarkten (Brief met kenmerk DGA-PRV / 20044167). Dit wordt toegeschreven aan verschillende vormen van samenwerking van supermarkten met boeren en tuinders: langjarige overeenkomsten, mee-investeren in vernieuwing en het organiseren van meer transparantie. De minister acht deze ontwikkeling cruciaal voor hogere prestaties op uiteenlopende duurzaamheidsthema's als bedrijfseconomische zekerheid, klimaat, dierenwelzijn, biodiversiteit, milieubelasting en voedselverspilling. De kern van de genoemde brief is een uiteenzetting over gezamenlijke werkafspraken met supermarktvertegenwoordigers over vijf thema's:

- ketensamenwerking gericht op verdere verduurzaming versterken
- aanbod regio- en streekproducten vergroten
- transparantie via duurzaamheidsrapportage en datadelen verbeteren
- samenwerking stimuleren binnen de wet Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven
- voedselverspilling verder terugdringen.

De minister ziet deze afspraken overigens als kleine stappen in een grotere opgave:

'Om de landbouw en voedselproductie verder te kunnen verduurzamen is het essentieel dat de inspanningen die ondernemers daarvoor moeten doen lonend zijn. Dan wordt een adequaat verdienvermogen zowel voorwaarde als doel van de verdere verduurzaming die zo hard nodig is. [...] Want zolang ondernemen voor een volhoudbare toekomst die ondernemers zélf onvoldoende perspectief biedt, zal de zo noodzakelijke verduurzaming onder de maat blijven.'

Onder verwijzing naar een van de rapporten in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen,¹ geeft de minister aan dat de rijksoverheid een mix aan beleidsinstrumenten kan inzetten, waaronder positieve prijsprikkels voor duurzaam voedsel en negatieve prijsprikkels voor niet-duurzaam voedsel. Om die reden wil zij verder werken aan de idee van reële beprijzing van vlees:

'Dit betreft het voorstel om verder te verkennen hoe een eventuele meerprijs op vlees ten gunste kan komen aan duurzame veehouders. Omdat dergelijke beprijzingsmechanismen de sleutel kunnen zijn naar een werkelijk samengaan van economische, sociale en ecologische duurzaamheid, wil ik mij verbinden met alle partijen die bereid zijn om deze te onderzoeken en - bij gunstige uitkomst - in praktijk te brengen.'

1.2 Dimensies van verduurzaming

Bij verduurzaming gaat het om verschillende uitdagingen, en wel op het ecologische, economische en sociale vlak. Voor het integraal verduurzamen van de vleesketens is het belangrijk dat de verschillende dimensies in onderlinge samenhang worden meegenomen. Voorkomen moet worden dat vooruitgang op het ene vlak leidt tot achteruitgang op een ander vlak. Deze paragraaf geeft een overzicht van de verschillende dimensies. In Baltussen et al. (2020) is een overzicht gemaakt van de voortgang van de verduurzaming van voedselketens voor dierlijke eiwitten en vis. De nadruk in die studie ligt op het sociale en ecologische vlak en minder op de economische dimensie. Wel zijn in deze studie (zie

¹ 'Tenminste houdbaar tot: Bewegen naar een duurzaam Voedselsysteem', april 2020. Bijlage bij Kamerstuk 32 359, nr. 4.

tabel 3.20 uit Baltussen et al., 2020) alle overheids- en sectordoelestellingen per onderwerp voor ecologische en sociale vlak vermeld.

Economische dimensie

- Primaire producenten ontvangen een eerlijk en redelijk inkomen; de winst heeft een relatie met de toegevoegde waarde die een partij in de keten levert.
- De ketenpartijen die meerkosten maken om te verduurzamen ontvangen minimaal een (kostendekkende) meerprijs.
- Agrarische markten werken naar behoren, dat wil zeggen dat marktfalen en oneerlijke handelspraktijken zoveel mogelijk worden tegengegaan.
- De productie is economisch houdbaar in de zin dat de stabiliteit van productiefactoren wordt gegarandeerd.

Economische doelen zijn belangrijk in de agrarische voedselketens. De winstmarges zijn in het algemeen klein en boeren klagen over de lage inkomens en de steeds strenger wordende eisen van ketenpartijen, de maatschappij en het beleid. Ook beleidsmatig zijn onderwerpen als een eerlijk inkomen voor de boeren een centraal thema in het overheidsbeleid. Zaken als mededinging, oneerlijke handelspraktijken en ruimte voor duurzaamheid spelen allemaal een rol in het Nederlandse en Europese landbouwbeleid anno 2021.

Sociale dimensie

- Humane gezondheid is geborgd: ziekten die van dier op mens overgaan worden bestreden; antibioticagebruik is begrensd; consumptiepatronen zijn gezonder en emissies die negatief zijn voor de gezondheid worden teruggedrongen.
- Stank- en geluidshinder van de productie blijven binnen aanvaardbare grenzen.
- Werkers in de vleesketen zijn gezond, werken onder goede, veilige arbeidsomstandigheden en zijn tevreden.
- Leefbaarheid van het platteland wordt gehandhaafd.
- Eerlijke en redelijke beloning voor werkenden in alle schakels in de keten (geen structurele onderbetaling van personeel).
- Dierenwelzijn wordt verhoogd.

In de Nederlandse situatie zijn diverse sociale doelen op bepaalde minimumniveaus verankerd (Arbowet, Omgevingsvergunning, minimumlonen, Wet Dieren). Ook toezicht en handhaving zijn in het algemeen in Nederland goed geregeld. Productie van vlees gaat gepaard met geluid, stank, stof, transport en verhoogde risico's op zoönosen. Dit zijn maatschappelijke kosten die niet, of niet helemaal, in de prijs van de huidige producten verwerkt zijn. Een groot deel van de binnenlandse markt wordt voorzien van vlees met een keurmerk waarbij bovenwettelijke eisen aan dierenwelzijn gesteld worden (bijvoorbeeld 1, 2 of 3 sterren Beter Leven keurmerk). De mate waarin verschilt tussen rundvlees, varkensvlees en pluimveevlees.

Niet bewerkt vlees is met maximaal 500 gram/week onderdeel van de schijf van vijf omdat de consumptie ervan - tot een bepaald niveau - gezond is. Consumptie van rood vlees en bewerkt vlees boven een bepaalde hoeveelheid (meer dan 50 gram bewerkt vlees per dag/70 gram rood vlees per dag), leidt echter tot een grotere kans op hart- en vaatziekten, kanker en andere doodsoorzaken (Carolan, 2018) met gevolgen voor de gezondheidskosten die jaarlijks op € 1,8 mld. geschat worden.²

Ecologische dimensie

- Landgebruik wordt verminderd.
- Verlies biodiversiteit en verlies van ecosysteemdiensten wordt stopgezet.
- Primair energiegebruik (gebruik fossiele energiebronnen en andere niet-vernieuwbare materialen) neemt af.

² Op basis van artikel 'Health-motivated taxes on red and processed meat: A modelling study on optimal tax levels and associated health impacts' van Marco Springmann, Daniel Mason-D'Croz, Sherman Robinson, Keith Wiebe, H. Charles J. Godfray, Mike Rayner, Peter Scarborough, gepubliceerd 6 nov. 2018 in PLOS ONE. Tijdens een presentatie van Springmann hierover bij debat vlees en gezondheid, Pakhuis de Zwijger te Amsterdam, april 2019, heeft deze aangegeven dat in Nederland 5% van de doden, ofwel 8.000 doden, toegerekend kan worden aan de consumptie van bewerkt en rood vlees, wat leidt tot een kostenpost van ongeveer 2% (€ 1,8 mld. per jaar) aan gezondheidszorg.

-
- Klimaatverandering blijft binnen grenzen.
 - Eutrofiëring (bodem- en watervervuiling) wordt verminderd.
 - Verzuring (luchtvervuiling) wordt teruggedrongen.

In de Nederlandse situatie spelen vrijwel alle thema's op het terrein van ecologische duurzaamheid een rol. Vleesproductie gaat gepaard met een grote CO₂-voetafdruk per kg eiwit (in vergelijking met bijvoorbeeld plantaardige eiwitten); ammoniakuitstoot (stikstofdossier), uitstoot van fijnstof; belasting van grondwater met nitraat, hoog waterverbruik per kg eindproduct, hoog landgebruik binnen en buiten Nederland, risico op verlies van biodiversiteit als gevolg van de ontbossing voor de productie van veevoeder.

Samenhang tussen de duurzaamheidsdimensies

Een verbetering op een van de genoemde duurzaamheidsdimensies geeft niet automatisch een positief effect op andere dimensies. Rund- en kalfsvlees hebben een grote ecologische footprint en kipfilet scoort positief op verschillende ecologische thema's. Bekend is echter dat de pluimveehouderij een grote bijdrage levert aan de fijnstofproductie in de landbouw en op dit thema zeer negatief scoort ten opzichte van varkensvlees en rundvlees (Baltussen et al., 2020; tabel 3.14). Biologische productie zal naar verwachting gunstig scoren op dierenwelzijn maar slechter op de ecologische footprint. Biologische concepten voor vlees vergen meer voer en vaak ook meer dieren voor een bepaalde hoeveelheid productie (bijvoorbeeld melk of eieren) vergeleken met gangbare landbouw.

Het bovenstaande laat zien dat verduurzaming heel veel aspecten heeft die zeker niet allemaal in positieve zin met elkaar samenhangen. Dit geldt voor de vleessoorten rund, varken en kip maar ook binnen diersoorten tussen productiewijzen (biologisch versus gangbaar). Dit kan problemen geven wanneer men (bijvoorbeeld de overheid) wil sturen op de maatschappelijke kosten die veroorzaakt worden door de productie en consumptie: wat is dan het niveau van duurzaamheid en hoeveel duurzamer is het nieuwe concept ten opzichte van de gangbare productiewijze?

Een van de manieren om de verschillende duurzaamheidsthema's op een lijn te brengen is door true pricing of true cost accounting toe te passen. In deze methodiek worden echter alleen de negatieve externe effecten meegewogen. Een stap verder is om ook de positieve effecten mee te wegen, zoals begrazing van natuurgebieden, open landschap, CO₂-vastlegging en dergelijke. In duurzaamheidsverkenningen (RIVM, 2016; PBL, 2019) worden duurzaamheidsthema's echter nog niet integraal onderzocht. Sociale factoren zoals veiligheid en gezondheid werknemers, veiligheid en gezondheid omwonenden, dierenwelzijn en directe impact van consumptie op gezondheid mens ontbreken in vrijwel alle studies. Zelfs in studies met een focus op ecologische duurzaamheid zijn veelal maar een beperkt aantal van de genoemde thema's in de analyse betrokken (zie bijvoorbeeld RIVM, 2016). Er spelen dus twee problemen: in vrijwel alle studies worden niet alle duurzaamheidsthema's besproken en de thema's die wel besproken worden, ontberen een wegingsfactor waardoor het onderlinge belang zichtbaar wordt.

Verduurzaming leidt op korte termijn tot kostprijsverhoging door:

- a. Schaalnadelen: verduurzaming wordt meestal op kleine schaal opgestart waardoor in vrijwel alle ketenschakels extra kosten gemaakt moeten worden in verband met de kleine hoeveelheden; ook een schaa sprong (zoals van slager naar supermarkt) vormt ook een eigen uitdaging.
- b. Ervaringsnadelen: verduurzaming vraagt naast investeringen vaak ook verandering van het management, wat gepaard gaat met faalkosten.
- c. Extra kosten: vermindering van impact op duurzaamheidsthema's gaat vaak gepaard met extra kosten; hierop zijn wel uitzonderingen, zoals het houden van beren (niet-gecastreerde mannelijke varkens), wat gunstige aspecten heeft voor het welzijn van de dieren (vermijden van de ingreep van castratie; daarentegen is het groepsgedrag van beren soms welzijnsbelemmerend), evenals voor het milieu (efficiëntere omzetting van voer in vlees) en de terugdringing van het antibioticagebruik.

De kosten onder a en b zullen in de tijd verminderen indien meer bedrijven verduurzamen en de faalkosten afnemen.

1.3 Productie en consumptie van vlees in Nederland

Rund

Uit Baltussen et al. (2019) blijkt dat er in Nederland jaarlijks 195 mln. kg rundvlees wordt geproduceerd en dat er 128 mln. kg rundvlees wordt geconsumeerd. Het meeste rundvlees is kalfsvlees, daarna volgt vlees van melkvee. Ondanks het feit dat Nederland netto-exporteur is van rundvlees importeren bijvoorbeeld AH en Jumbo vooral vers rundvlees uit Ierland.

De Nederlandse kalversector is met een aandeel van 31% in de productie de grootste producent van kalfsvlees in Europa. De afzet van de Nederlandse productie vindt voor meer dan 90% plaats naar het buitenland (overwegend horeca en foodservice).

Keurmerken spelen een bescheiden rol in de rundvleesmarkt. Ook het aandeel van biologisch rundvlees is bescheiden en hangt sterk samen met de biologische zuivelproductie. Dit laatste geldt ook voor het keurmerk 'On the way to PlanetProof'. Bief select is een voorbeeld van een keurmerk waar volgens het 2 sterren Beter Leven keurmerk geproduceerd wordt. Onafhankelijke keurmerken voor de vleeskalveren ontbreken omdat de belangrijkste afzetmarkten zich in het buitenland bevinden.

In 2019 werd er in de Nederlandse supermarkten € 744 mln. besteed aan rundvlees, waarvan 17% aan rundvlees met een keurmerk.

Varken

De varkenshouderij bestond in 2020 uit circa 3.500 bedrijven, waar fokkerij, vermeerdering (bigproductie) en vleesvarkenshouderij plaatsvindt. Op circa 30% van de bedrijven wordt vermeerdering en vleesvarkenshouderij gecombineerd. Het aantal dieren bedroeg 12 mln. in 2020 (CBS).

Van de totale productie van circa 26 mln. biggen worden er circa 7 mln. geëxporteerd. Van de in Nederland gehouden vleesvarkens worden circa 1,3 mln. slachtrijpe dieren geëxporteerd naar Duitse slachterijen. In 2020 werden circa 16,6 mln. dieren binnenlands geslacht. De geslachte varkens leverden samen ruim 1,66 mln. ton karkasgewicht op (CBS, 2020). De meeste export van levende dieren en vlees gaat naar landen binnen de EU. Duitsland is een belangrijke bestemming, met circa 65% van de biggenexport en bijna 100% van de vleesvarkensexport. Sinds 2016 is de export van varkensvlees en -producten vanuit de EU naar derde markten sterk toegenomen onder invloed van een sterke vraag vanuit onder andere China. Behalve export wordt er ook, in veel mindere mate, varkensvlees uit buurlanden geïmporteerd, met name vanuit Duitsland en België.

Sinds 2016 voldoet het gehele aanbod aan vers varkensvlees, en een deel van de vleeswaren, in de Nederlandse supermarkt aan de eisen van Varken van Morgen. Dit geldt niet voor de afzet naar andere afzetkanalen (slagers, horeca, fast food) in Nederland of voor de afzet naar het buitenland.

Varken van Morgen is een ketenafpraak, die qua dierenwelzijnseisen goeddeels overlapt met het Beter Leven keurmerk met één ster (BLK*). Er werden in 2019 circa 3,9 mln. vleesvarkens geslacht onder BLK, wat overeenkomt met circa een kwart van de in Nederland geslachte varkens. Beter Leven met 2 sterren heeft een zeer beperkt marktaandeel in Nederland en is vooral afkomstig vanuit het Verenigd Koninkrijk. BLK met 3 sterren komt overeen met biologische houderij. Er worden naar schatting jaarlijks 160.000 biologische varkens in Nederland geslacht, wat overeenkomt met een aandeel van bijna 1%. Binnen de categorie vlees en vleeswaren heeft biologisch een aandeel van 3% (Logatcheva, 2020).

Kip

Er zijn 630 vleeskuikensbedrijven (2019) met in totaal 48 mln. vleeskuikens. In totaal circa 1.900 bedrijven houden pluimvee (vleeskuikens, leghennen, kalkoenen, eenden). De sector is zeer divers. Naast de hoofdsectoren vleeskuikens en leghennen (samen ongeveer 1.800 bedrijven), worden er ook kalkoenen en eenden gehouden. Circa de helft van het pluimveevlees wordt geëxporteerd, waarbij de omringende landen de belangrijke bestemmingen zijn. Tijdens de coronacrisis heeft de sector geleerd dat de afzet naar foodservice erg belangrijk is (circa 20 tot 25% van de afzet).

Voor pluimveevlees is de export naar derde landen (buiten de EU) circa 10%. Dit is het percentage van de totale waarde. Uitgedrukt in gewicht is het aandeel hoger (namelijk 25%), omdat de export naar derde landen veelal laagwaardig product betreft. Voor het merendeel betreft het poten en bouten van kip waar in de EU weinig vraag naar is. Ter indicatie: de gemiddelde EU-exportprijs in 2017 was € 120/100 kg en gemiddelde EU-importprijs van pluimveevlees 2017 was € 250/100 kg.³ De belangrijkste afzetmarkten voor Nederlands pluimveevlees zijn (in volgorde van belangrijkheid in waarde, data 2019): het VK, Duitsland, België en Frankrijk.

In de pluimveehouderij zijn de laatste jaren vele nieuwe concepten ontwikkeld. Het merendeel is onderscheidend op het gebied van dierenwelzijn. De Nederlandse Dierenbescherming ontwierp het Beter Leven-systeem met drie niveaus namelijk 1, 2 of 3 sterren. Het Beter Leven keurmerk wordt bij pluimveevlees op veel bedrijven toegepast. Van de productie bestaat 5% uit Beter Leven 1 ster en 20 tot 25% uit concepten voor Nederlandse supermarkten op basis van langzaam groeiende vleeskuikens. De resterende 65% is regulier vleeskuiken voor de food service en export. Momenteel heeft elke supermarktketen zijn eigen marktconcept, waarbij de eisen voor bezetting, leeftijd van de dieren en verrijking verschillen. In de Nederlandse supermarkten wordt in het vers segment sinds 2018 geen vlees van reguliere (snelgroeiende) kuikens meer verkocht. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de pluimveehouders die werken met concepten of keurmerken via een hogere opbrengstprijis de extra kosten vergoed krijgen. Biologisch is een heel klein segment in de productie en in de supermarkt (minder dan 1%).

1.4 Probleemstelling

In overleg met het ministerie van LNV zoomt dit onderzoek in op de verschillende onderdelen en mogelijkheden van het beprijzen van vlees voor verduurzaming. Vlees is gekozen omdat het als een van de fiches in de Brede Maatschappelijke Heroverweging (BMH, 2020, fiche 11) is uitgewerkt. Productie van vlees raakt de verschillende duurzaamheidsaspecten, wat niet wil zeggen dat dit niet geldt voor andere voedselproducten of services. Vlees scoort ten opzichte van ander productgroepen slecht op de impact op het milieu (zie RIVM, 2016)_en de sector landbouw levert binnen de totale maatschappij een belangrijke bedrage aan de klimaatverandering (Drawdown, 2020). Er worden vier hoofdopties voor beprijzing onderscheiden:

- ketenarrangementen van marktpartijen
- belastingen op vlees voor de producent (veehouder; slachterij) of consument
- subsidies of fiscale faciliteiten voor verduurzaming
- heffing- en terugsluissystemen met een rol voor de nationale overheid.

Zoals al vermeld is, gaat de productie van vlees gepaard met externe kosten en externe baten. Belastingen (H3) kunnen worden gebruikt om externe kosten te internaliseren, terwijl subsidies (H4) juist andersom werken: ze internaliseren externe baten.

De centrale vraag is of en hoe deze opties kunnen bijdragen aan het doel van economische, ecologische en sociale verduurzaming in de vleessector. Vooral de opties ketenarrangementen en heffing- en terugsluissysteem vormen mogelijkheden om meerprijzen te realiseren die ten gunste kunnen komen aan duurzame veehouderij. Voor de beantwoording worden per optie de volgende deelvragen behandeld:

- Hoe werkt de optie? Wat is het mechanisme? Zijn er voorbeelden binnen en buiten de vleessector?
- In hoeverre voldoet de optie aan deze criteria van de ex ante beleidsevaluatie: rechtmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid?
- In hoeverre is er draagvlak voor invoering van de optie bij de verschillende partijen in de waardeketen?

³ Horne, P.L.M. van (2018). Competitiveness of the EU poultry meat sector, base year 2017: international comparison of production costs. (Wageningen Economic Research report; No. 2017-005). Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/46569>

1.5 Afbakening

Dit onderzoek is gericht op concrete mogelijkheden om met behulp van het beprijzen van vlees duurzaamheidsprestaties in de sector te verbeteren. Het is geen nieuwe verkenning en analyse van de duurzaamheidsopgaven van de Nederlandse vleessector. Ook de vraag 'waarom vlees en niet het overige voedsel?' valt buiten de scope van het onderzoek.

Op hoofdlijnen dekken de vier beschouwde mogelijkheden het veld van beprijzen af. Eventueel kunnen de genoemde hoofdopties in combinatie toegepast worden.

Beleidsalternatieven zoals informatie verstrekken, opkoopregelingen en ge- en verboden liggen buiten de scope van dit onderzoek.

In deze verkenning blijft de doelmatigheid van de opties buiten beschouwing. De doelmatigheid van de opties kan pas worden bepaald als de doelstelling duidelijk is en de vormgeving is geconcretiseerd. Pas dan kan de vraag beantwoord worden of het gekozen doel met minder maatschappelijke kosten bereikt kan worden bereikt.

1.6 Methode

In het onderzoek zijn de volgende stappen gezet:

- Via desk research is nagegaan welke theoretische kennis en praktische ervaringen er zijn met de onderscheiden opties binnen en buiten de vleessector (onder andere energiesector, vrachtvervoer). De geraadpleegde stukken zijn vermeld in de literatuurlijst.
- Via semigestructureerde interviews (zie interviewvragen in bijlage 1) zijn visies van experts en belanghebbenden op verduurzaming in kaart gebracht, zijn de verschillende opties besproken en is het draagvlak voor invoering gepeild. Er zijn zowel koepelpartijen in de vleesveeketen benaderd (LTO, POV, NOP, Vee & Logistiek Nederland, COV, NEPLUVI, CBL, NAJK, NEVEDI, Vitale Varkenshouderij) alsook andere partijen zoals ngo's (Dierenbescherming, Natuur & Milieu, Caring Farmers, TAPP Coalitie en Green Protein Alliance). De geaccordeerde gespreksverslagen zijn gebruikt voor de analyse.
- De bevindingen van het onderzoek zijn vastgelegd in een conceptrapport. Dit is van commentaar voorzien door externe reviewers. Het aangepaste conceptrapport is vervolgens voorgelegd aan de geïnterviewden binnen dit onderzoek en in een gezamenlijke TEAMS-bijeenkomst besproken (20 april 2021). De verbeter suggesties zijn in het rapport verwerkt.

2 Ketenarrangementen van marktpartijen

2.1 Werking

Een systeem van beprijzen door de sector kan gebaseerd worden op ketenarrangementen.⁴ Hierbij maken marktpartijen in de keten afspraken over (bovenwettelijke) prestaties op bepaalde duurzaamheidsthema's. Als tegenprestatie kan de primaire producent een vergoeding ontvangen. Hieronder worden enkele voorbeelden geschetst. CBL heeft door EFMI in 2019 een studie laten verrichten naar strategische samenwerking in versketens.⁵ In deze studie worden ketenarrangementen betiteld als 'cocreatie van concepten'.

Beter Leven

In de vleessector wordt het Beter Leven keurmerk als bovenwettelijke maatlat gebruikt om een programma op te zetten met een selecte groep producenten en afnemers (vooral supermarkten). Het sterrenstelsel van het Beter Leven keurmerk is in 2007 door de Dierenbescherming geïntroduceerd. Het keurmerk maakt inzichtelijk hoe er voor het dier achter het product gezorgd is. Bij producten met één ster zijn de leefomstandigheden voor het dier bekend. Hoe meer sterren, hoe beter de leefomstandigheden zijn. Alle ketenpartijen die deelnemen aan het Beter Leven keurmerk worden gecontroleerd. De Stichting Beter Leven keurmerk is verantwoordelijk voor de borging en houdt toezicht op de deelnemers (Dierenbescherming). Andere marktconcepten zijn in de regel gebaseerd op het Beter Leven keurmerk.

Een vergelijkbaar model is 'Varken van morgen' dat iets anders wordt aangestuurd maar gedragen wordt door alle supermarktorganisaties en uitgerold is voor vers varkensvlees. Dit is opgezet als 'business to business'-concept (B2B), terwijl Beter Leven een 'business to consumer' (B2C-)concept is.

Kipconcepten

Door ketenarrangementen is het aanbod van verse kipproducten bij supermarkten sterk veranderd. De omslag naar kipconcepten betreft eisen op het gebied van dierenwelzijn, volksgezondheid en milieu. Supermarkten zijn massaal overgestapt naar nieuwe basiskipconcepten, die met verschillende namen worden aangeboden (zoals Nieuwe Standaardkip bij Jumbo). Daarnaast wordt de scharrelkip (Beter Leven 1 ster) en biologische kip (Beter Leven 3 sterren) in het hogere prijssegment aangeboden.

'Beter Voor'

Onlangs is Albert Heijn begonnen met het concept 'Beter voor Varken, Natuur en Boer'.⁶ Versheid, kwaliteit en duurzaamheid zijn belangrijke thema's. Het huismerk vers varkensvlees komt uit Nederland en heeft minimaal 1 ster Beter Leven keurmerk. In het programma krijgen de varkens meer speel- en afleidingsmateriaal. De varkenshouders houden de omstandigheden in de stallen in de gaten om te zorgen voor een gezond stalklimaat voor de dieren. Ook zijn onderzoeksprojecten op het gebied van dierenwelzijn onderdeel van het nieuwe programma. Met dit programma wil men de klimaatimpact van varkensvleesproducten jaarlijks verminderen: de komende 5 jaar 18,5% reductie op de CO₂-uitstoot.

Eenzelfde soort programma is er ook voor kip.⁷ Naast de kip met 2 en 3 sterren Beter Leven keurmerk die de supermarkt al verkoopt, wil AH vanaf 2023 alleen nog maar scharrelkip met het Beter Leven keurmerk. AH is in Nederland de grootste verkoper van scharrel- en biologische kip. Met de 200 vaste pluimveehouders wordt een volgende stap gezet in duurzame bedrijfsvoering met zorg voor klimaat en

⁴ In de praktijk wordt ook gesproken over marktconcepten. In dit rapport hanteren we de term ketenarrangementen of arrangementen.

⁵ <https://www.cbl.nl/app/uploads/2019/04/EFMI-2019-03-Strategische-Samenwerking-in-VERSKETENS-printversie-1.pdf>

⁶ <https://nieuws.ah.nl/albert-heijn-versterkt-samenwerking-met-nederlandse-varkenshouders-en-groente-en-fruittelers/>

⁷ <https://nieuws.ah.nl/albert-heijn-verduurzaamt-kipketen-met-beter-voor-kip-natuur-boer-programma/>

biodiversiteit. Zo wordt kippenmest 100% circulair verwerkt. Voor wat betreft klimaat, wordt gestreefd naar minimaal 15% CO₂-reductie in 2030 (ten opzichte van 2018).

Als eigenaar van het 'Beter voor'-programma stelt AH in overleg met Natuur & Milieu en deelnemende boeren de voorwaarden voor certificering en voor het gebruik van het 'Beter voor'-logo vast.

Binnen het Beter voor-programma wordt gestreefd naar een duurzame samenwerking met een gezond verdienmodel voor alle betrokken partijen. Het wederzijds vertrouwen en de langetermijnsamenwerking met afnamegarantie moeten investeringen in de toekomst van de bedrijven mogelijk maken. De extra kosten voor het Beter voor-programma worden aan de boeren vergoed via de inkoopprijs.

Biologische producten

De biologische landbouw streeft expliciet naar ecologische, sociale en economische verduurzaming van de productie. De biologische sector werkt op basis van ketenarrangementen waarbij de minimumeisen van de productie wettelijk door de Europese Unie zijn vastgelegd. Er bestaan wachtlijsten voor primaire producenten om biologische producten te kunnen leveren. De meerprijzen komen op basis van vraag en aanbod tot stand door overleg tussen de ketenpartijen (op basis van de meerkosten worden gewenste opbrengstprijzen en productievolumes bepaald).

2.2 Rechtmatigheid

De rechtmatigheid van samenwerking in ketenarrangementen wordt door mededingingsregelgeving bepaald. Primaire ondernemers mogen onder strikte voorwaarden samenwerken, de aangeboden hoeveelheid bepalen en gezamenlijk aankopen en/of afzetten. Dergelijke manieren van samenwerken is voor andere schakels in de voedselketen niet mogelijk. Verticale samenwerking is toelaatbaar mits voldoende concurrentie tussen ketens in de markt blijft bestaan (zie Baltussen et al., 2018).

Kartelvorming is verboden volgens artikel 6 van de Mededingingswet en artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Desalniettemin ziet de Autoriteit Consument en Markt (ACM) ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven.

ACM-Leidraad duurzaamheidsafspraken

Volgens de ACM kunnen afspraken tussen ondernemingen op een effectieve manier bijdragen aan het bereiken van publieke duurzaamheidsdoelen. Bovendien kunnen deze afspraken het draagvlak voor de inspanningen die nodig zijn om dergelijke doelen te bereiken vergroten. De concept Leidraad duurzaamheidsafspraken geeft uitleg over de toepassing door de ACM van de Mededingingswet op duurzaamheidsafspraken tussen ondernemingen. De Leidraad laat zien welke mogelijkheden marktpartijen hebben om duurzaamheidsafspraken te maken, maar ook waar in het mededingingsrecht de grenzen liggen.⁸

Van bepaalde (horizontale) afspraken, zoals prijsafspraken en de verdeling van klanten of afzetgebieden wordt in beginsel aangenomen dat deze onder het kartelverbod vallen en tot doel hebben de mededinging te beperken. Duurzaamheidsafspraken kunnen zowel horizontale als verticale afspraken bevatten. Het kartelverbod hoeft echter duurzaamheidsafspraken niet in de weg te staan. Bij het toetsen van duurzaamheidsafspraken aan het mededingingsrecht onderscheidt de ACM de volgende drie mogelijkheden:

1. Niet alle afspraken tussen ondernemingen vallen onder het kartelverbod. Afspraken die bijvoorbeeld betrekking hebben op minder belangrijke concurrentieparameters en waarvan het effect op de concurrentie verwaarloosbaar is, kunnen buiten de reikwijdte van het kartelverbod vallen.
2. Onder bepaalde voorwaarden is er een wettelijke vrijstelling van het kartelverbod.
3. Wanneer een duurzaamheidsafpraak niet in aanmerking komt voor een vrijstelling hebben partijen verschillende mogelijkheden om hun duurzaamheidsinitiatief toch verder te brengen.

⁸ <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2e-concept-leidraad-duurzaamheidsafspraken.pdf>

Onlangs heeft de ACM de concept-leidraad duurzaamheidsafspraken gereed gemaakt voor verdere Europese afstemming. De ACM vindt het belangrijk dat er een Europese leidraad komt die duidelijkheid biedt aan bedrijven die concurrentiebeperkende afspraken maken die bijvoorbeeld de klimaatcrisis bestrijden. Dat was ook de wens van veel partijen die hebben gereageerd op de consultatie in het najaar van 2020.

Aan de hand van de ACM-Leidraad kunnen ondernemingen, brancheverenigingen en hun adviseurs nagaan welke mogelijkheden er zijn om duurzaamheidsafspraken binnen de mededingingsrechtelijke kaders aan te gaan. Het handhavingsbeleid van de ACM in relatie tot duurzaamheidsafspraken is gericht op het vinden van oplossingen die het mogelijk maken om de duurzaamheidsvoordelen van initiatieven te kunnen realiseren en niet op handhaving door middel van boetes.

Voor gevallen waarin de ruimte binnen het mededingingsrecht toch ontbreekt heeft de Nederlandse regering in 2019 het Wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven ingediend om daarmee extra mogelijkheden te creëren.

Wetsvoorstel 'Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven'

Het Wetsvoorstel 'Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven' (ook wel: Kip-van-Morgen-wet) wil regelen dat breed gedragen maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven kunnen worden vertaald in regelgeving. Hiertoe biedt het voorstel een grondslag. Partijen die een duurzaamheidsinitiatief hebben ontwikkeld, kunnen een verzoek indienen om dit initiatief te vertalen in een wettelijke regeling. Zij omschrijven daarbij welke doelen zij in het belang zouden vinden van een duurzame ontwikkeling, in hoeverre hiervoor draagvlak is, en waarom de voordelen hiervan opwegen tegen eventuele nadelen. De uiteindelijk tot stand te brengen regels worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het voorstel is alleen bedoeld voor de ondersteuning van duurzaamheidsinitiatieven die komen vanuit de samenleving en door partijen worden ingebracht. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State (zie kader) is het wetsvoorstel aangepast. Vervolgens is het voorstel door de staatsecretaris van Economische Zaken (4 juli 2019) aan de Tweede Kamer aangeboden. Onlangs is het wetsvoorstel controversieel verklaard waardoor de parlementaire behandeling stilligt.

Raad van State (2019): 'De Afdeling (advisering) onderkent dat het mededingingsrecht in de weg kan staan aan de realisering van duurzaamheidsinitiatieven. Zij waardeert ook het streven om regelgeving ter bevordering van de duurzaamheid sneller van de grond te laten komen en acht het van belang dat maatschappelijke initiatieven in dat kader zorgvuldig worden beoordeeld en besproken. De voorgestelde regeling, waarin wordt geformaliseerd dat duurzaamheidsregelgeving in beginsel op verzoek van partijen tot stand komt en aan afwijzingsgronden wordt getoetst, beperkt echter in te vergaande mate de vrijheid van de wetgever om te komen tot een integrale belangenafweging. Bovendien tast het wetsvoorstel het primaat van de wetgever aan, doordat het als uitgangspunt neemt dat duurzaamheidsregelgeving in een ministeriële regeling wordt neergelegd. Verder levert de opzet en de vormgeving van het voorstel het risico van juridisering van politieke besluitvorming op. Ten slotte twijfelt de Afdeling aan de effectiviteit van het voorstel. Het is aannemelijk dat veel verzoeken zullen moeten worden afgewezen, omdat deze strijdig zijn met bestaande wetgevingscomplexen en het Unierecht, of spanning kunnen opleveren met het nuttig effect van het mededingingsrecht. Dit neemt niet weg dat langs andere weg de doelstellingen van het wetsvoorstel kunnen worden nagestreefd. Zo biedt de gangbare wetgevingsprocedure de ruimte om op voortvarende wijze regelgeving over duurzaamheid tot stand te brengen. Zo nodig zou op specifieke terreinen een aanvullende wettelijke grondslag kunnen worden gecreëerd voor regelgeving over in de wet nader afgebakende duurzaamheidsdoelen.'

2.3 Doeltreffendheid

Ketenarrangementen lijken doeltreffend vooral wat betreft de binnenlandse afzet via supermarkten. Dit is een beperkt deel van de markt. Neem de pluimveevleessector: binnen de groep vleeskuikenhouders houdt een deel langzaam groeiende vleeskuikens, waarvan het vlees in de Nederlandse supermarkten verkocht wordt. Het merendeel van de Nederlandse vleeskuikenhouders

(met circa 65 à 70% van de kuikens) houdt echter gangbare snelgroeïende kuikens. Het vlees van deze kuikens wordt afgezet in de foodservice (vooral quick service restaurants) en geëxporteerd (www.agrimatie.nl). Anno 2021 volgen de ontwikkelingen zich snel op en wordt ook voor een deel van quick service restaurants en voor een aantal exportkanalen gewerkt aan ketenarrangementen waar verduurzaming een rol speelt.

Uit een enquête van ACM (2020): varkenshouders waren in 2020 tevreden over de gerealiseerde opbrengstprijzen, maar een meerderheid reageerde negatief op de stelling 'De meerprijs die ik krijg voor de producten met keurmerk of concept, dekt de extra kosten die ik moet maken'. Hieruit blijkt dat de economische dimensie, althans bij een van de ketenschakels nog onvoldoende gerealiseerd is. Vrijwel alle ketenpartijen zijn zich wel bewust van het feit dat een eerlijke beloning onderdeel uitmaakt van een duurzame samenwerking. Volgens de Agro-Nutri Monitor vinden veel meer biologische varkenshouders dan gangbare varkenshouders en dan varkenshouders die onder een keurmerk produceren dat ze een eerlijke prijs voor hun producten krijgen (ACM, 2020).

Ketenarrangementen werken volgens een stap-voor-stapmethodiek waarbij relatief kleine verduurzamingsstappen gezet worden, zowel bij de start als in de tijd. Doordat supermarkten vaak besluiten om na de introductie alleen het duurzame alternatief aan te bieden is de impact relatief groot in productiehoeveelheid maar vaak klein in de duurzaamheidswinst per eenheid product (blijft hangen bij 1 ster Beter Leven). De productie voor het buitenland wordt in beperkte mate door dergelijke ketenarrangementen beïnvloed omdat de keurmerken daar tot nu toe niet erkend worden. Dit betekent overigens niet dat sommige buitenlandse supermarkten geen eisen stellen aan de verduurzaming van de productie.

De additionele ketenkosten en de bereikte verduurzaming zijn beperkt bij de huidige ketenarrangementen in de vleessector. Omdat alle aangesloten partijen bij een ketenarrangement betrokken zijn en zich betrokken voelen, werkt men graag mee aan de verduurzaming en komt ook het verdienmodel voor alle ketenpartijen aan bod. Dit verdienmodel is, in de vorm van zogenaamde opcenten, nog wel gekoppeld aan de gangbare markt waardoor veranderingen in aanbod en vraag een sterke invloed op de prijs hebben. Deze prijskoppeling geldt veel minder tussen de gangbare en biologische markt voor vlees. In de biologische sector zijn eigen markten gecreëerd waarin de vraag en aanbod van biologische producten de prijs bepalen en de prijs in het gangbare markt nauwelijks een rol speelt. Belangrijker zijn de kostprijs en het inkomen van de ketenpartijen voor de prijszetting en de volumebepaling. Indien de overheid met wet- en regelgeving ketenarrangementen zou bepalen, overheerst het gevoel dat 'anderen' de keten wat opleggen en de medewerking van de ketenpartijen is dan vaak laag.

Een specifiek kenmerk van verduurzaming via ketenarrangementen is dat de mate van verduurzaming en de gekozen verduurzamingselementen in lijn liggen met enerzijds maatschappelijke druk en anderzijds de commerciële belangen (beperkte meerkosten, maar toch onderscheiding ten opzichte van concurrerende retailers). Niet alle retailers hebben in het voorjaar van 2021 het Beter Leven keurmerk voor varkensvlees geïntroduceerd, terwijl het eisenpakket voor de primaire productie qua dierenwelzijn niet wezenlijk verschilt tussen het generieke Varken van Morgen-concept (B2B) en het B2C-Beter Leven keurmerk. Wel zeggen steeds meer supermarkten toe om het Beter Leven keurmerk te gaan invoeren.

2.4 Uitvoerbaarheid

Ketenarrangementen komen in alle vleesketens in Nederland voor. De meeste arrangementen zijn gemaakt met Nederlandse supermarkten. De 'out of home' markt lijkt momenteel te volgen. Voor de buitenlandse afzet (ook in Noordwest-Europa) bestaan voor vlees nog weinig tot geen arrangementen (met uitzondering van biologisch vlees). Dit betekent dat met ketenarrangementen slechts een deel van de productie verduurzaamd wordt (50% of minder). Ketenarrangementen vergen duidelijke afspraken tussen ketenpartijen. Dit lijkt geen probleem op te leveren onder Nederlandse omstandigheden.

2.5 Draagvlak

Vrijwel alle ketenpartijen van CBL tot NEVEDI (supermarkt tot veevoedersector) menen dat met ketenarrangementen verduurzaming bereikt kan worden. Er zijn wel enkele twijfels. Arrangementen lijken goed te werken bij afzet in het supermarktkanaal waarbij de duurzame variant de plaats van de gangbare variant inneemt. Het effect hiervan is dat consumenten geen keus hebben in de supermarkt, maar nog wel tussen supermarkten. De verduurzaming gaat in kleine stapjes maar heeft een impact op een substantieel deel van de sector. Anno 2021 zijn de duurzaamheidsthema's beperkt tot dierenwelzijn en wordt gestreefd naar zaken als energieneutraal, zoveel mogelijk voer uit kringlopen en voer uit Europa. Ketenarrangementen is nauwelijks integraal te noemen. Ketenpartijen benadrukken ook de doelen die ze op het terrein van antibioticagebruik bereikt hebben.

Organisatie	Ketenarrangement
CBL	Zeker draagvlak.
NEPLUVI	Het grote voordeel is dat er draagvlak is als men zelf aan het roer is en zelf afspraken maakt.
COV	Beste resultaat om duurzaamheidsagenda feitelijk gestalte te geven.
Vee & Logistiek Nederland	Er zijn concepten waarbij grote stappen gezet zijn en de waarde bewezen is.
Vitale Varkenshouderij	Verdienmodel is voorwaardelijk voor het hele plan.
LTO	Sluiten van de ketens is volop gaande.
POV	Hier zijn we helemaal voor, de markt zijn werk laten doen.
NOP	NOP is geen tegenstander van ketenarrangementen, maar wat er ontbreekt is de input van de producent van pluimvee.
NAJK	Het kan dus niet zomaar binnen alle ketens.
Caring farmers	Er is overheidsingrijpen nodig.
Nevedi	Marktgedreven verduurzaming is de ideale vorm.
Dierenbescherming	Ketenarrangementen zijn het belangrijkste.
Natuur & Milieu	Er zijn problemen om dit goed door te kunnen voeren.
GREEN PROTEIN ALLIANCE	Te prevaleren, er moet een maatschappelijk drive zijn en link met consumenten.
TAPP Coalitie	True pricing bij supermarkten op vlees werkt niet, blijkt in Duitsland bij LIDL. Overheidsheffingen zorgen voor level playing field.

Figuur 2.1 Draagvlak voor de beprijzingsoptie ketenarrangementen onder stakeholders (groen betekent dat er draagvlak is, oranje dat er onder voorwaarden draagvlak is en rood dat er geen draagvlak is)

In de basis wordt dit door de primaire ondernemers ook onderschreven, maar er zijn ook zorgen en vragen:

- Sommige ketenafspraken werken in hun ogen niet omdat primaire producenten niet of nauwelijks bij de afspraken betrokken zijn.
- Kan Nederland dit ook op buitenlandse markten voor elkaar krijgen?
- De transitie naar een duurzame landbouw (bijvoorbeeld kringlooplandbouw) gaat niet ver genoeg/niet snel genoeg; zolang ketenarrangementen tot een kostprijs leidt die niet ver afwijkt van de gangbare ketens komt de keten tot stand. Ketenarrangementen die veel duurzaamheidsthema's meenemen of op bepaalde thema's een uitdagende doelstelling neerzetten, komen niet tot stand omdat men bang is om 'uit de markt geprijsd' te worden door de concurrenten.
- Er is een sterke beperking van het ondernemerschap voor de ondernemers omdat binnen ketenarrangementen steeds meer voorgeschreven wordt onder welke voorwaarden de productie plaats dient te vinden.

2.6 Conclusie

Ketenarrangementen werken alleen voor de duurzaamheidsaspecten die onderdeel van het arrangement vormen (tabel 2.1). De reikwijdte van de ketenarrangementen is daardoor beperkt en ondoorzichtig voor de consument (zie PBL, 2019). De consumptie van (bewerkt) rood vlees wordt er nauwelijks door beïnvloed als het prijsverschil met de gangbare wettelijke minimumvariant beperkt blijft.

Tabel 2.1 Doeltreffendheid van huidige en toekomstige ketenarrangementen naar duurzaamheidsdimensie

	Ecologische verduurzaming (= lagere emissies)	Economische verduurzaming (eerlijk inkomen voor alle ketenpartijen)	Sociale verduurzaming (werkomstandigheden; dierenwelzijn)	gezondheid consument (lagere consumptie)
Huidige	o/-	Wel de extra kosten	Dierenwelzijn	0
Toekomstige	+	Wel de extra kosten	Dierenwelzijn	0

Het potentieel van ketenarrangementen is groot, maar in de praktijk is dit lastig te realiseren. Innovatie en verduurzaming zijn voor bedrijven niet vanzelfsprekend. Bij bedrijven staat overleving op korte termijn vaak voorop en verduurzaming vergt veelal extra investeringen en kosten.

Draagvlak ontbreekt bij enkele ngo's omdat men vindt dat de verduurzaming niet ver genoeg en niet snel genoeg verloopt. Zij zijn van mening dat veel strengere eisen op het terrein van verduurzaming nodig zijn waarbij ingrijpen van de overheid nodig is om de gewenste verduurzaming via een transitie te bereiken.

3 Belastingen op vlees

3.1 Werking

Algemeen

Belastingopbrengsten vloeien toe aan de algemene middelen van het rijk. Voor de introductie van een nieuwe belasting of het aanpassen van een bestaande belasting op een specifiek product dient een aantal belangrijke aspecten vastgelegd te worden (Ministerie van Financiën, 2020: bijlage B). Zo zal iemand de belasting moeten betalen door middel van het doen van een aangifte bij de belastingdienst. Voor de btw is dat de ondernemer die goederen levert of een dienst verricht. Bij de accijnzen zal dat in de meeste gevallen de houder van de AGP (accijnsgoederenplaats) zijn. De AGP is de ruimte waar opslag en productie van het goed is toegestaan; productie van accijnsgoederen buiten een AGP is strafbaar. Bij een nieuwe verbruiksbelasting kan in principe elke betrokken partij in de productie- of distributieketen (inclusief de consument) als belastingplichtige in aanmerking komen. De keuze is veelal afhankelijk van de hoeveelheid van potentiële belastingplichtigen en de mogelijkheid om de gekozen partij in kaart te brengen en te kunnen controleren.

De heffingsmaatstaf van accijnzen en bijzondere verbruiksbelastingen is over het algemeen een bepaalde hoeveelheid van het product, bijvoorbeeld een kilogram vlees. Bij de btw wordt daarentegen geheven over de prijs die betaald wordt.

De tariefhoogte kan van verschillende factoren afhangen. De hoogte kan worden vastgesteld aan de hand van de inkomsten die de overheid met deze belasting wil binnenhalen (budgettaire functie). Voor milieubelastingen en preventieve belastingen (instrumentele functie) spelen daarentegen vaak de externe kosten van bepaalde activiteiten of consumpties een rol bij de bepaling van de tariefhoogte. Op deze manier wordt de vervuiler of consument geacht mee te betalen aan de kosten die hij voor de gehele maatschappij veroorzaakt, bijvoorbeeld in het kader van milieuvervuiling of gezondheidszorg.

Op verschillende niveaus van de vleesketen zijn belastingen denkbaar, van het begin van de keten bij de veehouder tot het eind van de keten bij de consument (Ministerie van Financiën, 2020). Specifieke milieubelastingen (bij voorbeeld op ammoniak of methaan) blijven hier buiten beschouwing.

Belasting op het houden van productiedieren

Op dieren die voor vleesproductiedoeleinden worden gehouden (rund, varken, kip, enz.) kan een belasting geheven worden. Een taks aan begin van de keten is voorgesteld door de Partij van de Dieren. Op dit moment loopt de internetconsultatie, daarna moet het voorstel langs de Raad van State voordat het naar de Tweede Kamer gaat. Identificatie en registratie van het aantal dieren is verplicht. Veel Nederlandse veehouders hebben op dit moment het aantal productiedieren opgegeven in het kader van de gecombineerde opgave. Onderzocht kan worden op welke wijze, afhankelijk van de gewenste vormgeving, gebruik kan worden gemaakt van bovengenoemde bestaande systemen.

Slachttaks

Een slachttaks kan worden geheven per dier of onbewerkt vlees. Door aan te grijpen bij het te slachten dier in plaats van vlees, wordt de vraag omzeild hoe omgegaan moet worden met slachtafval. Ook hoeft geen onderscheid gemaakt te worden tussen vers vlees, bewerkt vlees of vlees dat is verwerkt in een salade of op een pizza. De slachttaks op productiedieren geldt alleen voor dieren die in Nederland geslacht worden. In het geval van een belasting op onbewerkt vlees is de heffing verschuldigd door de exploitant van een Nederlands slachthuis, de vleesimporteur of degene die vlees uit andere EU-landen binnenbrengt. Om voor een gelijk speelveld te zorgen, zullen alle ondernemers die onbewerkt vlees op de Nederlandse markt brengen in gelijke mate de heffing moeten afdragen.

Algemeen btw-tarief op vlees

Sinds 1 oktober 2012 hanteert Nederland een algemeen btw-tarief van 21%. Volgens de Europese richtlijnen mag het algemene btw-tarief niet lager zijn dan 15% en het verlaagde tarief niet lager dan 5%. Het verlaagde btw-tarief in Nederland is 9% en onder meer van toepassing op eerste levensbehoeften zoals voedingsmiddelen (behalve alcohol), water en geneesmiddelen. Het is denkbaar om vleesproducten onder het algemene btw-tarief te brengen: daarmee stijgt de belasting van 9% naar 21%.

Consumenten-vleestaks

Een vleestaks voor consumenten is een verbruiksbelasting op milieugrondslag op binnen- en buitenlandse vleesproducten. De belasting zal geheven worden bij de verkoper van vleesproducten aan de eindconsument. Dat zijn bijvoorbeeld slagers en supermarkten. De vleestaks ligt zo dicht mogelijk bij de eindgebruiker, zonder dat deze zelf zijn vleesconsumptie moet bijhouden voor belastingdoeleinden. De grondslag heeft betrekking op een diverse en grote groep belastingplichtigen die niet beschikken over een speciale vergunning gerelateerd aan vleesproducten.

3.2 Rechtmatigheid

Behalve voor de btw, moet voor de hiervoor genoemde belastingen wetgeving worden geschreven. Een nieuwe belasting maakt het fiscale stelsel complexer. Duur wetgevingsproces: minimaal 2 jaar, afhankelijk van vormgeving nog langer. Voor de invoering van het algemene btw-tarief op vlees is alleen een aanpassing van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB 1968) vereist.

Een heffing op het houden van dieren kan aan de juridische voorwaarden voldoen. Een slachttaks mag niet tot grensformaliteiten leiden. De vraag is in hoeverre het binnenbrengen van onbewerkt vlees uit het buitenland gecontroleerd kan worden, zeker voor handel binnen de EU. Mogelijk dwingt EU-regelgeving tot een vrijstelling van productiedieren bestemd voor consumptie buiten Nederland. Dit speelt niet bij een consumentenbelasting.

Met het van toepassing verklaren van het algemene btw-tarief (21%) op vlees voor menselijke consumptie zou vlees het enige voedingsmiddel zijn (met uitzondering van alcoholische dranken) waarvoor het algemene btw-tarief geldt. Bij tariefdifferentiatie tussen voedingsmiddelen moet er mee rekening gehouden worden dat soortgelijke goederen of diensten die op dezelfde markt met elkaar concurreren niet verschillend mogen worden behandeld (fiscale neutraliteitsbeginsel). Dit kan tot de vraag leiden of een vegetarische hamburger voor de btw anders mag worden behandeld dan een reguliere hamburger.

Een vleestaks voor consumenten kan voldoen aan de randvoorwaarden voor verbruiksbelastingen (op niet-accijnsgoederen). Verbruiksbelastingen in de huidige vorm zijn vooral bedoeld om de consumptie van producten die slecht zijn voor gezondheid en milieu te ontmoedigen. Via het Voedingscentrum geeft de overheid de boodschap af dat consumptie van bepaalde soorten vlees met strikte maxima past in een gezond voedingspatroon. Een verbruiksbelasting is hier moeilijk mee te rijmen, al heeft het Voedingscentrum ook campagnes omdat met name mannen twee keer meer vlees eten dan het gezondheidsadvies van de Schijf van Vijf. Omdat de vleesconsumptie ondanks dit soort campagnes niet daalt maar juist iets lijkt te stijgen, kan een vleestaks worden overwogen.

3.3 Doeltreffendheid

Voor het bepalen van de doeltreffendheid van een belasting op vlees is het van belang om de doelstelling te benoemen. Mogelijke beleidsdoelstellingen: verlagen van voedselconsumptie in Nederland vanwege gezondheidseffecten; verlagen van voedselconsumptie in Nederland om de totale milieufdruk van voedselconsumptie in Nederland te verlagen; verlagen van de milieuschade door de veehouderij in Nederland.

Belasting op het houden van dieren

Het aantal dieren binnen de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij wordt in Nederland genormeerd door het stelsel van productierechten. De bedrijven moeten rechten hebben om dieren te kunnen houden. Daarnaast heeft de overheid, onder andere in het kader van de stikstofaanpak, aanvullende financiële maatregelen genomen om omvang en vormgeving van de veestapel te beïnvloeden. Het is onduidelijk of een belasting boven op deze bestaande financiële prikkel een extra effect kan sorteren. Vermindering van het aantal dieren kan eenvoudiger bereikt worden door rechten op te kopen dan door een extra belasting te introduceren. De vraag is ook of de belasting gedifferentieerd kan worden naar de mate van duurzaamheid. Indien dit alleen op diergroepenniveau mogelijk is, kan door de heffing geen onderscheid gemaakt worden tussen duurzame en gangbare productiewijzen. De belasting verlaagt het verdienvermogen van de veehouder en zal de motivatie om te verduurzamen niet verhogen. De belasting zorgt niet voor een prikkel om op emissiearme systemen over te gaan.

Slachttaks

De slachterij zal de slachttaks willen afwentelen op de veehouder en/of willen doorberekenen in de prijs van het uiteindelijke vlees. Gezien de samenstelling van de gehele vleesketen en het feit dat veel vlees naar het buitenland gaat, is het effect op de vleesconsumptie beperkt. Voor zover (een deel van) de belasting aan de veehouder wordt doorberekend, drukt de belasting het bedrijfseconomisch resultaat van de primaire producent.

BTW

De btw kan niet gezien worden als een doeltreffend instrument om prijzen te corrigeren voor positieve interne of externe effecten. Deze belasting is bedoeld om opbrengsten voor de overheid te genereren, en draagt in beginsel niet aantoonbaar bij aan de beoogde neveloelen.⁹

Consumenten-vleestaks

Om de consumptie van specifiek rood en bewerkt vlees te kunnen beperken, zou de consumentenvleestaks onderscheid moeten maken tussen verschillende soorten vlees. In de doorrekening van de BMH (2020, Fiche 11 consument 'reële beprijzing vlees') is onderscheid gemaakt tussen rund, varken, kip en bewerkt vlees zoals vleeswaren en is geconcludeerd dat de totale productie afneemt. Ze stellen voor een heffing van € 2 per kg kip, € 4,5 per kg varkensvlees en € 5,7 per kg rund- en kalfs- en bewerkt vlees. Hierdoor daalt de consumptie van rood en bewerkt vlees veel meer dan wit vlees zoals kip, wat zowel uit gezondheids- als milieu oogpunt wenselijk is. Omdat het een heffing per kg vlees is, zal het prijsverschil tussen keurmerk vlees (bijvoorbeeld biologisch) en gangbaar vlees relatief kleiner worden; zodat de markt voor keurmerkproducten een voordeel krijgt; ook al omdat biologisch vlees geen hoger heffingstarief krijgt ondanks dat emissies per kg mogelijk hoger zijn dan bij gangbaar vlees.

Een gedifferentieerde belasting naar rato van productiewijze kan ook effectief zijn, maar het is onzeker of zo'n differentiatie juridisch is toegestaan. Die kan diervriendelijk of duurzaam geproduceerd vlees relatief goedkoper maken en daarmee een grotere bijdrage aan verduurzaming leveren doordat de vraag naar diervriendelijk of duurzaam geproduceerd vlees kan stijgen ten opzichte van gangbaar. Dat kan bijdragen aan opschaling en werkt dan niet via opcenten maar via een lager tarief. Een lagere binnenlandse vraag naar vlees als gevolg van de vleestaks zal volgens de meeste geïnterviewden overigens naar verwachting mogelijk beperkte invloed hebben op de binnenlandse vleesproductie, al verschillen de inschattingen hierover. De Brede Maatschappelijke Heroverwegingen gaan ervan uit dat een heffing op vlees in mondiaal perspectief 2 Mton CO₂-reductie per jaar oplevert, waarvan een deel in Nederland wordt ingeboekt, omdat de productie in Nederland dankzij de heffing terugloopt. Nederlands vlees dat niet in het binnenland kan worden afgezet, kan worden geëxporteerd, maar ook in het buitenland zal vlees naar verwachting duurder worden. Duitsland, de grootste afzetmarkt voor

⁹ Ministerie van Financiën (2020) verwijst naar de volgende bronnen: IMF, Tax Reform in the Netherlands: moving closer to best practices, Selected Issues paper on the Kingdom of the Netherlands, IMF country report No. 16/46, 2016; CPB Policy brief 2014/02, 'Bouwstenen voor een modern btw' (2014); OECD, Tax Policy Study No. 20 - Tax Policy Reform and Economic Growth, Annex B, 2010, p. 115; Europese Commissie (2003), Experimental application of a reduced rate of VAT to certain labourintensive services; Kosonen, 'What was actually cut in the barber's VAT cut?', VATT Working Paper no. 18, 2010; Harju & Kosonen, The inefficiency of reduced VAT rates: evidence from restaurant industry, 2014; Vollebergh e.a., Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties, PBL 2016, p. 10, 28 t/m 32.

Nederlands exportvlees, is bezig met invoering van een heffing op vlees. De EU Commissie wil ook dat vlees duurder wordt, via een EU-gedragscode voor supermarkten en fiscale instrumenten om externe kosten op te nemen in de prijs van voedsel (EU Farm to Fork Strategy, 20 mei 2020). Een groot deel van het voedsel dat wordt geconsumeerd in Nederland wordt geïmporteerd, zodat een consumptiebelasting een beperkt effect zal hebben op de milieuschade in Nederland. De milieuvoetafdruk van voedselconsumptie in Nederland kan mogelijk wel verkleind worden door een vleesbelasting. De mate waarin dat gebeurt hangt af van de prijselasticiteit.¹⁰

3.4 Uitvoerbaarheid

Invoering van een vleesbelasting gaat gepaard met uitvoeringslasten bij de uitvoerende instantie en met administratieve lasten van belastingplichtigen. Door differentiatie in btw-tarieven zullen afbakeningsproblemen ontstaan voor zowel de ondernemer als de Belastingdienst op verschillende leveringsmomenten binnen de productie- en handelsketen. De belastingdienst zal extra capaciteit nodig hebben voor noodzakelijk toezicht. Volgens het ministerie van Financiën (2020) is het 'vooraf helder dat dit toezicht hoe dan ook onvoldoende zal zijn voor een correcte naleving'. Deze maatregel wordt bij de huidige capaciteit niet uitvoerbaar geacht. Het verzekeren van een juiste toepassing van het btw-tarief in alle handelsschakels gaat gepaard met een toename van de administratieve lasten.

Voor de slachttaks is relevant dat slachthuizen in Nederland een erkenning hebben en als zodanig geregistreerd zijn bij de NVWA. Voor importeurs geldt een vergelijkbare verplichting in het kader van EU-wetgeving die van toepassing is op het moment van invoer in de EU. Voor vervoer van vlees binnen de EU geldt voor zover bekend geen vergelijkbare verplichting. De keuze om binnenkomend vlees ook onder de heffing te brengen leidt tot een divers en deels lastig in beeld te brengen groep heffingplichtigen. Het zijn wel veel minder heffingplichtigen dan bij een heffing op het houden van productiedieren.

In opdracht van het ministerie van LNV heeft EY Belastingadviseurs LLP (2021) de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van een verbruiksbelasting op vlees(producten) onderzocht. De introductie van een nationale verbruiksbelasting op vlees(producten) wordt nauwelijks uitvoerbaar geacht, althans op de (zeer) korte termijn. Voor wat betreft de termijn waarbinnen een dergelijke belasting geïntroduceerd zou kunnen worden, ligt met name een belangrijke rol bij de (ICT-)systemen van de Belastingdienst als (een van de) uitvoerende organisatie(s). Bij interne prioritering van een vleesbelasting binnen het ICT-systeem zou de invoering mogelijk zijn na ten minste 2 jaar. De Brede Maatschappelijke Heroverwegingen heeft 2023 om die reden genoemd als invoeringsjaar van een verbruiksbelasting op vlees. Het zou eenvoudiger zijn als een verbruiksbelasting op vlees(producten) op EU-niveau wordt geïntroduceerd. Dat kan op een vergelijkbare manier als de wijze waarop nu de accijns op alcoholhoudende dranken en/of minerale oliën is vormgegeven, aldus het rapport. Opgemerkt moet worden dat daarvoor instemming nodig is van alle EU-landen, wat niet kansrijk is, ondanks de wens van de EU-commissie om vlees te beprijsen. Een heffing op vlees in een enkel land kan veel sneller plaatsvinden. De onderzoekers vrezen dat een vleesbelasting niet een-op-een zal worden omgezet in een consumentenprijsverhoging van het product waar de belasting op drukt, maar geven aan dat CPB ervan uitgaat dat 75% van een fiscale prijsverhoging van voedsel bij supermarkten wordt doorgegeven aan de consument. In overleg met supermarkten, vleesproducenten en veehouders, zouden in een vleescode afspraken over een eventuele verplichte minimumprijs op vlees(producten) gemaakt kunnen worden.

Uitvoeringsaspecten dienen nader in kaart gebracht te worden op het moment dat een conceptwetsvoorstel is geschreven. Een van de aandachtspunten moet zijn of en in hoeverre een gedifferentieerde belasting naar rato van productiewijze uitvoerbaar is. De toets geeft vanuit het perspectief van de Belastingdienst of vanuit een andere uitvoeringsorganisatie inzicht in de gevolgen van voorstellen van nieuwe wetgeving. Bij een nieuwe belasting in de vleesketen dienen handhaafbare definities opgesteld te worden over wat onder vlees verstaan wordt en wat de mogelijke

¹⁰ PBL komt op basis van Amerikaans onderzoek tot een prijselasticiteit van -0.34 terwijl CE Delft en WUR op de lange termijn een prijselasticiteit van -1 of hoger inschatten.

uitzonderingen zijn (Ministerie van Financiën, 2020: bijlage C). De TAPP Coalitie heeft hiervoor samen met fiscale experts voorstellen gedaan.

3.5 Draagvlak

Er is bij de respondenten vrijwel geen draagvlak voor belastingen op vlees voor de consument of producent in Nederland (figuur 3.1). Dit geldt voor bijna alle geïnterviewde partijen. Van de geïnterviewden is iedereen met uitzondering van Caring Farmers en TAPP Coalitie tegen een heffing of bijzondere verbruiksbelasting op vlees. Een van de geïnterviewden vindt dat vlees in de hoek van 'roken' terecht komt terwijl onbewerkt vlees deel uitmaakt van de Schijf van Vijf en dus gezond is (althans tot op zekere hoogte van 500 gram/week maximaal). Caring Farmers is met Natuur & Milieu en TAPP Coalitie van mening dat vlees te goedkoop is en dat het beter voor de gezondheid is als de prijsverhouding tussen gezond en ongezond voedsel verandert. Van Caring Farmers mag dat met een hogere vleesprijs, terwijl Natuur & Milieu en Green Protein Alliance pleiten voor een positieve impuls op consumptie van plantaardige producten, bijvoorbeeld door een lagere btw op groente en fruit. Volgens Natuur & Milieu zou gangbaar geproduceerd vlees wel een hogere prijs moeten krijgen, maar biologisch vlees niet.

Organisatie	Belastingen op vlees
CBL	Niet aan beginnen
NEPLUVI	Hier zijn we geen voorstander van.
COV	De markt moet z'n werk blijven doen. Als de markt zijn werking doet dan werkt ingrijpen verstorend.
Vee & Logistiek Nederland	Dit wordt niet door de markt geregeld, veehandel zal hier gelijk nee tegen zeggen.
Vitale Varkenshouderij	tegen vleestaks, maar als er vleestaks ingevoerd wordt dan ook op andere producten.
LTO	BTW kan niet. Accijnzen kan wel.
POV	Vleestaks is om het eten van vlees te ontmoedigen, je kan beter de discussie voeren hoe de boer een eerlijke prijs krijgt.
NOP	Als de overheid de heffing op importproducten doet, dan is dat beter voor de nationale producten. Moeite met de eisen die de overheid aan nationale productie stelt en vervolgens wel import toelaat.
NAJK	Hier is geen draagvlak voor, gaat de verduurzaming niet helpen want je krijgt het niet terug.
Caring farmers	Het heeft alleen voordelen ook voor de gezondheid.
Nevedi	Vleestaks; heffing voor de consument vind ik geen goed idee.
Dierenbescherming	Zeker draagvlak.
Natuur & Milieu	Vleestaks is niet het juiste instrument, omdat er geen onderscheid naar productiemethode wordt gemaakt.
GREEN PROTEIN ALLIANCE	Tegen heffing, wel voor lagere taks voor gezonde producten.
TAPP Coalitie	Draagvlak.

Figuur 3.1 Draagvlak voor de beprijzingsoptie consumentenbelasting op vlees onder stakeholders (groen betekent dat er draagvlak is, oranje dat er onder voorwaarden draagvlak is en rood dat er geen draagvlak is)

Een van de gedachten, naast de gedachte dat een lagere consumptie tot lagere gezondheidskosten leidt, achter een verhoging van de prijs van vlees is dat aansluiting wordt gezocht bij het principe 'de vervuiler betaalt'. De betekenis van een dergelijke belasting voor de binnenlandse CO₂- en stikstofuitstoot c.q. voor de verduurzaming van de sector, wordt door vrijwel alle geïnterviewden betwijfeld. Een lagere binnenlandse vraag naar vlees als gevolg van de vleestaks zal nauwelijks invloed hebben op de binnenlandse vleesproductie. Nederlands vlees dat niet in het binnenland kan worden afgezet, kan dan worden geëxporteerd. De overige duurzaamheidsaspecten worden evenmin beïnvloed. Deze conclusie wordt bestreden door de TAPP Coalitie. Daarbij wordt gewezen op het rapport van CE Delft 'Duurzaamheidsbijdrage vlees', de BMH-rapportage over de reële beprijzing van

vlees en een nieuw RIVM-rapport¹¹ over de stikstofemissies die bij een heffing op vlees dalen. Bij een slachttaks op dieren geslacht in Nederland is de kans groot dat een deel van de slachtingen zich zal verplaatsen naar het buitenland. Ook zijn er zorgen over de impact van een slachttaks op het inkomen van de boeren.

3.6 Conclusie

Belastingen grijpen vooral in op de schakel die de heffing moet opbrengen (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Doeltreffendheid van belastingen op vlees naar duurzaamheidsdimensie

Belastingen a)	Ecologische verduurzaming (= lagere emissies)	Economische verduurzaming (eerlijk inkomen voor alle ketenpartijen)	Sociale verduurzaming	
			(werkomstandigheden; dierenwelzijn)	Gezondheid consument (lagere consumptie)
- Af boerderij	+++ (productie verplaatst naar het buitenland)	-- (op korte termijn meer concurrentie; op lange termijn geen impact)	-- (als op korte termijn de productie verdwijnt uit NL, dan verdwijnt ook deel van de keten; dierenwelzijn komt onder druk)	0 (vlees komt uit het buitenland)
- Af slachterij	0/- slachterij verdwijnen	- (meer internationale concurrentie)	0	0 (vlees komt uit buitenland)
- Af retail, inclusief out of home	0/+	0/- (mogelijk afname ketenarrangementen door duurder worden vlees in NL)	0/- (minimale veranderingen)	++ (lagere consumptie door stijging vleesprijs).

a) Substantiële tarieven zijn voor deze studie gedefinieerd als 25% van de opbrengstprijis, vooral om inzichtelijk te maken op welke duurzaamheidselementen ingegrepen wordt als de belasting in een bepaalde schakel geheven wordt.

Vindt de heffing op de primaire bedrijven plaats dan wordt de internationale concurrentie sterk aangetast waardoor op termijn de productie, inclusief de daarmee gepaard gaande emissies, naar het buitenland verplaatst wordt. De economische duurzaamheid komt hierdoor onder zware druk te staan. De impact op de consumptie is dan vrijwel nihil.

Vindt de heffing op slachterijniveau plaats dan wordt het slachten in Nederland te duur en verplaatst deze activiteit zich naar het buitenland. Mogelijk levert dit een klein concurrentienadeel voor de Nederlandse producenten op waardoor de productie licht daalt en de economische duurzaamheid onder druk komt. De consumptie zal hoegenaamd onveranderd blijven.

Bij een heffing in de retail (de consumentenvleestaks) wordt vooral de consumptie in negatieve zin beïnvloed, met bijbehorende milieuvoordelen op mondiaal niveau. De overige duurzaamheidsthema's worden in Nederland worden nauwelijks beïnvloed.

¹¹ <https://www.rivm.nl/documenten/verkenning-normeren-en-beprijzen-van-stikstofemissies>

4 Subsidies en fiscale faciliteiten voor verduurzaming

4.1 Werking

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van subsidies en fiscale faciliteiten die door primaire vleesproducerende bedrijven aangevraagd kunnen worden om de verduurzaming te bevorderen.

EU-landbouwsubsidies

In het kader van het EU-landbouwbeleid worden diverse landbouwsubsidies verstrekt, die in algemene zin gericht zijn op de voorziening van duurzaam, voedzaam, veilig en betaalbaar voedsel in Europa. Subsidies, die duurzame boeren/producenten compenseren voor de externe baten van voedselproductie voor de maatschappij (denk aan landschapsonderhoud) zijn over het algemeen de minst ingrijpende vorm van overheidsinterventie om investeringsprikkels te vergroten. Er worden in het EU-landbouwbeleid twee financiële pijlers onderscheiden.

Onder de eerste pijler vallen het markt- en prijsbeleid en de inkomensondersteuning. Uitgangspunt van het beleid is een gemeenschappelijke markt zonder handelsbelemmeringen aan de binnengrenzen. Voor deze markt werd aanvankelijk een intensief markt- en prijsbeleid gevoerd om ervoor te zorgen dat de prijzen af boerderij van een aantal basisproducten (waaronder melk en rundvlees) ondersteund werden en niet te veel schommelden. De klassieke prijsondersteunende maatregelen, zoals importbelemmeringen, interventieaankopen en exportsubsidies, zijn verlaagd, mede door afspraken over het landbouwbudget en over liberalisering van de internationale agrarische handel in WTO-verband. Het markt- en prijsbeleid is daarbij geleidelijk vervangen door directe inkomensondersteuning. De uitgaven van deze pijler komen voor rekening van het Europees Landbouw Garantie Fonds (ELGF). Tegenwoordig vormen de directe betalingen de hoofdmoot van het GLB-budget. Dat betekent dat boeren directe betalingen ontvangen als aanvulling op hun inkomen. In Nederland heeft deze ondersteuning voor het grootste deel de vorm van een vast basisbedrag per hectare, voor 2020 vastgesteld op € 259,73 per hectare met betalingsrecht en een aanvullende vergroeningspremie van € 111,96 per hectare.

De tweede pijler is het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Via deze pijler worden de plattelandsontwikkelingsprogramma's van de lidstaten gefinancierd. De Nederlandse uitwerking van het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma is een nationaal programma: het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3). Hierbij geldt de regel dat de EU alleen subsidies uitkeert als de lidstaat daar ook zelf geld tegenover zet voor het platteland (cofinanciering). De POP3-subsidies zijn verdeeld in nationale regelingen (rijksregelingen) en subsidies per provincie. De rijksregelingen zijn: Subsidie deelname erkende kwaliteitsregeling kalvesector, Brede weersverzekering, Investerings in kalverstallen, Niet-productieve investeringen voor weide- en akkervogels, en Pilots nieuw GLB. De provinciale regelingen omvatten agrarisch natuurbeheer (als agromilieu en -klimaatmaatregel). Hierbij gaat het om collectief agrarisch natuurbeheer voor akker- of weidevogels of het beheer van houtsingels op landbouwpercelen. De precieze invulling is aan collectieven. Zij sluiten contracten af met de agrariërs die weide-, akkervogel- of landschapsbeheer op hun grond willen uitvoeren. De provinciale programma's omvatten ook diverse investeringsubsidies voor: fysieke investeringen in innovatie en modernisering van agrarische ondernemingen; niet-productieve investeringen voor biodiversiteit, natuur, landschap en hydrologische maatregelen; investeringen in infrastructuur; fysieke investeringen in verduurzaming van agrarische ondernemingen van jonge landbouwers. De fysieke investeringen gericht op verduurzaming van landbouwbedrijven zijn investeringen die hoofdzakelijk gericht zijn op de verbetering van de verduurzaming en niet primair gericht zijn op de rentabiliteit van een landbouwbedrijf.

In de verlengingsperiode POP3+ (2021 en 2022) ligt de focus onder meer op de thema's klimaat, biodiversiteit en kringlooplandbouw (inclusief stikstof). In totaal is er voor het POP3+ in 2021 en 2022

circa € 562 mln. beschikbaar, waarvan € 342 mln. afkomstig is uit Brussel. De resterende € 220 mln. is afkomstig van Provincies, waterschappen en het Rijk.

Subsidie voor innovatie en verduurzaming van stallen

In het Regeerakkoord en Klimaatakkoord staan afspraken over het verlagen van emissies in de veehouderij. De Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) dragen hieraan bij. Veehouders kunnen subsidie ontvangen om minder broeikasgassen, ammoniak, geur en fijnstof/endotoxinen uit te stoten (emissiearm). Van 2020 tot 2030 is er € 172 mln. beschikbaar voor de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv). De Sbv is voor alle veehouders die hun bestaande stal emissiearm willen maken, of een nieuwe emissiearme stal willen bouwen. Daarbij is de Sbv bedoeld voor maatregelen die de emissies integraal verminderen bij de bron (en niet op end-of-pipemaatregelen zoals luchtwassers). Hiermee wordt de uitstoot van alle relevante schadelijke stoffen zoveel mogelijk voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door urine en mest te scheiden onder de roostervloer. Zo ontstaat minder ammoniak. De Sbv wordt ook wel de 'Subsidie voor innovatie en verduurzaming van stallen genoemd'. De Sbv bestaat uit 2 modules: een innovatie- en een investeringsmodule. Bij de innovatiemodule ligt de focus op het ontwikkelen van nieuwe maatregelen en technieken. De investeringsmodule helpt bij de financiering van bewezen investeringen. De Sbv heeft in eerste instantie een looptijd van 5 jaar, die vervolgens kan worden verlengd met nogmaals 5 jaar. De subsidiemodules staan 2 keer per jaar open voor inschrijvingen. Belangrijkste voorwaarden voor de subsidie: de veehouderij voldoet aan het Besluit emissiearme huisvesting; voldoet aan de doelstellingen in de sector om de uitstoot van stikstof, ammoniak, fijnstof en broeikasgassen te verminderen; het welzijn van de dieren en de brandveiligheid mag niet verslechteren door de nieuwe maatregelen of technieken. Alle voorwaarden voor de subsidie staan op de website van de RVO (www.rvo.nl).

Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++)

De regeling Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) is de opvolger van de voormalige Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE+). De SDE++ richt zich op grootschalige uitrol van technieken die hernieuwbare energie produceren en andere technieken die de uitstoot van broeikasgas (CO₂) verminderen. De SDE++ is een exploitatiesubsidie. Dat wil zeggen dat subsidie wordt verleend tijdens de exploitatieperiode van projecten. Het gaat om installaties voor de productie van hernieuwbare energie waarbij de uitstoot van CO₂ wordt verminderd of om systemen voor het afvangen van CO₂. De SDE++ vergoedt het verschil tussen de kostprijs van de duurzame energie of de te verminderen CO₂-uitstoot en de (mogelijke) opbrengsten: de onrendabele top. De subsidie wordt toegekend over een periode van 12 of 15 jaar. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van de toegepaste technologie en de CO₂-reductie die wordt gerealiseerd. Bedrijven of non-profitorganisaties in sectoren zoals industrie, mobiliteit, elektriciteit, landbouw of de gebouwde omgeving kunnen de subsidie aanvragen.

Fiscale faciliteiten

Ook fiscale regelingen stimuleren innovatie en verduurzaming in de vleessector: de Milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil). Bij deze fiscale regelingen is er een positieve financiële prikkel doordat er minder belasting hoeft te worden betaald. MIA en Vamil kunnen de marktintroductie van innovatieve kapitaalgoederen van bedrijven bevorderen. Voor de MIA is in 2021 € 114 mln. beschikbaar, voor de Vamil is dit € 25 mln..

MIA en Vamil maken gebruik van de Milieulijst, een lijst met milieuvriendelijke investeringen. Daarmee kan via MIA of Vamil voordeel verkregen worden. De regelingen helpen bij de marktintroductie door de eerste groepen gebruikers een financieel voordeel te bieden: een eenmalige extra aftrek van de winst voor belasting van 13,5% tot 36% (MIA). Vamil biedt een vrije afschrijving van de investering. Normaal kunnen bedrijven hun investering over een aantal jaren afschrijven. Als de afschrijftermijn bijvoorbeeld 5 jaar is, kan ieder jaar 20% van de investeringskosten in mindering worden gebracht op de winst voor belasting. Daarmee vloeit dus een deel van de investeringskosten over de jaren terug naar de ondernemer. Bij de Vamil-regeling hoeft voor 75% van de investering geen vaste afschrijftermijn te worden gehanteerd. Dit deel van de kosten mag al eerder worden afgeschreven, vaak al de gehele 75% in het eerste jaar. Dat biedt een rente- en liquiditeitsvoordeel. Geld dat een

bedrijf eerder ontvangt, kan door het bedrijf immers weer aan andere dingen uitgeven (liquiditeit). Het Vamil voordeel wordt specifiek ingezet voor de marktintroductie in combinatie met de MIA.

Duurzame veehouderij is al 20 jaar een thema op de Milieulijst. In het begin ging het om emissiearme en diervriendelijke stallen, later Groen Label-stallen en in 2020 alweer de 13e versie van de Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV). De uitstoot van stikstof in de landbouw is nog steeds zeer actueel voor deze Maatlat. Daarnaast stelt de Maatlat ook eisen aan diergezondheid, klimaat, fijnstof, brandveiligheid en de invloed van de stal op de omgeving. Op dit moment is erfafspoeling een belangrijk thema.

De Milieulijst bevat verschillende typen investeringen die de uitstoot van methaan en ammoniak (een verbinding van stikstof en waterstof) naar de omgeving sterk verminderen of de vorming van ammoniak aan de bron verminderen of voorkomen. Ook stimuleert de MIA-/Vamil-regeling investeringen die emissies verminderen bij het toedienen van meststoffen (bijvoorbeeld apparatuur voor plaatsspecifiek bemesten).¹²

Omschakelfonds

Het omschakelspoor geeft financiële ondersteuning aan agrarische ondernemers die willen omschakelen naar een meer extensieve of duurzame bedrijfsvoering, zoals biologische en natuur/landschapsinclusieve landbouw. Dit kan individueel of in een samenwerkingsverband. Het omschakelspoor bestaat uit een investeringsfonds bij het Nationaal Groenfonds (NGF) en twee subsidieregelingen. Als een agrariër financiering aanvraagt voor het omschakelen van zijn of haar bedrijf, kan een financier dat te risicovol vinden. Met het investeringsfonds zorgt de overheid voor aanvullende financiering om de omschakeling mogelijk te maken. In totaal is hiervoor in 2021 70 mln. euro beschikbaar. Het investeringsfonds zal begin 2021 starten.¹³

4.2 Rechtmatigheid

Overheden mogen subsidies verstrekken, maar zijn daarbij gehouden aan de Europese staatssteunregels. Om te voorkomen dat de mededinging op de Europese interne markt wordt verstoord en het gemeenschappelijk belang geschaad wordt, is staatssteun in principe verboden. Dit verbod geldt in beginsel voor alle vormen van staatssteun, door welke overheid dan ook. Er gelden echter uitzonderingen op dit verbod. In bepaalde gevallen kan staatssteun namelijk verenigbaar zijn met de interne markt. De uitzonderingsituaties zijn vastgelegd in een aantal verordeningen en richtlijnen (Europa decentraal, 2020).

Staatssteun aan agrariërs kan worden verleend op basis van:

- Landbouwvrijstellingverordening (LVV) (Nr. 702/2014)
- De-minimisvrijstelling Landbouwsector (Nr. 1408/2013)
- Richtsnoeren Landbouwsteun (Nr. 2014/C 204/01).

De Landbouwvrijstellingverordening (LVV) richt zich op agrariërs in de primaire productie. Door middel van deze verordening worden veel steuncategorieën vrijgesteld van melding bij de Europese Commissie. Het gaat hier over bepaalde categorieën steun, zoals steun aan kleine, middelgrote en micro-ondernemingen; steun voor onderzoek en ontwikkeling in de landbouw- en bosbouwsector; en steun voor investeringen voor het behoud van cultureel en natuurlijk erfgoed op agrarische bedrijven. Er gelden steunplafonds voor de verschillende categorieën steun¹⁴.

Door middel van de de-minimisvrijstelling voor de landbouwsector kunnen decentrale overheden met kleine bedragen steun (tot maximaal € 20.000 over een periode van drie belastingjaren) verlenen aan primaire producenten van landbouwproducten (Europa decentraal, 2020).

¹² <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/duurzame-veehouderij-miavamil>

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/18/omschakelprogramma-voor-stikstofarmere-en-meer-duurzame-landbouw-mogelijk>

¹⁴ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/vrijstellingen/mkb-landbouwvrijstellingsverordening/>

Steunmaatregelen die niet onder de LVV of de-minimisvrijstelling vallen, zijn mogelijk wel verenigbaar op basis van de Richtsnoeren landbouw. Deze Richtsnoeren kunnen worden toegepast op steunmaatregelen voor activiteiten met betrekking tot de productie, verwerking en afzet van landbouwproducten. Hierbij ligt de nadruk bij de LVV op milieu- en klimaatmaatregelen. Overheden moeten bij de uitvoering zeven algemene voorwaarden in acht nemen (hoofdstuk 3 van de Richtsnoeren). Dat wil zeggen, de Europese Commissie zal een steunmaatregel alleen goedkeuren zolang de steun voldoet aan al deze voorwaarden:

1. Een steunmaatregel moet gericht zijn op het gemeenschappelijk belang, bijvoorbeeld het efficiënter en duurzamer maken van de voedselproductie.
2. Een steunmaatregel moet noodzakelijk zijn en bijdragen aan verbetering (bijvoorbeeld verbeteringen wat betreft het concurrentievermogen) die de markt zelf niet kan realiseren.
3. Een steunmaatregel moet een geschikt beleidsinstrument zijn om de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen tot stand te brengen.
4. Een steunmaatregel moet een stimulerend effect hebben. Hiermee wordt bedoeld dat een steunmaatregel het gedrag van de onderneming in kwestie zodanig verandert dat deze activiteiten onderneemt die bijdragen aan de ontwikkeling van de sector.
5. Het bedrag dat voortkomt uit een steunmaatregel dient beperkt te blijven tot het minimum dat nodig is voor de nagestreefde gemeenschappelijke doelstelling.
6. De negatieve effecten van een steunmaatregel op mededinging en handelsverkeer tussen lidstaten moeten beperkt zijn en de positieve effecten van een steunmaatregel moeten opwegen tegen de negatieve effecten.
7. Steunmaatregelen moeten transparant zijn. Zo moeten de Europese Commissie, de Lidstaten en het publiek gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot besluiten en relevante informatie (zoals de volledige tekst van de steunregeling en de identiteit van de steun verlenende autoriteit of autoriteiten) over steunmaatregelen.

Naast deze voorwaarden moeten overheden bij de uitvoering van steunmaatregelen voorkomen dat er cumulatie van steunbedragen plaatsvindt tot boven de toegestane steunplafonds en er dubbele betalingen optreden voor dezelfde activiteiten (artikel 99 t/m 107 van de Richtsnoeren).

4.3 Doeltreffendheid

Subsidies zoals hierboven genoemd kunnen een positieve bijdrage leveren aan verduurzaming. Een subsidie kan het extra zetten zijn om te verduurzamen. De doeltreffendheid van MIA/Vamil is positief beoordeeld in de beleidsevaluatie (CE Delft, 2018). Investerings in bedrijfsmiddelen worden omgebogen richting het milieuvriendelijke alternatief.

Het ministerie van LNV heeft sinds 2007 een ambitie voor het percentage integraal duurzame stallen in Nederland (in 2018 moest 18% van de in gebruik zijnde stallen duurzaam zijn). Deze ambitie past binnen het beleid van het ministerie op het gebied van de integrale verduurzaming van de veehouderij. Vanaf 2009 wordt het percentage integraal duurzame stallen jaarlijks gemonitord (van der Peet et al., 2019). Integraal duurzame stallen zijn gedefinieerd als stal- en houderijsystemen waarin verschillende duurzaamheidskenmerken in onderlinge samenhang zijn verbeterd ten opzichte van de regulier toegepaste stallen of systemen. Het gaat om stal- en houderijsystemen die het dierenwelzijn extra verbeteren door het toepassen van maatregelen die verder gaan dan de wettelijke welzijnsnormen en die daarnaast tenminste voldoen aan andere maatschappelijke randvoorwaarden en wettelijke eisen voor milieu, diergezondheid en arbeidsomstandigheden én economisch haalbaar zijn. Op basis van dierplaatsen blijkt dat ongeveer 19% van het rundvee, 39% van de varkens en 48% van het pluimvee integraal duurzaam gehouden wordt.

Binnen SMK (die de MDV heeft opgesteld) is wel discussie over het aandeel bedrijven dat MDV toepast bij nieuwbouw. Met het oog op staatsteun zou niet meer dan circa 30% van de bedrijven (per sector) er gebruik van mogen maken. Het moet een stimulans voor voorlopers zijn om duurzaam te investeren in innovatieve oplossingen, en niet een verkapte vorm van generieke subsidiëring.

4.4 Uitvoerbaarheid

Subsidies en fiscale faciliteiten vormen al lang onderdeel van het beleidsinstrumentarium om verduurzaming in de veehouderij te bevorderen. Er is veel ervaring om subsidies binnen de staatsteunregels uit te keren, maar ze vergen hoge budgettaire lasten. In het geval van de SDE is er met de ODE een aparte financieringsbron voor ontwikkeld (zie hoofdstuk 5).

4.5 Draagvlak

Het draagvlak voor subsidies of fiscale faciliteiten voor verduurzaming is groot (zie figuur 4.1). De geïnterviewde partijen zijn unaniem van mening dat deze maatregelen kunnen bijdragen aan verduurzaming. Volgens de respondenten werken ze het beste in combinatie met ketenarrangementen en/of heffing/ terugsluissysteem. Hieronder zijn de verschillende meningen weergegeven.

Organisatie	Subsidies
CBL	niet gevraagd
NEPLUVI	Dat kan het laatste zetje zijn, als er draagvlak is binnen de markt. Een verdienmodel moet erbij zitten, alleen in combinatie met ketenarrangement.
COV	niet gevraagd
Vee & Logistiek Nederland	Dit soort maatregelen geven een extra zetje om te investeren. De zelfstandige ondernemer moet zelf gaan verduurzamen en het is belangrijk dat niet een externe partij er met de subsidie vandoor gaat.
Vitale Varkenshouderij	geen reactie
LTO	MIA-/Vamil-regelingen; vinden boeren interessant, draagt bij aan de duurzaamheid. Instrumenten voor duurzame stallen (SMK). Als je die lijst interessant en vooruitstrevend houdt, is het een geweldig instrument.
POV	Subsidies zijn heel normaal, minder bureaucratie mag wel.
NOP	Afhankelijk wat er onder de MIA gaat vallen; in het verleden zeer goed maar beperkte regelingen. Mogelijkheden; geur en fijnstof zijn problemen die we kunnen oplossen door subsidies.
NAJK	Dit is de snelste manier om het voor elkaar te krijgen.
Caring farmers	Boeren hebben geld nodig bij omschakelen en dat kan in de vorm van subsidies.
Nevedi	Zeker mogelijkheid.
Dierenbescherming	Subsidies kunnen innovatie bevorderen.
Natuur & Milieu	Ja, maar de subsidies worden verdund doordat ze naar de hele sector gaan, ze kunnen beter per gebied toegepast worden.
GREEN PROTEIN ALLIANCE	Voor subsidies of fiscale faciliteiten voor partijen.
TAPP Coalitie	Subsidies kunnen duurzaamheid en innovatie bevorderen. Liefst link maken met heffing op vlees/zuivel, net als in Duitsland.

Figuur 4.1 Draagvlak voor de beprijzingsoptie subsidies en fiscale faciliteiten voor verduurzaming onder stakeholders (groen betekent dat er draagvlak is, oranje dat er onder voorwaarden draagvlak is en rood dat er geen draagvlak is)

POV zou graag minder bureaucratie bij de subsidieverstrekking zien. De Green Protein Alliantie zou de focus meer willen richten op voorlopers in plaats van subsidies breed beschikbaar stellen. Natuur & Milieu bepleit een gebiedsgerichte aanpak in plaats van specifieke bedrijfsinvesteringen. TAPP Coalitie ziet graag subsidies die zowel het dierenwelzijn verhogen als de milieudruk verlagen. Hiervoor wordt gedacht aan een jaarlijkse compensatie subsidie als er minder dieren per stal gehouden worden (hoger niveau Beter Leven). TAPP Coalitie wil dat boeren meer verdienen met minder dieren per bedrijf door een combinatie van marktpremie en subsidie.

4.6 Conclusie

De bestaande subsidies werken vooral in op ecologische duurzaamheid en op dierenwelzijn. De overige duurzaamheidsthema's van de vleessector worden hoegenaamd niet beïnvloed (tabel 4.1).

Tabel 4.1 Doeltreffendheid van subsidies naar duurzaamheidsdimensie

Subsidies	Ecologische verduurzaming (= lagere emissies)	Economische verduurzaming (eerlijk inkomen voor alle ketenpartijen)	Sociale verduurzaming	
			(werkomstandigheden; dierenwelzijn)	Gezondheid consument (lagere consumptie)
- EU	+	0	0	0
- SDE++	+ (energie)	0	0	0
- Mia/Vamil	+ (extra milieu-investeringen)	0	+ (vooral op terrein van dierenwelzijn)	0

Subsidie-instrumenten als de MIA/Vamil zijn door onafhankelijk onderzoek (CE Delft, 2018) positief geëvalueerd met betrekking tot hun doelbereik. CE Delft concludeert dat naast de stimulerende werking ook de attentiewaarde groot is van de MIA-/Vamil-faciliteiten. Veel van de geïnterviewden zien subsidies niet als een standalone instrument maar als aanvulling op andere beleidsinstrumenten.

5 Heffing- en terugsluissystemen met rol overheid

5.1 Werking

Er is een aantal voorbeelden gevonden waarbij heffingen bij producenten of consumenten worden geheven om de middelen te kunnen terugsluizen voor verduurzaming van de productie. In deze gevallen zijn zowel de overheid als bedrijven actief bij de formulering van het beleid en de uitvoering. In een afzonderlijke box is aangegeven hoe de vleessector en de overheid momenteel samenwerken aan verduurzaming.

Diergezondheidsfonds (DGF)

Het diergezondheidsfonds ontvangt middelen van veehouders en keert uit bij ziektebestrijding en schade (RVO, 2021). Het fonds beoogt besmettelijke dierziektes zo vroeg mogelijk te ontdekken en verspreiding te voorkomen; te laten zien dat dieren gezond zijn, waardoor export mogelijk blijft; goed voorbereid te zijn op kosten in de toekomst. Het DGF helpt bij besmettelijke dierziektes die zich snel kunnen uitbreiden, ernstige schade veroorzaken bij de diersoort en niet of niet compleet te voorkomen of te bestrijden zijn met normale bedrijfsmiddelen. Voorbeelden zijn mond- en klauwzeer, vogelgriep, Q-koorts, blauwtong of scrapie. Bij een uitbraak van een besmettelijke dierziekte op een bedrijf, betaalt het fonds mee aan de bestrijding hiervan. Er is ook een vergoeding voor het afvoeren van dieren van het bedrijf. Voor iedere diersoort geldt een ander tarief. Ook binnen dezelfde diersoort kunnen tarieven verschillen. Dit heeft onder meer te maken met het doel of de leeftijd van het dier. Overheid en sectorpartijen hebben afgesproken hoe de kosten worden verdeeld. Er is een balans tussen ondernemersrisico (veehouder), bescherming van de volksgezondheid (overheid) en bescherming van de sector (overheid en veehouder). Per sector geldt er een plafondbedrag voor alle kosten. Kosten boven dit plafond is het risico voor de overheid. Dit beschermt veehouders tegen te hoge kosten en bevordert dat in geval van twijfel toch melding gemaakt wordt van een uitbraak. Omdat de EU meebetaalt, is een deel van het DGF staatssteun.

Kas als Energiebron

Het programma Kas als energiebron is een voorbeeld uit de glastuinbouw¹⁵. Het heeft als doelen: energiebesparing, gebruik van duurzame energie en CO₂-emissiereductie in de glastuinbouw. Tot en met 2012 was sprake van een verplichte heffing voor alle tuinders, geïnd door het Productschap Tuinbouw en besteed aan onderzoek en (open) innovatie, met cofinanciering van het Rijk in een 50/50-verhouding. Met het politieke besluit van het kabinet Rutte I tot opheffing van productschappen is de mogelijkheid van een verplichte bijdrage vervallen. Sindsdien wordt de sectorbijdrage betaald uit een begrotingsreserve van middelen opgehaald tot en met 2012. Dat is eindig. Er is/wordt gewerkt aan het algemeen bindend verklaren van een bijdrage van alle tuinders ter financiering van innovatie-activiteiten. In de periode 2018-2020 was € 4 mln. per jaar beschikbaar voor onderzoek, demonstratie en communicatie. Bijdragen van LNV lopen momenteel o.m. via de Topsector Tuinbouw en Uitgangsmaterialen. Daarnaast heeft LNV specifieke subsidieregelingen en 'proof of principle' budget gekoppeld aan het programma, in totaal circa € 11 mln. per jaar via de subsidieregeling Marktintroductie Energie Innovaties glastuinbouw (MEI) en de regeling Energie-efficiëntie en hernieuwbare energie glastuinbouw (EHG)¹⁶.

ODE/SDE

Doel van de Opslag Duurzame Energie (ODE) is de financiering van de SDE (zie hoofdstuk 4). De ODE is geen bestemmingsheffing. De mensen die de opslag betalen vallen niet noodzakelijkerwijs samen met begunstigen. Er is dan ook niet echt sprake van een heffing- en terugsluisstelsel. De inkomsten uit de ODE gaan naar de algemene middelen. Daarnaast staat de politieke afspraak over de

¹⁵ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-besparen/schone-en-zuinige-agrosectoren/sectoren/glastuinbouw>

¹⁶ <https://www.kasalsenergiebron.nl/over-ons/kas-als-energiebron/#organisatie>

SDE en andere regelingen om duurzame energieproductie te stimuleren. De formele scheiding tussen opbrengsten en uitgaven is belangrijk voor het Ministerie van Financiën (belastingen zijn bron van algemene middelen) en de EC (staatssteunregels). De Europese Commissie heeft goedkeuring verleend aan de SDE en aan de ODE als heffing. Daarbij speelt dat de ODE wordt beschouwd als een verhoging van de energiebelasting waarvoor reeds een aparte toets op staatssteun is geweest.

Vrachtwagenheffing voor verduurzaming

Nederland wil in 2023 een vrachtwagenheffing invoeren om binnen- en buitenlands vrachtverkeer te laten betalen voor het gebruik van de weg. De inkomsten uit de heffing zullen in overleg met de sector worden teruggesluisd naar de vervoerssector door verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto's en door gelden voor innovatie en verduurzaming beschikbaar te stellen (hier aangeduid als de 'Terugsluis'). Het draagvlak voor de vrachtwagenheffing hangt samen met de toezegging dat de netto-inkomsten terugvloeien naar de sector. Voor de Terugsluis geldt dat zij die de heffingen betalen, er vertrouwen in moeten hebben dat gefinancierde maatregelen en projecten maximaal bijdragen aan innovatie en verduurzaming van de Nederlandse vervoerssector.

Heffing voor dierenwelzijn

In Duitsland wil minister Klöckner (CDU) een wettelijke prijsstijging van dierlijke producten doorvoeren. Naast een taks op vlees komt er vermoedelijk ook een heffing op zuivel en eieren. Begin vorig jaar stelde een commissie van deskundigen die werd geleid door voormalig landbouwminister Jochen Borchert (CDU), een 'op hoeveelheden gebaseerde taks op dierlijke producten' voor. Na een nieuwe haalbaarheidsstudie die juridisch positief over het plan oordeelt, kan Klöckner het plan nu tot uitvoering brengen. De Commissie-Borchert stelde voor 40 eurocent meer te vragen per kilogram vlees en worst. Kaas en boter zouden met 15 eurocent per kilo moeten worden belast en andere zuivelproducten en eieren met 2 cent per kilo. Dat zou voor de gemiddelde Duitse consumenten het levensonderhoud bij dezelfde consumptie ongeveer € 35 per persoon per jaar duurder maken. De jaarlijkse opbrengst zou gebruikt moeten worden om boeren te helpen hun stallen duurzamer en diervriendelijker te maken. Borcherts aanbevelingen werden door de meerderheid van de leden van de Bundestag onderschreven.

Duurzaamheidsagenda's veehouderij

Zowel de varkenshouderijsector (COVIVA en POV, 2019) als de pluimveesector (AVINED, 2019) heeft een verduurzamingsagenda opgesteld in samenwerking met ketenpartijen, 'ngo's en de overheid. De doorkijk voor beide duurzaamheidsagenda's is tot 2030. De actieagenda, die kortetermijnacties beschrijft voor de duurzaamheidsagenda, is tot 2023 (varkenshouderij) en 2025 (pluimveehouderij). In beide agenda's komen de onderwerpen klimaat (leefomgeving), circulariteit (sluiten van kringlopen), gezondheid voor mens en dier, dierenwelzijn en marktgerichtheid voor. De accenten liggen iets anders met meer nadruk op bestrijding van AI, Salmonella en Campylobacter in de pluimveehouderij en transparantie en efficiëntie (Holland Varken) in de varkenshouderij. In de agenda's wordt respectievelijk gesproken over systeeminnovatie (pluimveehouderij) en transities door middel van innovatie (varkenshouderij). Samenwerking met de overheid wordt op prijs gesteld. De agenda van de varkenshouderij bevat concretere einddoelen dan de pluimveehouderij. Bijvoorbeeld in de pluimveehouderij is er een streven om in 2030 alle grondstoffen voor het voer uit producten te laten bestaan die niet geschikt zijn voor humane voeding, terwijl de varkenshouderij als doelstelling heeft dat 90% van de grondstoffen niet geschikt is voor humane voeding waarvan 80% uit Europa komt. Ook is de financiële paragraaf in de varkenshouderij verder uitgewerkt dan in de pluimveehouderij.

Bovenvermelde duurzaamheidsagenda's kunnen input vormen voor een mogelijk heffing- en terugsluissysteem. Belangrijk is dat de duurzaamheidsdoelen door overheid en bedrijfsleven gezamenlijk vastgelegd worden met een duidelijke stip aan de horizon. De systeeminnovatie/transities door middel van innovatie dienen bepaald te worden (dit is gedeeltelijk benoemd in de actieagenda's). Voor de financiering zou de overheid een heffing kunnen instellen om de veranderingen sneller en gemakkelijker te laten verlopen. De huidige actieagenda's worden voor de helft uit de algemene overheidsmiddelen gefinancierd. Wat ontbreekt in de huidige agenda's is dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen de gangbare en duurzame productiewijzen. Dit maakt het lastig om gangbare systemen duurder te maken ten opzichte van duurzame productiewijzen.

5.2 Rechtmatigheid

Een heffing- en terugsluissysteem kan worden gezien als een combinatie van ketenarrangement (hoofdstuk 2), belastingen (hoofdstuk 3) en subsidies (hoofdstuk 4). Het systeem zal dan ook moeten voldoen aan de rechtmatigheidseisen van alle drie instrumenten. De belangrijkste hebben te maken met mededinging, belastingwetgeving en staatssteun en interne markt. Voor de toelichting op deze punten wordt verwezen naar de voorafgaande hoofdstukken (paragrafen 2.2, 3.2 en 4.2).

De voorstellen van de Commissie Borchert voor de vleestaks in Duitsland zijn rechtmatig, concludeerde een commissie van drie juristen in een bijna 300 bladzijden tellend rapport¹⁷. De juristen stellen vast dat de Duitse boeren hoe dan ook niet de enigen mogen zijn die van de extra inkomsten profiteren als zowel Duits als ingevoerd vlees duurder wordt gemaakt. Europese regelgeving verbiedt dat. Volgens artikel 18 VWEU is discriminatie op grond van nationaliteit verboden. Producten uit andere lidstaten mogen niet anders worden behandeld dan die uit eigen land. Volgens het discriminatieverbod is niet alleen (on)bedoeld onderscheid maken, maar ook benadelen of bevoordelen uit den boze. Vooraf dient door de overheid wel getoetst te worden of de innovatiesubsidies die gefinancierd worden uit de terugsluis de discriminatietoets kunnen doorstaan.

5.3 Doeltreffendheid

Van duurzaamheidsagenda's van vleessectoren mag verwacht worden dat economische haalbaarheid voor primaire ondernemers zwaar weegt of zelfs leidend is. Dat betekent dat overige duurzaamheidsdoelen mogelijk weinig ambitieus zijn ingevuld. Het is lastig om voor de hele markt de lat hoger te leggen zeker als in grote delen van de markt de concurrentie op basis van (kost)prijs dominant is gegeven minimum kwaliteitsvoorwaarden. Het is dus zaak dat de overheid met de vleessector duidelijke stippen aan de horizon plaatst met betrekking tot de verschillende duurzaamheidsaspecten en bewaakt dat deze doelen gehaald worden. Alleen dan zullen systeeminnovaties tot stand komen.

Er worden weinig vraagtekens gezet bij de doeltreffendheid van een heffing en terugsluissysteem. Tegenstanders verwachten niet dat het gewenste eindresultaat wordt bereikt. Voorstanders stellen hun voorwaarden in de vorm van doelstellingen voor de Nederlandse productie of de Nederlandse consumptie, voor alleen de supermarkten of voor al het vlees. Door als overheid en bedrijfsleven gezamenlijk op te trekken kan er mogelijk wel het benodigde draagvlak ontstaan om aan de ecologische, sociale en economische duurzaamheid te werken. Voor de voorlopers is dit gemakkelijker dan voor de ketens gericht op efficiënte productie tegen een lage kostprijs met een focus op internationale afzetmarkten.

5.4 Uitvoerbaarheid

Indien overheid en bedrijfsleven gezamenlijk de punten op de horizon zetten en de sector een agenda uitwerkt om die (tussen)doelen te realiseren, kan een heffing in combinatie met een terugsluissysteem uitvoerbaar worden. De hamvraag is of overheid en de vleessector het eens kunnen worden over de einddoelen, de innovatieagenda en de wijze van terugsluizen (belonen innovatieve duurzame productie ten opzichte van gangbare productiewijzen).

¹⁷ Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung.
https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.html

5.5 Draagvlak

Een heffing en terugsluissysteem wordt behalve door CBL, en Caring Farmers, die het afkeuren, door de respondenten met gemengde gevoelens bekeken (figuur 5.1). Er is een veelheid aan voorwaarden die gesteld worden. De belangrijkste voorwaarde is dat zo'n heffing- en terugsluissysteem vooral als aanvulling wordt gezien op de ketenarrangementen. De gedachte is dat de verduurzaming via de markt betaald moet worden en dat de innovatie en onderzoekagenda betaald gaat worden via het heffing- en terugsluissysteem.

Organisatie	Heffing en terugsluissysteem
CBL	Sommigen zullen dubbel gestraft worden, niet doen.
NEPLUVI	Hier zijn we wel een voorstander als de markt het zelf in kan regelen. Nu zie je ook al dat bedrijven extra concepten opzetten en hier extra kosten voor maken, maar dit ook vanuit de markt vergoed krijgen. Als gesteld; er moet een markt zijn en een verdienmodel komen, anders wordt het lastig verduurzamen.
COV	COV ziet uitvoeringstechnisch beren op de weg met betrekking tot het terugsluissysteem
Vee & Logistiek Nederland	Te complex systeem voor wat er nu in de markt plaatsvindt.
Vitale Varkenshouderij	Huidige aanpak CoViVa, fondsen worden richting sector ingezet. Is nog geen volledig terugsluissysteem, want fondsen deels uit overheid.
LTO	Dit is helemaal prima als wij maar aan de knoppen zitten.
POV	Terugsluissysteem is prima zolang de markt aan roer staat.
NOP	Geen draagvlak voor terugsluissysteem.
NAJK	Je zet marktwerking op slot. Gevolgen voor vierkantverwaarding.
Caring farmers	Je geeft terug aan de boeren (TAPP Coalitie systeemvoorstel) voor het omschakelen.
Nevedi	Terugsluissysteem is efficiënt omdat je de lasten over een grote groep verdeelt, en benefits kunt uitsmeren over grote groep leden.
Dierenbescherming	Terugsluissysteem kan transitie bevorderen.
Natuur & Milieu	Kies voor een doelstelling/afrondding waar we zo sociaal mogelijk naar toe kunnen.
GREEN PROTEIN ALLIANCE	De manier waarop je gaat terugsluizen is cruciaal om maatschappelijk draagvlak te krijgen.
TAPP Coalitie	Voor een heffing- en terugsluissysteem.

Figuur 5.1 Draagvlak voor de beprijzingsoptie heffing en terugsluissysteem onder stakeholders (groen betekent dat er draagvlak is, oranje dat er onder voorwaarden draagvlak is en rood dat er geen draagvlak is)

CBL is tegen een heffing- en terugsluissysteem. Men voert aan dat 20 tot 25% van het vlees dat in Nederland geproduceerd wordt in de supermarkt verkocht wordt, terwijl de supermarkten 100% van de verduurzamingskosten zouden moeten innen. Caring Farmers zijn van mening dat vooral de consumptie fors moet dalen en dat via de voorgestelde heffing het effect op de consumptie van vlees minimaal zal zijn. Geen van de partijen (behalve TAPP Coalitie en Caring Farmers) stelt voor om een algemene heffing in te stellen en die terug te sluisen naar concepten die duurzamer zijn (dit past ook niet in gedachte dat vooral de markt zijn werk moet doen, waar marktpartijen belang aan hechten).

5.6 Conclusie

Een heffing- en terugsluissysteem kan aan de verschillende dimensies van verduurzaming in de vleessector bijdragen (tabel 5.1).

Tabel 5.1 Doeltreffendheid van heffing- en terugsluissysteem

	Ecologische verduurzaming (= lagere emissies)	Economische verduurzaming (eerlijk inkomen voor alle ketenpartijen)	Sociale verduurzaming (werkomstandigheden; dierenwelzijn)	
				Gezondheid consument (lagere consumptie)
Heffing en terugsluis	++ (vooral indien alle ketens gaan participeren)	+ (mits onderdeel van actieplan)	++	+

Een heffing en terugsluissysteem kan doeltreffend zijn mits aan de volgende voorwaarden voldaan is (zie aanbevelingen ten aanzien van de sturing van een heffing terugsluissysteem in RVO, 2019b blz 35-37):

- Duurzaamheidsprongen moeten op meerdere terreinen gezet worden. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat aan deze voorwaarde voldaan is.
- De transities c.q. systeeminnovaties moeten snel en breed in de vleessector doorgevoerd worden. Bij vlees is vooral sprake van een transitiefalen.
- Overheid en bedrijfsleven moeten tot een gezamenlijke agenda komen.

In de duurzaamheidsagenda's veehouderij (zie tekstkader in par. 5.2) zijn de kiemen voor zo'n systeem in Nederland aanwezig.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In tabel 6.1 zijn de resultaten van een verkennende studie beknopt weergegeven. Op kwalitatief wijze zijn de verwachte impacts van beprijzingsopties op de ecologische, economische en sociale verduurzaming geduid. Geen van de opties dekt alle duurzaamheidsdimensies doeltreffend af (tabel 6.1).

Tabel 6.1 Kwalitatieve duiding van doeltreffendheid van beprijzingsopties voor vlees naar ecologische, economische en sociale duurzaamheidsdimensie

	Ecologische verduurzaming (= lagere emissies)	Economische verduurzaming (eerlijk inkomen voor alle ketenpartijen)	Sociale verduurzaming	
			(werkomstandigheden; dierenwelzijn)	Gezondheid consument (lagere consumptie)
Ketenarrangementen	o/-	+ (wel de extra kosten, maar die worden gecompenseerd)	+ (Dierenwelzijn)	0
Belastingen				
- Af boerderij	+++ (productie verplaatst naar het buitenland)	-- (op korte termijn meer concurrentie; op lange termijn geen impact)	-- (als op korte termijn de productie verdwijnt uit NL, dan verdwijnt ook deel van de keten; dierenwelzijn komt onder druk)	0 (vlees komt uit het buitenland)
- Af slachterij	0/- slachterij verdwijnen	- (meer internationale concurrentie)	0	0 (vlees komt uit buitenland)
- Af retail, inclusief out of home	0/+	0/- (mogelijk afname ketenarrangementen door duurder worden vlees in NL)	0/- (minimale veranderingen)	++ (lagere consumptie door stijging vleesprijs).
Subsidies				
- EU	+	0	0	0
- SDE++	+ (energie)	0	0	0
- MIA/Vamil	+ (extra milieu-investeringen)	0	+ (vooral op terrein van dierenwelzijn)	0
Heffing- en terugsluis	++ (vooral indien alle ketens gaan participeren)	+ (mits onderdeel van actieplan overheid en marktpartijen)	++	+

- Voor ketenpartijen is het belangrijk dat de markt zijn functie vervult om aanbod en vraag in balans te brengen en dat kan blijven doen. Eventueel kan dit met subsidies/fiscale faciliteiten of heffing- en terugsluissysteem aangevuld worden. Dit blijft wel een stapje voor stapje methodiek waarbij de vraag gesteld kan worden of de transitie/systeeminnovatie in de gewenste breedte en diepte gerealiseerd kan worden. Binnen ketenarrangementen worden in het algemeen de extra gemaakte kosten gecompenseerd door extra opbrengsten. Echter er zijn ook geluiden dat de opbrengstprijzen weer daalt naar het gangbare niveau. Mogelijk biedt het onderzoek voor de Agri nutri monitor 2021¹⁸ naar prijsopbouw in de keten daar inzicht in voor varkensvlees.

¹⁸ <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2021/02/25/agro-nutri-monitor-brengt-transparantie-verduurzaming-in-beeld>

- Beprijzen en prijzen roepen al snel doembeelden en allergische reacties op bij ketenpartijen. De bron zit in het algemene vertrouwen dat men in marktwerking heeft, dan wel in wantrouwen in de rol van overheidsbeleid. Naast het algemeen maatschappelijke wantrouwen in de overheid speelt vooral dat bekend is vanuit de milieueconomie dat de overheid grote moeite heeft om heffingen te finetunen en aan te passen aan veranderende marktomstandigheden.
- Een heffing/verbruiksbelasting op consumentenniveau (voorstel TAPP) zal de consumptie in negatieve zin beïnvloeden. Prijselasticiteiten in onderzoek variëren sterk. CE Delft gaat uit van prijselasticiteiten van groter dan -1 op de lange termijn. PBL vermeldt in een publicatie¹⁹ dat de prijselasticiteit van vlees in de VS -0.34 is. De invloed op de verduurzaming van de nationale productie is beperkt (meningen van onderzoekers lopen uiteen van klein tot groot). Een heffing/verbruiksbelasting raakt itt een ketenarrangement wel alle consumenten.
- Een heffing/verbruiksbelasting op slachthuisniveau in Nederland zal tot gevolg hebben dat deze ketenschakel inclusief de externe effecten naar het buitenland verplaatst zal worden, zeker als de heffingen substantieel zijn. De primaire productie zal sterk krimpen bij een heffing af boerderij niveau zoals de Partij van de Dieren voorstelt.
- Een enkel instrument van beprijzen om de sociale, ecologische en economische verduurzaming te bevorderen bestaat niet. Enerzijds speelt de noodzaak om de consumptie van vlees tot een gezond en duurzaam niveau terug te brengen en anderzijds de noodzaak om de gehele productieketen te verduurzamen. Dit vraagt om een verschillende aanpak.
- De woorden transitie en systeeminnovatie roepen in de vleessector een ander beeld op dan bij de ondervraagde ngo's. In de vleessector gaat dit samen met stapje voor stapje naar het doel werken door de vleessector zelf; zonder bemoeienis van de overheid; bij ngo's denkt men in radicale veranderingen zoals korte ketens, lokaal, lagere vleesconsumptie en duidelijk overheidsingrijpen (ook als het alleen over beprijzen gaat).
- De vleessector twijfelt over de doeltreffendheid van een heffing- en terugsluissysteem. Zowel de varkens als de pluimveesector hebben een verduurzamingsagenda op de korte termijn samengesteld met ngo's en overheid, met een doorkijk naar 2030. Veel van de genoemde duurzaamheidsthema's komen daarin aan de orde. Dit kan een basis vormen voor zo'n systeem. De vraag is of alle ketens inclusief de ketens gericht op buitenhuishoudelijke markt en op het buitenland, zich willen aansluiten bij een dergelijk verduurzamingstraject.

6.2 Aanbevelingen

Beprijzen is geen doel op zich maar een middel om de verduurzaming van de productie en consumptie te realiseren. Op basis van deze verkennende studie zou een werkbare oplossing voor beprijzing als volgt ontwikkeld kunnen worden:

- Een heffing- en terugsluissysteem kan de transitie in de productie ondersteunen. Hiervoor is het wenselijk dat maatschappelijke baten en kosten inzichtelijk zijn om goed af te wegen welke transitiepaden bewandeld gaan worden. Tussen duurzaamheidsthema's zal zeker een mate van afruil plaatsvinden. Ook dient voldoende aandacht besteed te worden aan de economische duurzaamheid, wat het draagvlak voor het systeem in positieve richting kan beïnvloeden.
- Onderscheid moet worden gemaakt tussen duurzaam en gangbaar vlees, zodat duurzaam vlees goedkoper wordt ten opzichte van gangbaar (dus de heffing staffelen naar de mate van duurzaamheid, waarbij minder duurzaam geproduceerd vlees een hogere heffing krijgt); hiervoor is een manier nodig om alle duurzaamheidsprestaties rond de productie van vlees te kunnen optellen en afwegen (monetariseren).
- Voor het verlagen van de consumptie van vlees kan een zogenaamde consumententaks overwogen worden, al dan niet in combinatie met onderscheid naar de mate van duurzaamheid van de vleessoorten.
- Subsidies kunnen aanvullend op andere opties van beprijzen de implementatie van duurzaamheidsinvesteringen bevorderen.
- Nader onderzoek wordt aangeraden naar een combinatie van maatregelen, die mogelijk doeltreffender en doelmatiger is.

¹⁹ https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2016-belastingverschuiving-meer-vergroening-en-minder-complexiteit-inclusief-erratum_1737.pdf; p31

In de praktijk werkt een dergelijk model alleen als sector en overheid nauw samenwerken, waarbij de rol van de overheid bestaat uit:

- duidelijke stippen aan de horizon voor alle genoemde duurzaamheidsaspecten (ecologische, economische en sociaal (inclusief gezondheid consument)).
- communicatie (de rol van vlees in het voedingspatroon)
- afspraken met sectoren over realisering duurzaamheidsdoelen/innovatieopgaven en de financiering.

De vraag is of er bij de ketenpartijen voldoende draagvlak is c.q. te creëren is om zeker ten aanzien van de consumptie van vlees fors in te grijpen in de markt door een consumentenheffing in te voeren die substantieel moet zijn om doeltreffend te zijn. Politiek komt er wel steeds meer draagvlak, zoals blijkt uit de verkiezingsprogramma's van D66, CDA, CU, PVDA, GL en Volt, voor overheidsingrijpen om duurzaamheidsdoelstellingen, ook voor vleesconsumptie te realiseren.

Bij de verdere doordenking en uitwerking van de hier geschetste opties dient ook aandacht te worden geschonken aan de doelmatigheid. In de analyse moeten ook beleidsopties worden betrokken die buiten de scope van deze verkenning zijn gebleven, zoals communicatie, normering en sanering.

Literatuur en websites

- ACM (Autoriteit Consument en Markt), 2014. Visiedocument Mededinging & Duurzaamheid Afvalfonds Verpakkingen, 2021. <https://afvalfondsverpakkingen.nl/producenten>
- ACM, 2020 Agro-Nutri Monitor 2020: prijsvorming duurzaam geproduceerd voedsel <https://www.acm.nl/nl/publicaties/agro-nutri-monitor-2020-prijsvorming-duurzaam-geproduceerd-voedsel>
- Baltussen, W., R. Simmons, S.R.M. Janssens, E. Georgiev, 2020. Monitor Voortgang Verduurzaming Voedselketens; Dierlijke eiwitten en vis. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2020-081. 58 blz.; 11 fig.; 24 tab.; 84 ref.
- Baltussen, W., M. van Haaster-de Winter, N. Bondt, 2019. Kansen voor vleesvee. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2019-010. 30 blz.; 3 fig.; 6 tab.; 8 ref.
- Baltussen W., M. van Galen, K. Logatcheva, M. Reinders, H. Schebesta, G. Splinter, G. Doornewaard, P. van Horne, R. Hoste, B. Janssens, R. van der Meer, R. Stokkers, 2018. Positie primaire producent in de keten; Samenwerking en prijsvorming. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2018-027. 60 blz.; 13 fig.; 2 tab.; 27 ref.
- Brede maatschappelijke heroverweging (BMH) (2020) Tenminste houdbaar tot: Bewegen naar een duurzamer voedselsysteem 20 april 2020 Bijlage bij Kamerstuk 32 359, nr. 4. <file:///C:/Users/baltu001/Downloads/bmh-10-naar-een-duurzamer-voedselsysteem.pdf>
- Carolan, 2018. The Real Cost of Cheap Food. Routledge
- CE Delft, 2018. Beleidsevaluatie MIA\Vamil. Publicatienummer: 18.7M95.013 <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/06/Rapport-beleidsevaluatie-mia-vamil.pdf>
- Damme, E. van, 2017. Goede marktwerking en overige publieke belangen. Markt en Mededinging, 2017(1), 5-17. [1]. <https://doi.org/10.5553/MenM/138762362017020001002> https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/19488605/Goede_marktwerking_en_overige_publieke_belangen_2017.pdf
- Drawdown, 2020. PROJECT DRAWDOWN Farming Our Way Out of the Climate Crisis. <https://www.drawdown.org/>
- Dierenbescherming, <https://beterleven.dierenbescherming.nl/>
- Europa decentraal. 2020. Landbouw. <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/landbouw/>
- Europa decentraal. 2020b. Landbouwvrijstellingverordening. <https://europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/vrijstellingen/mkb-landbouwvrijstellingsverordening/>
- Europa decentraal. 2020c. De-Minimis Landbouw. <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/de-minimissteun/de-minimis-landbouw/>
- Logatcheva, K., 2020. Monitor Duurzaam Voedsel 2019; Consumentenbestedingen <https://edepot.wur.nl/532565>
- Ministerie van Financiën, 2020. Gezondheidsgerelateerde belastingen; Bouwstenen voor een beter belastingstelsel.
- Minister van LNV, 2020. Datum 28 september 2020. Betreft Afspraken met supermarkten (kenmerk DGA-PRV / 20044167)
- Peet, G.F.V. van der, R.W. van der Meer, H. Docters van Leeuwen, S.R.M. van Wageningen-Lucardie, 2019. Monitoring integraal duurzame stallen; Peildatum 1 januari 2019. Wageningen Livestock Research Rapport 1183.
- PBL, 2019. Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem. PBL Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag, 2019 PBL-publicatienummer: 2638
- Raad van State, 2019. Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven. Kenmerk W18.18.0064/IV, Datum publicatie 5 juli 2019. Kamerstukken II 2018/19, 35247, nr. 4
- RIVM, 2016. Milieubelasting van de voedselconsumptie in Nederland. RIVM Rapport 2016-0074
- RVO, 2019a. Inventarisatie van financiële instrumenten die bijdragen aan innovatie in en verduurzaming van de (weg)transportsector (In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)

RVO, 2019b. Naar een effectieve governance van innovatie en verduurzaming in de Nederlandse vervoersector: leren van casussen in andere sectoren (In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)

RVO, 2021. Diergezondheidsfonds. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/dierenhouden/dierziektepreventie/diergezondheidsfonds>

EY belastingadviseurs, 2021. "(On)mogelijkheden van een verbruiksbelasting op vlees". <https://edepot.wur.nl/541958>

Vollebergh, H., J. Dijk, E. Drissen, H. Eerens en G. Geilenkirchen, 2016. 'Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties' PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) Den Haag, 2016 PBL-publicatienummer: 1737

Bijlage 1 Interviewvragen

1. Definitie van duurzaam: milieu (klimaat, lucht water bodem, landgebruik, biodiversiteit, ontbossing)/eerlijk inkomen voor de boer/sociaal (gezondheid en veiligheid personeel/ gezondheid en veiligheid omwonende/ dierenwelzijn)/ economisch (ieder een eerlijk deel van de consumenteneuro)/ gezondheid consument (bewerkt vlees/ te veel rood vlees)
2. Wat ziet u als een duurzame veehouderij? Uw eindbeeld:
3. Wat is er in uw ogen nodig om die duurzaamheid te bereiken (via welke weg)?
 - Innovatie (nieuwe productiemethoden; o.a. kweekvlees)
 - Dezelfde dingen anders doen (lokaal voer produceren; kringloop stimuleren; emissies terugdringen ..)
 - Kleinere veestapel in Nederland door bijvoorbeeld opkoop van rechten
 - Lagere consumptie van vlees / rood vlees/ bewerkt vlees
4. Welke bereidheid is er van uw kant om al dan niet met financiële steun van de overheid te investeren in de verduurzaming van vleesproductie?
 - Waarin zou u willen investeren?
 - Kunt een indruk geven van de omvang van de investering?
5. Hoe kijkt u aan in het algemeen aan tegen beprijzing van vlees om verduurzaming te bewerkstelligen? We onderscheiden vier opties:
 - Door ketenarrangementen uitgevoerd door marktpartijen, zonder heffingen en subsidies via overheid
 - Heffing voor de consument (of voor de producent: veehouder, dan wel slachterij)
 - Subsidies of fiscale faciliteiten voor verduurzaming
 - Terugsluissysteem (ODE/SDE+,Vrachtwagenheffing)
6. Welke voordelen ziet u bij deze vier opties?
7. Welke nadelen?
8. Hoe beoordeelt u de doeltreffendheid van de opties op de verschillende duurzaamheid thema's?
9. Ziet u problemen bij de uitvoering van de opties?
10. In welke mate zal er draagvlak voor de opties zijn bij uw achterban? Onder welke voorwaarden is er wel / geen draagvlak?
11. Wat verwacht u van de overheid?
12. Ziet u alternatieven voor beprijzing die minimaal even effectief zijn?
Alternatief:
Uitvoering door:

Bijlage 2 Respondenten

Interviews zijn afgestemd met de opdrachtgever. Gegeven het beschikbare budget en de doorlooptijd is het aantal beperkt gehouden tot de partijen die behoren tot de vleesketen en enkele personen/organisaties die een visie hebben over vleesproductie en vleesconsumptie. Twee organisaties die uitgenodigd zijn hebben niet meegewerkt namelijk Stichting Milieu Keur en de Consumentenbond.

Alle interviews zijn telefonisch/via beeldbellen afgenomen. Het verslag is naar de geïnterviewden gestuurd en het geretourneerde verslag is voor het onderzoek gebruikt.

Op 20 april 2021 is het concepteindrapport nog met de geïnterviewden besproken.

Organisatie	Persoon
Transitiefocus	Harry te Riele
CBL	Marc Jansen; Jennifer Muller
Dierenbescherming	Gemma Willemsen
Caring farmers	Hanneke van Ormondt
COV	Richard van der Kruijk; Frans van Dongen
LTO	Thijs Cuijpers
Natuur & Milieu	Karen Eilers
NEPLUVI	Mark L. Den Hartog
POV	Linda Janssen; Theo Duteweerd
NAJK	Tim van der Mark
Nevedi	Frank Gort
GREEN PROTEIN ALLIANCE	Jeroen Willemsen
Vitale Varkenshouderij	Alfred van Lenthe
NOP	Jan Verhoijzen
Vee & Logistiek Nederland	Jos Zegers; Jan Vernooij
TAPP Coalitie	Jeroom Remmers

Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

Wageningen Economic Research
RAPPORT
2021-050

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

Rapport 2021-050
ISBN 978-94-6395-789-2

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

