



Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
De heer P. Adema
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 13 oktober 2022

Aantal bijlagen : 5
Ons kenmerk : ACM/UIT/584665
Onderwerp : ACM/21/168435 Aanbieding van Agro-Nutri Monitor 2022 - Bevindingen WR en ACM

Geachte heer Adema,

Namens de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) bied ik u de derde Agro-Nutri Monitor¹ en twee door de ACM uitgevoerde studies aan.² Graag bespreek ik de belangrijkste bevindingen en doe ik een aantal aanbevelingen.

Belangrijkste bevindingen monitors

Wageningen Economic Research voerde in opdracht van de ACM de afgelopen drie jaar een monitor uit.³ Het doel van deze monitors is om de prijsvorming in de Nederlandse voedselketen, de positie van boeren en tuinders en eventuele belemmeringen voor verduurzaming inzichtelijk te maken. Het beeld dat naar voren komt, is als volgt:

- Voor het merendeel van de onderzochte biologische producten geldt dat producenten (boeren en tuinders) de meerkosten van biologische productie vergoed krijgen. De meerprijs die de consument betaalt, komt voor een groot deel bij producenten terecht. Voor met name supermarkten zijn de nettomarges op biologische producten lager dan voor gangbare producten.
- De omschakelkosten voor producenten van gangbaar naar biologisch zijn substantieel, maar niet onoverkomelijk. De meeste producenten geven aan over te stappen vanwege het milieu of omdat de productiewijze beter past bij het bedrijf, en niet zozeer vanwege financiële redenen. Wel ervaren veel producenten de risico's van veranderende wetgeving, zoals hogere productiekosten door aangescherpte eisen en onzekerheid over de vergoedingen die daar tegenover staan, als hoog.
- Voor producenten van landbouwproducten met een niet-biologisch duurzaamheidskeurmerk verschilt het per product of de producent een meerprijs ontvangt.
- De beperkte betalingsbereidheid van de Nederlandse en buitenlandse consument vormt een belangrijke belemmering voor verdere verduurzaming. Dat de betalingsbereid laag is, komt mede doordat veel consumenten de perceptie hebben dat de meerwaarde van biologische producten niet opweegt tegen de hogere prijs. Die perceptie is bovendien lastig te beïnvloeden, omdat consumenten weinig vertrouwen hebben in informatie over de meerwaarde van biologisch voedsel.
- De exportmogelijkheden tegen een meerprijs van producten met een niet-biologisch Nederlands duurzaamheidskeurmerk zijn beperkt. Hoewel in de meeste Europese landen eigen keurmerken en certificeringsschema's ontwikkeld zijn, is er een ontwikkeling gaande waarbij over en weer erkenning

¹ Wageningen Economic Research (2022), *Agro-Nutri Monitor 2022 – Hoofdrapport, Achtergrondrapport* en *Achtergrondrapportage Consumentensegmentatiestudie*.

² *Verkoopstrategieën van Nederlandse supermarkten - Agro-Nutri Monitor 2022* en *Case study biologische consumptie Denemarken - Agro-Nutri Monitor 2022*.

³ De Agro-Nutri Monitor 2022 volgt op de [Agro-Nutri Monitor 2020](#) en [Agro-Nutri Monitor 2021](#).

plaatsvindt van gelijkwaardige Nederlandse- en buitenlandse keurmerken (*benchmarken*). Dit is met name het geval bij plantaardige producten, bij dierlijke producten is *benchmarking* minder ver gevorderd.

Belangrijkste bevindingen aanvullende studies ACM

De ACM heeft afgelopen jaar nader onderzoek gedaan naar de strategieën die supermarkten hanteren om duurzamer aankoopgedrag door consumenten te stimuleren. De belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek zijn:

- Supermarkten verduurzamen hun assortiment via een stapsgewijze vervanging van gangbare producten door producten met een niet-biologisch duurzaamheidskeurmerk. De mate waarin gangbare producten binnen het assortiment al zijn vervangen door een duurzamere variant verschilt per productgroep en per supermarkt.⁴
- Supermarkten hanteren geen strategie om klanten te stimuleren meer biologische producten te kopen ten koste van gangbare producten of producten met een niet-biologisch duurzaamheidskeurmerk. Deze keuze wordt overgelaten aan de klant.

In Denemarken heeft de verkoop van biologische producten een grotere vlucht genomen dan in Nederland. De ACM heeft daarom bestudeerd welke factoren een rol spelen bij de relatief hoge populariteit van biologische producten in dit land. De belangrijkste bevindingen uit deze *case study* zijn:

- In Denemarken heeft de overheid al vroeg een actieve rol op zich genomen in de transitie van gangbare naar biologische productie en consumptie: de Deense overheid (i) stimuleert zowel de vraag als het aanbod, bijvoorbeeld door marketing van de biologische sector in Denemarken te steunen en door producenten te steunen bij de omschakeling naar biologische productie, (ii) borgt de strenge eisen van een duidelijk herkenbaar Deens biologisch keurmerk waardoor consumenten dit keurmerk kennen en vertrouwen, (iii) richt zich op zowel supermarkten als de horeca en (iv) stimuleert duurzamere consumptie door biologische producten in te kopen voor restaurants en kantines binnen de (semi)overheid.
- Via ketensamenwerking (gestimuleerd door Organic Denmark) worden klanten voorgelicht en Deense producenten, verwerkers en supermarkten geholpen bij de omschakeling naar biologische landbouw.
- Voor supermarkten is het biologische aanbod een concurrentieparameter geworden. Supermarkten brengen dit aanbod daarom actief onder de aandacht van consumenten.
- Consumenten zijn bereid om meer te betalen voor biologische producten met het door de overheid gepromote Deense keurmerk, onder andere omdat biologisch meerdere aspecten op gebied van duurzaamheid adresseert (zoals klimaatimpact en dierenwelzijn).
- Verschillende keurmerken die op eenzelfde duurzaamheidsaspect zien, zorgen voor verwarring bij de consument.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen doet de ACM de volgende aanbevelingen om de gewenste verduurzaming van de voedselketen te bevorderen. De aanbevelingen van de ACM zijn in lijn met de bevindingen uit het rapport van Remkes dat vorige week is uitgebracht.⁵

- Er zijn maatregelen nodig die het prijsverschil tussen gangbare- en duurzamere producten verkleinen. Dit kan door duurzamere producten goedkoper te maken (bijvoorbeeld met subsidies voor producenten of btw-verlagingen) en/of door gangbare producten duurder te maken (bijvoorbeeld met btw-verhogingen of door negatieve externe effecten - zoals vervuiling - te beprijzen). Ook productiebeperkende maatregelen zijn raadzaam, zoals de verhoging van de wettelijke minimum duurzaamheidseisen voor gangbare producten en het verlagen van de productie, bijvoorbeeld door strengere vergunningseisen of door middel van uitkoop.⁶

⁴ Tot op heden passen supermarkten deze 'vervangingsstrategie' vooral toe op verse producten van het eigen huismerk, vaak afkomstig uit Nederland, en minder bij bewerkte, geconserveerde of diepvriesproducten.

⁵ Johan Remkes, [Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief](#), 5 oktober 2022 (hierna: Rapport Remkes).

⁶ Dit is in lijn met het Rapport Remkes over *oranje, groene en gele gebieden* op pagina 44-45, en maatregel 4 en 5 op pagina 48.

- Het is noodzakelijk dat de sector en de overheid het vertrouwen van consumenten in het duurzame karakter van duurzamere producten vergroten. Stimuleer dat het aantal duurzaamheidskeurmerken terug wordt gebracht tot een beperkt aantal voor de consument duidelijk herkenbare keurmerken.⁷ Ook de introductie van een door de overheid ondersteund duurzaamheidskeurmerk kan de consument duidelijk maken wat de meerwaarde van (in Nederland geproduceerde) duurzamere producten is.
- Spoor de sector aan om keurmerken internationaal te *benchmarken*, omdat dit de exportmogelijkheden verbetert voor producten met een niet-biologisch Nederlands duurzaamheidskeurmerk. Of bij *benchmarking* in het buitenland een meerprijs wordt betaald, is nog niet duidelijk. Hiervoor is nader onderzoek nodig.
- Bevorder de verkoop van duurzamer voedsel niet alleen in supermarkten, maar ook in speciaalzaken (zoals groentewinkels en slagerijen) en in de horeca. Dit kan door in de horeca soortgelijke keurmerken als in de retail te introduceren en door ook hier het btw-instrument te gebruiken. De overheid kan zelf een bijdrage leveren door duurzamere producten in te kopen voor restaurants of kantines van (semi)overheidsinstellingen.⁸
- Veel producenten percipiëren problemen in de transparantie van de prijsvorming. Zo vinden producenten onduidelijk welke verkoopprijzen hun afnemers realiseren en vinden ze prijzen niet voorspelbaar. Verder ervaren producenten de verdeling van risico's (zoals die van weerschade en misoogsten) als oneerlijk. Of deze percepties aansluiten bij de feitelijke situatie is niet duidelijk. Vervolgonderzoek kan hier meer inzicht in verschaffen.
- Ketenpartijen zouden zelf ook een grotere bijdrage moeten leveren aan verdere verduurzaming. Supermarkten, speciaalzaken en horecabedrijven kunnen hun klanten nadrukkelijker stimuleren om een duurzamere keuze te maken, in het bijzonder biologisch.⁹ Producenten zouden vaker gebruik kunnen maken van samenwerkingsmogelijkheden om investeringen in duurzamere productie rendabel te maken en om hun onderhandelingspositie ten opzichte van afnemers te versterken. De ACM heeft onlangs een leidraad gepubliceerd waarin de samenwerkingsmogelijkheden staan die mogen, zoals samenwerken in een producentenorganisatie, brancheorganisatie of een vrij los samenwerkingsverband en waar de grenzen liggen.¹⁰

Het lijkt de ACM raadzaam om iemand of een instantie aan te wijzen die bovengenoemde aanbevelingen gaat aanjagen.

Tot slot, de resultaten van de drie Agro-Nutri monitors wat betreft de prijzen, kosten en marges in de keten zijn consistent. Ik zie daarom geen toegevoegde waarde in het herhalen van de kwantitatieve opzet van de huidige monitor. In deze brief zijn suggesties gedaan voor ander onderzoek dat kan bijdragen aan een verdere verduurzaming van de landbouw.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

mr. T.M. Snoep
bestuursvoorzitter

⁷ Zie ook Lieke van Duist en Lonneke Gijsbers, [Invloed van duurzaamheidskeurmerken op vertrouwen, vergelijkbaarheid en begrip](#), 21 juni 2022, pagina 9. Voor het belang van duidelijke, juiste en relevante duurzaamheidsclaims van bedrijven zie daarnaast de ACM [Leidraad Duurzaamheidsclaims](#) van 28 januari 2021. Zie verder Rapport Remkes, aanbeveling 19 op pagina 28, en maatregel 2 op pagina 48.

⁸ Dit beleid heet *sustainable/organic public procurement*. Zie ook Rapport Remkes, maatregel 3 op pagina 48.

⁹ Zie ook Rapport Remkes over *oranje gebieden* op pagina 44-45, en maatregel 3, 9 en 10 op pagina 48-49.

¹⁰ ACM, [Leidraad samenwerking landbouwers](#), 1 september 2022.