



Etikettering kan averechts werken

Auteur(s):

Eaton, D.J.F.

Tongeren, F.W. van

De auteurs zijn verbonden aan lei Wageningen ur. Derek.Eaton@wur.nl**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4425, pagina 57, 6 februari 2004

Rubriek:**Trefwoord(en):**

biotechnologie

Door etikettering verplicht te stellen, wil de Europese Commissie draagvlak creëren voor de voorgenomen toelating van genetisch gemodificeerde gewassen. Deze maatregel kan echter ook een averechts effect hebben.

In 2004 zal het huidige moratorium op de commerciële teelt van genetisch gemodificeerde (gg-) gewassen in de eu aflopen. Met nieuwe en strengere eisen voor de etikettering en scheiding van gg-gewassen van conventionele of biologische gewassen hopen de Europese Commissie en de lidstaten aan de zorgen van consumenten en maatschappelijke organisaties tegemoet te komen. De veronderstelling is dat etikettering de keuze van de consument verruimt. Er zijn echter redenen om aan te nemen dat etikettering de keuze op termijn juist gaat beperken.

Dit artikel behandelt economische en beleidsvraagstukken die voortvloeien uit de toekomstige toelating van gg-gewassen in Europa. De beleidsvraag is hoe de lasten te verdelen zodat de keuzemogelijkheden van de consument zo ruim mogelijk zijn.

Regelgeving

Sinds 1999 geldt er in de eu een feitelijk moratorium over de toelating van nieuwe gg-gewassen. De vs hebben vorig jaar een klacht hierover ingediend bij de wto. Na veel debat is binnen de eu een overeenkomst bereikt over de regels die nodig zijn om het moratorium op te heffen. Er is een algemeen akkoord over de vereiste milieu- en gezondheidsevaluatie van gg-gewassen (Richtlijn 2001/18/ec). De besprekingen zijn sinds 1999 vooral gericht geweest op het versterken van vertrouwen van de Europese consument middels een systeem van toelating, traceerbaarheid en etikettering. In 2003 is een akkoord bereikt tussen de lidstaten en de commissie over de gewenste regelgeving voor de etikettering van gg-voedingsmiddelen en diervoeder. In juli 2003 is dit voorstel goedgekeurd door zowel het Europese Parlement als de Raad van Ministers en de nieuwe regels zullen in april 2004 van kracht worden¹. De beoogde regelgeving wordt in het algemeen als vrij zwaar beschouwd. Zo moeten voedingsmiddelen en diervoeders die zijn verkregen door gebruik van genetische modificatie voorzien zijn van een etiket. Etikettering geldt zelfs als er geen spoor van het gg-materiaal meer te vinden is in het product.

Contaminatie

Men verwacht dat sporen van toegelaten gg-gewassen ongewild zullen verschijnen in producten die als gg-vrij bedoeld zijn. Mogelijke oorzaken van contaminatie zijn bijvoorbeeld resterende sporen in landbouwwerktuigen, verwerkingsinstallaties of in het veld door natuurlijke overbrenging van stuifmeel of zaad. Voor dergelijke ongewilde en technisch moeilijk vermijdbare sporen geldt een drempelwaarde van 0,9 procent. Als een product minder dan 0,9 procent bestanddelen van gg-gewassen bevat, geldt de etiketteringsplicht niet.

Economische kosten

Europese consumenten die gg-vrij willen blijven eten, zullen waarschijnlijk een forse premie moeten gaan betalen. Dit komt omdat er extra kosten moeten worden gemaakt om te garanderen dat een product gg-vrij is. Deze kosten hoeven in principe niet voor gg-producten te worden gemaakt. De verdeling van de kosten over de verschillende schakels in de keten en tussen aanbieders van gg-houdende en gg-vrije producten zal van invloed zijn op de keuze van de consument.

Alle bedrijven in de keten van productie en handel worden verplicht om schriftelijk aan het afnemende bedrijf te vermelden of een product gg-organismen bevat of daarvan verkregen is. Dit geldt ook voor producten met de onvoorziene sporen wanneer zij boven de tolerantielimiet van 0,9 procent komen. Dit betekent dat in veel gevallen testen moeten worden verricht bij elke schakel in de keten. De combinatie van traceerbaarheid en de lage drempelwaarde maakt dit voorstel zeer belastend voor het bedrijfsleven.

Scheidingskosten

Het levensmiddelen- en diervoederbedrijfsleven heeft geconcludeerd dat de huidige voorstellen onuitvoerbaar zijn². Een klein aantal studies, vooral in de vs, heeft de kosten van etikettering en traceerbaarheid getracht in te schatten. De kosten verschillen per gewas en

hangen af van de hoogte van de drempelwaarde voor producten die geen gg-etiket hoeven te voeren en van de vereiste verklaringen die hiervoor nodig zijn. Er ontstaan scheidingskosten bij de primaire productie en verderop in de keten bij vervoerders en de voedselverwerkers. [tabel 1](#) toont een overzicht van kostenschattingen.

Tabel 1. Geschatte kosten van scheiding van gg-houdende producten, als percentage van de producentenprijs

	Canada ^a	vs ^b	Frankrijk en Duitsland ^c
<i>oliehoudende zaden</i>			
boerderij	14	n.b.	16
transport binnenland en verwerking	24	12	n.b.
transport internationaal	n.b.	0	n.b.
<i>maïs</i>			
boerderij	14	n.b.	7
transport binnenland en verwerking	24	12	n.b.
transport internationaal	n.b.	7	n.b.

a. Het betreft hier de kosten van 'identity preservation' voor zowel gg- als non-gg-producenten.

b. Het betreft hier de segregatiekosten van het 'grain handling system', schatting voor soja gebaseerd op systeem van 'synchrony treated soybeans'; transportkosten en 'identity preservation cost' van non-gg-productenexport naar Japan.

c. Het betreft hier alleen de kosten op de boerderij voor non-gg-producenten. Het gaat uit van vijftig procent gg-adoptie en 0,3 procent drempel voor koolzaad en één procent drempel voor maïs. Opgenomen kosten zijn monitoringkosten, kosten in verband met aanpassing van teelt en verzekering.

Bronnen: Eigen berekeningen op basis van: W. Lin, Segregation of non-biotech corn and soybeans: who bears the cost?, lezing gegeven bij de 6e conferentie van de International Consortium on Agricultural Biotechnology Research (ICABR), Ravello, Italy, 11 t/m 14 juli 2002; Economic issues in agricultural biotechnology, United States Department of Agriculture, Agricultural Information Bulletin, nr. 762, Washington D.C., 2001.

In Europa komt men tot andere inschattingen van de kosten omdat de teeltomstandigheden verschillen. Europa kent bijvoorbeeld veel kleinere productie-eenheden³. Een Europese studie vindt voor aardappelen een kostenverhoging van één procent en voor maïs een verhoging van tien procent om een tolerantielimiet van één procent te hanteren. Deze limiet is vergelijkbaar met de voorgestelde limiet van 0,9 procent.

Kosten in de keten

De kosten van scheiding hangen af van de schaalgrootte en de mate waarin de bedrijfsvoering moet worden aangepast, zoals het creëren van meer ruimte tussen de akkers of het nemen van extra maatregelen tijdens het vervoer van de oogst. De primaire producent staat voor de keuze om al dan niet gg-producten te telen. De geschatte kostenverhoging voor gg-vrije producten betreft alleen hogere productiekosten. Voor de verwerkende schakels in de keten ligt het ingewikkelder. Over het algemeen hebben de transportsector en de voedselverwerkende industrie namelijk beide typen producten in hun productieprocessen. Bij de afnemende en verwerkende schakels in de keten worden kosten veroorzaakt door maatregelen voor het scheiden van productieketens en het implementeren van nieuwe monitoringssystemen om deze scheiding te garanderen. Graandistributeurs kunnen bijvoorbeeld de ene week gg-graan verwerken en de volgende week non-gg-gewassen. Tussendoor zal er een grondige schoonmaak van de transportbanden en de opslagruimtes moeten plaatsvinden.

Voor de scheidingskosten bij vervoer en verwerking zijn bijna geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Een studie door kpmg Consultants schat de extra kosten van scheiden van conventionele en gg-teelt van Canadees graan en oliehoudende zaden op gemiddeld 38 procent van de productieprijs⁴. Bijna twee derde van deze kosten ligt bij vervoer en verwerking (zie tabel 1). Omdat teeltkosten slechts een beperkt aandeel van de consumentprijs vormen, kan de consument een relatief geringe prijsverhoging van zo'n tien procent tegemoet zien⁵.

Het coëxistentievraagstuk

Hoewel nader onderzoek nodig is om precieze schattingen te maken voor verschillende gewassen en landen, zullen de etiketteringmaatregelen van de eu leiden tot een prijsverhoging voor conventioneel geteelde gewassen. De producenten van gg-producten zullen ook kosten moeten maken, maar zij profiteren van de productiviteitsbaten van de gg-gewassen. Deze baten kunnen bijvoorbeeld gerealiseerd worden door kostenverlaging ten gevolge van het gebruik van minder bestrijdingsmiddelen, een betere kwaliteit van de gewassen of meer opbrengsten per hectare.

Economisch gezien is dit een interessant voorbeeld van een externaliteit. De regelgeving betekent dat wanneer telers naar gg-gewassen overstappen, andere telers kosten moeten dragen om gg-vrij te kunnen blijven telen⁶. Daarnaast dragen andere schakels in de keten deze extra kosten.

De additionele kosten zullen uiteindelijk moeten worden afgewenteld op consumenten. Zij zullen daarom niet blij zijn met een dergelijke ontwikkeling. Waarom moeten zij meer betalen voor de conventionele gg-vrije producten die ze op dit moment al kunnen kopen?

Deze externaliteit krijgt in de politiek aandacht onder de noemer van het 'coëxistentievraagstuk'. De Europese Commissie werkt aan richtlijnen gericht op de landbouwbedrijven die tot doel hebben de kans te beperken dat materiaal onvoorzien van het ene segment naar het andere overgaat, voornamelijk door uitkruising van kruisbestuivende gg-gewassen zoals koolzaad of maïs. Dit zou voor telers betekenen dat zij hun gg-vrije status verliezen. Een mogelijke oplossingsrichting voor het coëxistentievraagstuk wordt aangedragen door een recent akkoord tussen de lidstaten en het Europese Parlement. Volgens deze overeenkomst krijgen lidstaten het recht om compensatie te betalen aan gg-vrije telers voor economische schade wegens ongewenste vermenging door uitkruising⁷. Dit is een interessante ontwikkeling: de nationale overheid compenseert voor de nadelige gevolgen van een externaliteit.

Coase

Het betalen van compensatie is een klassieke manier om een externaliteit in te bedden in economische transacties. Volgens de theorie van Coase is de toekenning van eigendomsrechten een manier om tot een efficiënte oplossing te komen⁸. Met het akkoord kennen de lidstaten een recht aan telers toe om gg-vrij te kunnen blijven produceren zonder dat zij een economisch risico moeten dragen van onvoorziene vermenging met gg-gewassen door uitkruising. In principe zou volgens de gangbare theorie compensatie voor bijvoorbeeld omzetverlies betaald moeten worden door de partij die de externaliteit veroorzaakt - de telers van gg-gewassen - en niet door de nationale overheid.

In Nederland heeft minister Veerman (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) voorgesteld dat telers van gg-gewassen via het burgerlijk wetboek aansprakelijk kunnen worden gesteld voor economische schade van onvoorziene uitkruising⁹. Dit betekent dus dat een gg-vrije teler een buurman voor de rechter kan slepen wanneer de eerste vermoedt dat zijn maïs bevrucht is door de gg-variant van de tweede. De overheid zoekt momenteel de juridische details van deze mogelijke toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt' nader uit. Ook moeten er duidelijke regels komen over wanneer er sprake is van economische schade, bijvoorbeeld met drempelwaarden voor de mate van uitkruising of vermenging.

Volgens de economische theorie leidt de Nederlandse oplossing tot een efficiënte uitkomst omdat de gg-telers de kosten voor het risico van kruisbestuiving gaan internaliseren. Omdat de marginale kosten stijgen, zouden hierdoor minder gg-gewassen worden geteeld.

Keuzevrijheid

Het recente akkoord betreft slechts de primaire schakel in de keten: de landbouwbedrijven. Voor de verwerkende industrie is vooralsnog geen regeling in de maak. Zonder een dergelijk akkoord voor de verwerkende schakels in de keten betekent dit dat de extra kosten van segregatie en etikettering van gg-vrije voedselproducten worden betaald door het gg-vrije segment.

Consumenten die gg-vrij willen blijven eten, moeten dus een premie betalen. Het eindresultaat hangt af van de verhouding tussen de betalingsbereidheid en de scheidingskosten. Als de betalingsbereidheid voor gg-vrije producten te laag is, kunnen de scheidingskosten niet worden terugverdiend. Dan zou de conventionele gg-vrije teelt niet meer rendabel kunnen zijn en zal het aanbod sterk afnemen. Indien de scheidingskosten de prijs van conventionele producten zover verhogen dat zij even duur worden als biologische producten, dan is het waarschijnlijk dat de consumenten overstappen naar het al bestaande biologische alternatief¹⁰. Het is dus goed denkbaar dat er dan een nieuw evenwicht ontstaat waarbij de conventionele teelt (nagenoeg) verdwijnt. In dit geval zou etikettering uiteindelijk de keus van de consument kunnen beperken.

Overigens is het ook best voorstelbaar dat levensmiddelenbedrijven en supermarkten beslissen om geen gg-producten aan te bieden. Zij zullen misschien bang zijn om hun merknaam te beschadigen als zij geen gg-vrije producten kunnen leveren. In feite hebben veel van deze bedrijven dit 'ontwijkgedrag' vertoond gedurende de laatste vijf jaar. In dit geval ontstaat er zeker een welvaartsverlies omdat de kosten voor traceerbaarheid toch moeten worden gemaakt.

Conclusie

De politiek verwacht dat met etikettering en informatieverschaffing het vertrouwen in voedselveiligheid van de Europese consument wordt gewonnen. Dit vertrouwen hangt uiteindelijk af van de effectiviteit van de maatregelen. Etikettering kan wel eens een averechts effect hebben zolang de externaliteiten van gg-teelt worden afgewenteld op de verwerkende industrie.

Het oplossen van het coëxistentievraagstuk door toekenning van eigendomsrechten is een duidelijke taak van de overheid. Het ligt voor de hand om het productierecht bij de conventionele teelt te leggen, zoals recent terecht door de Nederlandse minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is voorgesteld. Een dergelijke oplossing voor de verwerkende schakels zal moeilijker zijn, maar het is onontkoombaar om ook hier naar wegen te zoeken om segregatiekosten te internaliseren bij de marktpartij die de kosten veroorzaakt.

Derek Eaton en Frank van Tongeren

1 Persbericht IP/03/1056, zie www.europa.eu.int

2 Verslag van symposium 'Biotechnologie: etikettering en traceerbaarheid' georganiseerd door Projectgroep Biotechnologie Productschappen, Rotterdam, 17 maart 2003, zie www.projectgroepbiotechnologie.nl.

3 European Commission Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies, *Scenarios for co-existence of genetically modified, conventional and organic crops in European agriculture*, Sevilla, 2002.

4 KPMG Consulting, *Economic impact study: potential costs of mandatory labelling of food products derived from biotechnology in*

Canada, Ottawa, 2000.

5 De schattingen voor soja in de VS in tabel 1 liggen overigens in de buurt van het meest dure etiketteringsscenario in de bijdrage van Jongeneel en Feinerman in dit nummer van *ESB*, blz. 60-62.

6 Interessant is dat het biologische segment van de markt waarschijnlijk minder last van de nieuwe regelgeving zal hebben omdat vergelijkbare traceerbaarheid en etiketteringsmaatregelen reeds nu worden toegepast om de kwaliteit te garanderen.

7 Persbericht IP/03/1096, 23 juli 2003, zie www.europa.eu.int

8 R. Coase, The problem of social cost, *J. Law and Economics*, oktober 1960, blz. 1-44.

9 Brief van minister Veerman aan de Tweede Kamer betreffend de Beleidslijn coëxistentie van gg-gewassen, conventionele en biologische gewassen TRC 2003/7486, 2 oktober 2003.

10 De hoogte van de gg-vrij premie is in principe een uitkomst van het model van Jongeneel en Feinerman in dit nummer van *ESB*, blz. 60-62. Het model houdt geen rekening met het biologische segment en dus stijgt de premie voor conventionele soja met de hoogte van de scheidingskosten.