

Verduurzaming voedselstelsysteem vereist duidelijke doelen en reële prijzen

Ons huidige voedselsysteem zet het klimaat en de leefomgeving onder druk, het versterkt de achteruitgang van de biodiversiteit en houdt een ongezonde levensstijl in stand. De overheid pakt daarbij nog onvoldoende door. Deze situatie is onhoudbaar, dus is het belangrijk dat daarin verandering komt.

IN HET KORT

- Veranderen gaat niet vanzelf, want producenten, ketenpartijen consumenten houden elkaar in de greep.
- De overheid kan deze greep doorbreken door, naast informeren en stimuleren, ook te normeren en beprijzen.
- Bij ingrijpen moet de overheid een rol kiezen. Bepaalt ze wat je zal eten en hoe je zal boeren, of bepaalt ze vooral de kaders?

ANNE REITSMA

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

JULIEN SCHRIJVER

Voormalig beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën (MinFin)

NINA STRAATHOF

Beleidsmedewerker bij MinFin

COEN ZOON

Beleidsmedewerker bij LNV

Nederland heeft op het eerste gezicht een goed functionerend voedselsysteem. Er is ruim voldoende voedsel, het aanbod is divers, de agrarische productie is efficiënt en de voedselveiligheid is hoog. Maar wat betreft de internationaal erkende maatstaven voor duurzaamheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitstoot van broeikasgassen, landgebruik of biodiversiteitsverlies, is het Nederlandse voedselsysteem in zijn huidige vorm niet houdbaar. De voortdurende productieverhoging van de afgelopen decennia heeft de bodem, de waterkwaliteit en de natuur onder druk gezet. Tegelijkertijd hebben de voedselproductie en -consumptie negatieve effecten op onze gezondheid. De maatschappelijke kosten hiervan zijn hoog. De monetair milieuschade van de agrarische sector (dus exclusief voedselverwerking en retail) wordt

geraamd op 6,5 miljard euro per jaar, en de jaarlijkse gezondheidsschade die samenhangt met een ongezonde voedselconsumptie wordt geraamd op 8,1 procent van de ziektelast, oftewel 6 miljard euro per jaar. Daar tegenover staat een toegevoegde waarde van de primaire productie van 10,5 miljard euro (PBL, 2018a; RIVM, 2018a; Rli, 2018).

Deze analyse is niet nieuw. Al in 2014 agendeerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR) de noodzaak om de 'breedte van de opgaven' in het voedselsysteem aan te pakken door middel van een samenhangend voedselbeleid (WRR, 2014). Hierna volgden er studies van onder meer het Planbureau voor de Leefomgeving, de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur, en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (PBL, 2019; Rli, 2018; RIVM, 2017). De overheid heeft op deze signalen beperkt gereageerd – er is nog geen sprake van een samenhangende aanpak. Internationaal is er onderwijl wel vaart gezet achter de verduurzaming van het voedselsysteem. De *Van boer tot bord*-strategie (*Farm to Fork*) van de Europese Commissie is hier een voorbeeld van. Vanwege de internationale verwevenheid van het voedselsysteem is dit een belangrijke ontwikkeling.

In dit artikel gaan we in op de beleidskeuzes die in Nederland de komende jaren nodig zijn voor de verduurzaming van het voedselsysteem. We baseren ons op het rapport van de werkgroep die, in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, beleidsopties voor de Nederlandse beleids- en uitvoeringspraktijk heeft verkend voor de periode 2021–2025. Dit is een vrije, ambtelijke verkenning geweest, onafhankelijk van het beleid van het huidige kabinet.



De markt kan het niet zelf

De agrarische sector is ingebed in een voedselsysteem waarop verschillende actoren van invloed zijn. De variëteit en complexiteit ervan is groot, maar grofweg kunnen we drie clusters aanwijzen: producenten, ketenpartijen en consumenten. Elk van deze groepen actoren loopt aan tegen specifieke belemmeringen wat betreft verduurzaming. Vanwege de afhankelijkheden binnen het voedselsysteem grijpen deze belemmeringen op elkaar in.

Producenten

Producenten – denk daarbij aan boeren, tuinders en de voedselproducerende industrie – zijn maar beperkt in staat tot verduurzamen. Vooral boeren ervaren belemmeringen in de omschakeling naar duurzame productie. De marges bij de voedselproductie zijn over het algemeen laag. De prijzen worden bepaald op de wereldmarkt, en kostenverlaging en schaalvergroting zijn vaak de enige manier om marges te vergroten.

Het agrarische beleid is van oudsher gericht op het bevorderen van schaalvergroting en efficiëntie. In combinatie met een regelcomplex om te blijven voldoen aan nationale en internationale afspraken, zijn producenten genoodzaakt om steeds grotere investeringen te doen. Verdere productieverhoging is vervolgens nodig om deze investeringen terug te verdienen.

Daarnaast zijn producenten afhankelijk van gespecialiseerde toeleveranciers (onder andere voor veevoer

en zaden) en van banken. Deze partijen zien alternatieve, extensievere vormen van primaire productie vaak nog als risicovol en onaantrekkelijk. Een meerderheid van de producenten zit hierdoor als het ware gevangen in het dominante model van voortdurende productie-verhoging.

Ketenpartijen

Ook ketenpartijen, zoals retailers en horeca, zijn maar beperkt in staat om te verduurzamen. Door restricties in de mededingingswetgeving is het voor ketenpartijen moeilijk om onderling bindende afspraken te maken over verduurzaming en eenduidige duurzaamheidskenmerken. Het ontbreekt daardoor aan een gelijk speelveld, wat ketenpartijen terughoudend maakt om stappen te zetten naar verduurzaming. Ketenpartijen concurreren primair op prijs. Hogere eisen qua duurzaamheid leiden er daardoor ook niet vanzelf toe dat primaire producenten voor hun verduurzamingsinspanningen hogere prijzen ontvangen.

Om de benodigde marges te kunnen halen, blijven producenten aangewezen op kostenbesparing en schaalvergroting. Wel nemen ketenpartijen initiatieven voor verduurzaming door 'bovenwettelijke' eisen te stellen aan de voedselproductie. Deze eisen hebben echter vaak geen betrekking op de voor de consument minder zichtbare aspecten van verduurzaming, zoals goed bodembeheer en waterkwaliteit.

Consumenten

Consumenten ten slotte laten zich bij aankopen primair leiden door prijs en gemak. Routines, het aanbod in de ‘voedselomgeving’ (gepresenteerd aanbod in schappen, op stations, in kantines en dergelijke) en de marketingstrategie van ketenpartijen zijn daarnaast bepalend. Het is voor een consument onmogelijk om zelf over de voedselomgeving met de ketenpartijen afspraken te maken.

Ook is de kennis van consumenten veelal beperkt over hoe en waar voedsel is geproduceerd, of wat de langetermijneffecten zijn van voedselpatronen op gezondheid en duurzaamheid. De veelheid aan private duurzaamheidskeurmerken maakt het nog lastiger om tot duurzamere keuzes te komen. Dit heeft zijn weerslag op de ruimte voor keten- en voedselproducenten om tot een duurzamer en vaak duurder aanbod te komen.

Internationale verwevenheid

Ten slotte is het Nederlandse voedselsysteem sterk internationaal verweven. Ongeveer driekwart van de Nederlandse voedselproductie wordt geëxporteerd, terwijl er eveneens driekwart van de Nederlandse consumptie geïmporteerd wordt. Dit bemoeilijkt het maken van nationale afspraken tussen producenten, consumenten en ketenpartijen, en – voor zover men al tot deze afspraken komt – maken ze onvoldoende verschil.

De overheid doet het nu nog niet

Omdat geen van de private partijen in staat is om voor verduurzaming te zorgen, ligt er een rol voor de overheid om de coördinatieproblemen op te lossen door de actoren in het voedselsysteem meer duidelijkheid en houvast te bieden. Dat kan door heldere en ambitieuze doelen te stellen, en een zodanige set van beleidsinstrumenten in te zetten dat dit effectief bijdraagt aan een meer duurzame bedrijfsvoering en een duurzaam consumentengedrag, zowel nationaal als internationaal.

Dit is echter precies waar de overheid moeite mee heeft: de overheid maakt geen eenduidige beleidskeuzes. Op een beperkt stukje grond wil Nederland én de agrosector stimuleren, én wereldspeler zijn én klimaat- en natuurdoelen halen. Maatregelen voor verduurzaming sorteren door deze ‘dubbele doelen’ slechts een beperkt effect.

Om de primaire voedselproductie toch – in ieder geval voor de korte termijn – binnen de grenzen van de internationale afspraken te houden, is er een omvangrijk, complex en kostbaar stelsel opgetuigd van regulering, certificering, toezicht en handhaving rond de

primaire voedselproductie. Het Planbureau voor de Leefomgeving spreekt in dit verband van een ‘beleid in de onderhoudssfeer’ (PBL, 2018b).

Voor verduurzaming van het voedselsysteem zijn er vroeg of laat fundamenteelere keuzes nodig. In de instrumentering van het beleid kiest de overheid tot nu toe echter voor lichte interventies. Zo stimuleert ze de verduurzaming van de productie met name via subsidies, bijvoorbeeld voor nieuwe, emissiereducerende stalsystemen, en is ze terughoudend wat betreft heldere en ambitieuze normering. Ook bij het bevorderen van een gezondere voedselconsumptie, om zo tot minder voedinggerelateerde ziekten te komen, kiest de overheid via het Nationaal Preventieakkoord voor informeren (bijvoorbeeld met een nieuw voedselkeuzelogo) en stimuleren (bijvoorbeeld met een ander aanbod van voedsel op scholen).

Een beleidsmix van maatregelen die naast informeren en stimuleren ook meer ingrijpende maatregelen omvat, zoals normeren en beprijzen, ontbreekt, terwijl een dergelijke mix van maatregelen juist effectief is (RIVM, 2018b; Nuffield, 2017). Tenslotte is er nog geen sprake van een voedselsysteembeleid, want de huidige maatregelen grijpen nauwelijks in op de interacties tussen actoren.

Beleidsuitgangspunten voor verduurzaming

Overheidsbeleid gericht op verduurzaming van het voedselsysteem zou vier elementen moeten bevatten: een samenhangende ketenaanpak, duidelijke langetermijndoelen, prijssignalen en afschaffing van verkeerde prikkels.

Samenhangende aanpak voedselsysteem

De afhankelijkheden in het voedselsysteem vereisen een samenhangende aanpak: boeren kunnen niet verduurzamen als ketenpartijen hun geen hogere marge bieden voor duurzaam geproduceerd en gezond voedsel. En ketenpartijen kunnen geen hogere prijs aan de consument doorberekenen als deze de noodzaak van duurzame en gezonde consumptie niet inziet en er niet voor wil betalen.

Bij het ontwerpen van effectief beleid is het belangrijk om op deze samenhang in te spelen. Voorkomen moet worden dat de aanpak sneuvelt omdat een van de partijen niet meedoet, of dat er ‘weglekeffecten’ ontstaan naar bijvoorbeeld het buitenland. Beleidsprijkkels moeten eenduidig zijn en ervoor zorgen dat alle verschillende partijen in het voedselsysteem dezelfde kant op bewegen.

Duidelijke langetermijndoelen, ook in Europa

Vanwege de grote verscheidenheid aan – soms tegengestelde – duurzaamheidsaspecten en een breed spectrum aan private initiatieven is het op dit moment nog niet helder wat er onder een duurzaam voedselsysteem moet worden verstaan. Een cruciale eerste stap is daarom dat de overheid – bijgestaan door experts – tot een meer eenduidig begrip van verduurzaming komt, en aan de hand van heldere doelstellingen een basis creëert voor afspraken met en tussen actoren in het voedselsysteem.

Aan de productiekant kunnen duidelijke doelen vervolgens worden vertaald naar vereiste prestaties. Bijvoorbeeld door het instellen van dalende langetermijnplafonds voor emissies. Deze dalende plafonds geven ondernemers gedurende een lange periode zekerheid over waaraan ze moeten voldoen in hun bedrijfsvoering en investeringen, maar laten hen vrij in de wijze waarop ze daar komen. Hierdoor ontstaan er prikkels voor ondernemerschap en innovatie.

Binnen de kaders die de overheid stelt, zijn er meerdere werkwijzen voor voedselproductie mogelijk, zowel intensief als extensief. Met de ketenpartijen kunnen, binnen de gestelde kaders, via een convenant afspraken gemaakt worden over verduurzaming, zodat er een gelijk speelveld ontstaat tussen deze partijen onderling. Deze werkwijze past in een perspectief waarin het vrije ondernemerschap centraal staat.

Een alternatieve benadering, gebaseerd op een meer specifieke overheidssturing, is om de verduurzaming van het voedselsysteem vorm te geven door middel van voorschriften over de toe te passen werkwijzen. Bijvoorbeeld over het gebruik van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen. Door te experimenteren en via co-creatie van elkaar te leren, kunnen de best practices van werkwijzen op termijn de ondergrens voor alle actoren in een sector gaan vormen. Aan ketenpartijen wordt in deze variant voorgeschreven hoe het aanbod en de presentatie van duurzaam en gezond voedsel (de voedselomgeving) eruit moeten gaan zien.

Doelen en normen gelden idealiter niet alleen voor Nederland, maar voor de hele Europese interne markt – het belangrijkste afzetgebied voor de Nederlandse agro- en foodsector. Door de internationale verwevenheid is het van groot belang dat Nederland zich proactief inspant voor ambitieuze hervormingsafspraken in het Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid.

De al genoemde *Van boer tot bord*-strategie biedt daarbij een belangrijke kans, omdat ze vraagt om normstelling en hervorming van de Europese landbouw-

subsidies, welke nu primair gericht zijn op inkomensondersteuning. Minimaal de helft van de Europese landbouwsubsidies zou de komende jaren aangewend moeten worden voor het belonen van de duurzaamheids- en biodiversiteitsprestaties van boeren en tuinders.

Op een klein stukje grond willen we de agrosector stimuleren, wereldspeler zijn en de milieudoelen halen

Prijssignalen

Prijssignalen aan consumenten over duurzaam en gezond voedsel vormen een cruciaal onderdeel van de verduurzaming van het voedselsysteem. Uit de literatuur, bijvoorbeeld van de Wereldbank (Wereldbank, 2020), komt naar voren dat van alle interventies de beprijzingsmaatregelen voor voedsel het meest effectief zijn. Een meer reële prijs zet aan tot gedragsverandering. De essentie is dat er een positieve prikkel voor het consumeren van duurzaam en gezond voedsel wordt gecreëerd, en een negatieve prikkel voor voedsel dat minder duurzaam en gezond is. Het is het meest voor de hand liggend om negatieve prijsprikkels te introduceren voor vlees en suikers (in frisdrank en sappen) en positieve prikkels voor groenten en fruit.

Beprijzing is politiek en maatschappelijk een gevoelig onderwerp. Maar het is een essentieel onderdeel van het beleid vanwege de belangrijke rol van de consument in het voedselsysteem en de urgentie van de verduurzamingsopgave en de verwachte effectiviteit ervan. Het draagvlak om over te gaan tot beprijzing kan worden vergroot door de opbrengsten deels terug te sluisen naar consumenten, bijvoorbeeld via een lagere prijs voor duurzaam en gezond voedsel, en naar producenten, bijvoorbeeld door extra steun bij het verduurzamen van de bedrijfsvoering.

Normeren – het opleggen van prestaties aan marktpartijen – en beprijzen – financiële prikkels geven via een heffing of belasting om de productie of consumptie te beïnvloeden – kunnen samengaan met de voorzetting van onderdelen van het huidige beleid, dat vooral

gericht is op stimulering en vrijwillige aanpassing van gedrag. Voorbeelden zijn voorlichting en educatie over duurzaam voedsel, de al gemaakte afspraken voor verduurzaming van de landbouw en het landgebruik in het Klimaatakkoord en de lopende experimenten en de vele bottom-up initiatieven van boeren, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Niet doen wat niet verduurzaamt

Onderdelen van het huidige beleid die niet of onvoldoende bijdragen aan verduurzaming van het voedselsysteem, oftewel waarvan de prikkels de verkeerde kant op gaan, zouden afgeschaft of anders ingevuld moeten worden. Concreet gaat het om de afschaffing of ombuiging van de huidige *vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond* en de *landbouwvrijstelling in de winstfeer*. Deze regelingen zijn niet specifiek gericht op verduurzaming. Wel dragen beide regelingen bij aan het vergemakkelijken van de overdracht van grond en daarmee aan toekomstige herstructurering.

Tevens is het wenselijk om het nog bestaande *verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw* om te zetten naar een vlaktaks, als onderdeel van een bredere herziening van de energietarifestructuur, en andere vrijstellingsregelingen en terugverregelingen.

Deze aanpassingen grijpen in op de agrarische bedrijfsvoering en daarom zullen ondernemers de tijd moeten krijgen om zich aan de veranderende omstandigheden aan te passen. Door nu te beginnen, kunnen er meer ingrijpende en pijnlijke maatregelen op een later moment worden voorkomen.

Conclusie

De huidige manier waarop we ons voedsel produceren en consumeren is niet houdbaar. In de markt worden er veel initiatieven tot verduurzaming genomen, maar vanwege de verschillende vormen van markt- en coördinatiefalen hebben deze initiatieven echter onvoldoende effect.

De overheid slaagt er op dit moment nog niet in om hierbij effectief in te grijpen. Om daar verandering in te brengen, is het belangrijk dat de overheid meer duidelijkheid verschaft over wat een duurzaam voedselsysteem inhoudt en aan inspanningen vergt. Dat betekent een duidelijke en ambitieuze normstelling, en het inspeelen op het samenspel van de activiteiten van de actoren in het voedselsysteem. Hoe langer we daarmee wachten, des te ingrijpender zullen deze keuzes voor alle partijen in het voedselsysteem worden.

Voor een effectief overheidsbeleid is het ook belangrijk dat de overheid het beleidsinstrumentarium verbreedt naar normeren en beprijsen. Niet in plaats van, maar als aanvulling op het huidige beleidsinstrumentarium dat nog primair is gericht op informeren en stimuleren.

Afhankelijk van de inzet van de beprijzingsopbrengsten is het mogelijk om een nieuw beleidspakket voor de overheid financieel vrijwel neutraal vorm te geven. Dit is niet onbelangrijk in een periode dat de overheidsfinanciën als gevolg van de aanpak van de coronacrisis onder druk staan. Noodzakelijke institutionele hervormingen, waar het nieuwe beleid mee gepaard zal moeten gaan, zoals de afschaffing van vrijstellingen voor belastingen die niet bijdragen aan verduurzaming, dragen daaraan bij. Het belangrijkste is dat Nederland met duidelijke en gedurfde beleidskeuzes in de komende jaren een duurzaam voedselsysteem zal kunnen realiseren.

De auteurs vormden het secretariaat van de onafhankelijke interdepartementale werkgroep voor de Brede Maatschappelijke Heroverweging 'Naar een duurzamer voedselsysteem' (MinFin, 2020)

Literatuur

- MinFin (2020) *Tenminste houdbaar tot: bewegen naar een duurzaam voedselsysteem*. Ministerie van Financiën, 20 april. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Nuffield (2017) *Public health: ethical issues*. Hoofdstuk 3. Nuffield Council on Bioethics. Te vinden op nuffieldbioethics.org.
- PBL (2018a) *Monetaire milieuschade in Nederland*. PBL Policy Brief, 15 juni.
- PBL (2018b) *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw*. PBL-publicatienummer 2717.
- PBL (2019) *Dagelijkse kost: hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*. PBL-publicatienummer 2638.
- RIVM (2017) *Wat ligt er op ons bord? Veilig, gezond en duurzaam eten in Nederland*. RIVM Rapport, 2016-0200.
- RIVM (2018a) *Volksgezondheid Toekomst Verkenning*. Synthese te vinden op www.vtv2018.nl.
- RIVM (2018b) *Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord, november*.
- Rli (2018) *Duurzaam en gezond: samen naar een houdbaar voedselsysteem*. Advies Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, maart. Te vinden op www.rli.nl.
- Wereldbank (2020) *Obesity: health and economic consequences of an impending global challenge*, 27 januari. Rapport te vinden op www.worldbank.org.
- WRR (2014) *Naar een voedselbeleid*. WRR Rapport, 93.