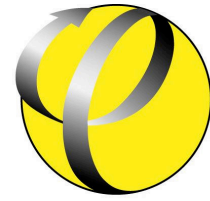


clm



[WWW.CE.NL](http://WWW.CE.NL)

**De klant betaalt mee**

**Financiering van de transitie naar een  
duurzame landbouw**

***Een quick-scan***

**De klant betaalt mee**  
***Financiering van de transitie naar een***  
***duurzame landbouw***

**Een quick-scan**

**E.M. Hees, CLM**

**G.W. Verschuur, CLM**

**R. Wit, CE**

CLM Onderzoek en Advies BV

Utrecht, april 2003

CLM 564-2003



# Voorwoord

---

Stichting Natuur en Milieu is al sinds haar oprichting in 1972 betrokken bij de discussie rond de intensieve veehouderij, en heeft inmiddels tal van voorstellen gedaan voor oplossingen van vraagstukken van mest, ammoniak en dierenwelzijn. Veel van die oplossingen hebben te maken met investeringen en het doorberekenen van milieu- en welzijnskosten in de prijs van producten. En dat blijkt ook nu weer actueel.

Met de reeks crisissen in de veehouderij van de afgelopen jaren (varkenspest, BSE, MKZ, dioxine, vogelpest) is het inzicht gegroeid dat de hoge kosten van nieuwe maatregelen door de sector zelf betaald moeten worden, maar dat deze kosten ook doorberekend behoren te worden naar de consument. Deze moet dus meer betalen voor milieu- en diervriendelijk geproduceerde vlees-, eieren en zuivelproducten. Ook werd de laatste tijd steeds duidelijker dat de weg van vrijwilligheid (keurmerken, initiatieven in 'de markt') slechts voor een beperkt deel de oplossing biedt. Er zijn aanzienlijke bedragen nodig om een door velen gewenste transitie naar een duurzame veehouderij op gang te brengen.

Met het project 'Eerlijke prijzen voor schoon voedsel' doet Stichting Natuur en Milieu voorstellen voor zowel die doorberekening aan de consument als gerichte steun aan investeringen voor milieu en dierenwelzijn. Dit onderzoeksrapport, dat is opgesteld door CLM en het CE, is onderdeel van het project. Op basis van een quick-scan geven de onderzoekers een onderbouwing voor extra investeringen in omschakeling naar dier- en milieuvriendelijke varkens- en pluimveehouderij en beëindiging van intensieve veehouderij rondom natuurgebieden. Een kansrijke financieringsmogelijkheid voor die investeringen blijkt een consumentenheffing te zijn van 3% op vlees en vleesproducten en een heffing van 10% op eieren. De koopkrachteffecten hiervan zijn verwaarloosbaar.

De tijd lijkt rijp voor zo'n consumentenheffing op dierlijke producten. Net zoals alle consumenten een energieheffing betalen voor elektriciteit en aardgas, waarbij een deel van deze heffingsopbrengst gebruikt wordt voor het subsidiëren van duurzame energie en energiezuinige apparaten. Zo betaalt de consument mee aan de transitie naar de duurzame landbouw, die hij als burger beweert na te streven.

Stichting Natuur en Milieu zal zich ook de komende tijd blijven inzetten om steun te vinden voor voorstellen om de milieu- en welzijnskosten in de prijs van dierlijke producten op te nemen, zodat de transitie naar een duurzame landbouw echt vorm kan krijgen.

A.J.M. van den Biggelaar  
algemeen directeur Stichting Natuur en Milieu

april 2003



# Inhoud

---

## Voorwoord

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Wat financieren we?</b>	<b>7</b>
2.1	Welzijn	7
2.1.1	Beschrijving	7
2.1.2	Effect in termen van welzijn	8
2.1.3	Fiscaal-juridische toetsing	8
2.2	Milieu	9
2.2.1	Beschrijving	9
2.2.2	Effect in termen van milieuwinst	10
2.2.3	Fiscaal-juridische toetsing	10
2.3	Natuur	11
2.3.1	Beschrijving	11
2.3.2	Effect in termen van milieu- en natuurwinst	12
2.3.3	Fiscaal-juridische toetsing	12
2.4	Samenvattend	12
<b>3</b>	<b>Hoe gaan we dit financieren?</b>	<b>13</b>
3.1	Vlees van laag naar normaal BTW-tarief	13
3.1.1	Opbrengst	13
3.1.2	Fiscaal-juridische toetsing	14
3.1.3	Milieu(gedrags)effecten	14
3.1.4	Economische effecten	15
3.2	Verbruiksbelasting op vlees	15
3.2.1	Opbrengst	15
3.2.2	Fiscaal-juridische toetsing	15
3.2.3	Milieu(gedrags)effecten	16
3.2.4	Economische effecten	16
3.3	Duurzaamheidsbijdrage op vlees	16
3.3.1	Opbrengst	17
3.3.2	Fiscaal-juridische toetsing	17
3.3.3	Milieu(gedrags)effecten	17
3.3.4	Economische effecten	17
3.4	Samenvattend	18
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>19</b>
	<b>Bronnen</b>	<b>21</b>



# 1 Inleiding

---

Nederland is mede groot geworden door veehouderij en daar zijn verschillende redenen voor. De Nederlandse weiden zijn geknipt voor rundveehouderij, de Rotterdamse haven is geknipt voor de invoer van goedkope veevoergrondstoffen voor varkens- en pluimveehouderij, de nabijheid van een dichtbevolkt achterland is geknipt voor de afzet van veehouderijproducten (zuivel, vlees en eieren), het Nederlandse kennisnetwerk is geknipt voor een succesvolle dierveredeling en -fokkerij. Daar komt nog bij de rol van intensieve veehouderij als 'afnemer' van restproducten uit de levensmiddelenindustrie (van bierbostel tot slachtafval).

Deze omstandigheden droegen bij aan een geweldige groei in de omvang en intensiteit van de veestapel. Houderijsystemen intensiveerden decennia lang en de nationale handelsbalans profiteerde ervan. De Nederlandse veestapel was op z'n grootst in 1997: 1,7 miljoen runderen, 15,2 miljoen varkens en bijna 100 miljoen kippen. Totdat allerlei niet-bedoelde effecten steeds duidelijker naar voren kwamen en op veel plaatsen de overhand begonnen te krijgen. De overproductie van mest en stank, de inbreuk op het welzijn van dieren, de risico's en gevolgen van dierziekten, de vervuiling van het landschap door saaie stallen, de arbeidsomstandigheden van veehouders en hun werknemers, maar ook de gemiddeld lage prijzen van vlees en eieren door overproductie.

In kleinere kring waren al in de jaren-60 en -70 geluiden hoorbaar dat het met de veehouderij anders moest. Milieuorganisaties en Dierenbescherming voerden voortdurend strijd tegen de intensivering van de veehouderij en de 'verdinging' van het dier. In de jaren-60 waren het enkele milieukundigen die waarschuwden voor de gevaren van overbemesting. In de 60-er jaren en later groeide de weerstand tegen wat werd genoemd de bio-industrie. Zelfs de agrarische jongerenorganisatie NAJK pleitte al in de nota 'Boer blijven' van 1983 voor het voorkómen van uitwassen in de intensieve veehouderij.

Het waren vooral de uitbraken van varkenspest in 1997 en MKZ in 2001 en de bestrijding ervan door grootschalige destructie van gezonde dieren, die de publieke opinie in Nederland definitief in beweging zetten.<sup>1</sup> Commissie na commissie boog zich over de vraag hoe de veehouderij de slag kan maken naar duurzaamheid. Men begon over transitie te spreken, maar de hamvraag bleef dezelfde: hoe kan de spagaat worden opgelost? De spagaat waarin de veehouder zich bevindt: de kosten zo laag mogelijk houden om de (internationale) concurrentie aan te kunnen en tegelijk een antwoord bieden aan de maatschappelijke vraag naar milieu- en welzijnsverantwoorde productie, chique uitgedrukt een *licence to produce* verwerven.

Sommige veehouders kiezen voor een meer duurzame productiemethode (biologisch, scharrel, graseieren, milieukeur, e.a.) om in een hoger marktsegment te komen. Maar de meeste veehouders kiezen nog voor kostprijsbeheersing. Om op het andere been van de spagaat te kunnen blijven staan, zijn zij afhankelijk van de 'geslotenheid' van de sector. Door de transparantie tot een minimum te beperken,

---

<sup>1</sup> De uitbraak van vogelpest in het voorjaar van 2003 heeft die beweging alleen maar versterkt.



blijft de verontruste burger als consument onwetend van wat er in de sector precies gebeurt en blijft hij – gemaksdier als hij is – gewoon vlees kopen. Functionele onwetendheid wordt dat genoemd; functioneel voor de burger/consument en voor de veehouder.

Maar dat dit geen echte oplossing is, behoeft geen toelichting. De spagaat wordt immers slechts cosmetisch opgelost. Steeds luider klinkt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van veehouders en consumenten om uit de spagaat te komen. Onder het kopje "Wederkerigheid" stelt de Denkgroep Wijffels inzake de 'Toekomst van de veehouderij' (mei 2001):

"De samenleving is (terecht) van opvatting dat de veehouderij zich dient aan te passen aan de omstandigheden zoals die zich in ons land thans voordoen. Het lijdt geen twijfel dat die ingrijpende aanpassing gerealiseerd zal moeten worden. Maar het is evenmin aan twijfel onderhevig dat zo'n aanpassing alleen kans van slagen heeft als de consument deze noodzaak in zijn koopgedrag tot uiting brengt. Als de burger een andere veehouderij wil, maar daar als consument geen consequenties aan verbindt is hervorming van de sector kansloos. Het is daarom van het grootste belang beide met elkaar in lijn te brengen."

Hoe brengen we nu burger en consument met elkaar in lijn? Door sociale instrumenten (van Postbus 51 tot etikettering), door lobby en actie, maar ook door financiële instrumenten waardoor de milieu- en welzijnskosten van de gangbare systemen in de prijs worden doorberekend en/of de extra kosten van milieu- en welzijnsvriendelijker systemen worden vergoed.

Een pleidooi voor financiële prikkels richting consument is allerm minst nieuw. Al jaar en dag dringen maatschappelijke organisaties aan op het internaliseren van de milieukosten in bijvoorbeeld de transportsector. Soms is er ook werk van gemaakt, zoals in het geval van de verwijderingsbijdrage. Maar in de voedselsector is het principe nog niet toegepast. Terwijl de Stichting Natuur en Milieu ook al in 1996 pleitte voor een BTW-verhoging op vlees om de consumptie en daarmee de milieu-belasting te verminderen. (Remmers, 1996) Waarom is een nieuw pleidooi voor financiële instrumenten richting de consument van vlees en eieren opportuun? Er zijn ten minste vijf redenen voor aan te geven.

- Ten eerste omdat meer dan ooit duidelijk is dat een echte transitie naar duurzame veehouderij kostbaar is en extra financiële middelen nodig zijn. De transitie naar een duurzame veehouderij is deels afgedwongen door internationale regelgeving en kan dus niet worden uitgesteld in tijden van bezuinigingen (o.a. EU-nitraatrichtlijn, Habitat-richtlijn, welzijnsverordening pluimvee). Overheidsmiddelen zijn schaars en er is reden om niet de burger maar de consument aan te spreken.<sup>2</sup>
- Ten tweede omdat veel sociale instrumenten om burger en consument met elkaar in lijn te brengen al zijn ingezet, maar niet tot het gewenste resultaat leiden.

---

<sup>2</sup> Daaraan kan worden toegevoegd dat, net als bij varkenspest en BSE, de niet-consument van vlees niet (automatisch) kan worden aangeslagen voor kosten vanwege gewenste transitie.

- Ten derde omdat de nominale prijzen van vlees en eieren de afgelopen decennia niet of nauwelijks zijn gestegen ondanks de inflatie.<sup>3</sup> De lage vlees- en eierprijzen zijn het gevolg van schaalvergroting en het afwentelen van problemen op dierenwelzijn en milieu. Het wordt tijd dit recht te trekken en de externe kosten in de prijzen van vlees en eieren te internaliseren.
- Ten vierde omdat een klassiek bezwaar tegen fiscale instrumenten, namelijk de beperkte internationale ruimte, aan gewicht inboet. Hoe langzaam ook, de gedachten in Brussel (maar ook bij de OESO) staan niet stil. Een verlaagd BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten (kappers, schoenmakers, e.d.) is er uiteindelijk gekomen. Bovendien, er komt een nieuw Nederlandse voorzitterschap van de EU aan (2004). Dat biedt gelegenheid om in het proces van harmonisering van fiscale wetgeving zaken te agenderen, zoals een differentiatie van de BTW-regelgeving, waarover later meer.
- Ten vijfde omdat ook het binnenlands politiek en maatschappelijk draagvlak voor financiële instrumenten groter lijkt. Naarmate politici minder zien in knellende wet- en regelgeving en méér willen overlaten aan de markt, ligt het voor de hand dat de overheid de markt corrigeert voor maatschappelijke kosten, zoals natuur, milieu en welzijn.

Een kleine bloemlezing. Het tweede Paarse kabinet (PvdA-VVD-D66) noemde in de Beleidsnota Dierenwelzijn (2002) nadrukkelijk de optie om via fiscale instrumenten dierenwelzijn te bevorderen. Uitvoerig werd daarbij verwezen naar de conclusies van de vergroeningscommissie De Waard en de noodzaak om nader onderzoek te doen naar verschillende varianten van fiscale stimulering, met name BTW-maatregelen. Om te komen tot voor regelgeving bruikbare objectivering van dierenwelzijn, wordt in de Beleidsnota verwezen naar de ontwikkeling van een Dierenwelzijnsindex.

De CDA commissie Veerman concludeerde in het rapport 'Naar een duurzame en vitale landbouwsector in Nederland' (juli 2001):

"Fiscale instrumenten worden toegespitst op het stimuleren van gewenst gedrag zodat een duurzame samenleving – in de brede zin van het woord – realiteit kan worden en de gevraagde investeringen die dat met zich meebrengt door ondernemers kunnen worden terugverdiend of doorberekend. Dit kan gerealiseerd worden middels het invoeren van een 'groene tax'. Dit is een aangepast BTW-tarief waardoor de consument wordt gestimuleerd om de betreffende producten te kopen. Opbrengsten dienen direct terug te vloeien naar die ondernemers die extra prestaties hebben geleverd en daardoor meer kosten hebben moeten maken."

Prominente CDA-ers publiceerden in januari 2003 een Manifest Vitaal Platteland waarin werd gepleit voor aanvullende middelen voor vitalisering van het platteland. Als voedingsbron voor die middelen pleitten zij voor o.a. "duurzaamheidsheffingen".

Ook de PvdA stelt in haar verkiezingsmanifest 2003-2007:

"Wij blijven ons inzetten voor duurzame economische ontwikkelingen met behoud van fiscale stimulansen ('ecotaks' en 'groen beleggen') voor milieuvriendelijk gedrag en schone technologie."

---

<sup>3</sup> Zo geven CBS-cijfers aan dat de prijs van een kippenei in 1950 8 eurocent bedroeg, in 1970 nog steeds 8 eurocent en in 1996 13 eurocent.

In het PvdA verkiezingsprogramma stond bovendien dat:

"milieukosten in producten berekend worden zodat een eerlijke prijs ontstaat in verhouding tot duurzaam geproduceerd voedsel" en dat de "intensieve veehouderij hulp krijgt om zich om te vormen tot een sector met hoogwaardige, duurzame en diervriendelijke boerenbedrijven".

Zowel PvdA als CDA pleiten in hun verkiezingsprogramma bovendien voor BTW-verlaging in EU-verband voor duurzaam/biologisch geproduceerd voedsel.

De Raad voor het Landelijk Gebied adviseert in haar advies over de toekomst van de dierhouderij in Nederland (augustus 2001):

"ondersteunende prijsmaatregelen door de overheid; daarbij in eerste instantie denken aan een hoog BTW-tarief of een heffing op producten met een lage kwaliteit."

In het NMP4 wordt gesteld dat:

"de consument bereid moet zijn een hogere prijs te betalen voor gezond, veilig, milieu- en diervriendelijk geproduceerd voedsel".

Ook de Directeur van de Consumentenbond heeft in mei 2001 gezegd dat de consument meer voor duurzaam geproduceerd voedsel moet betalen en dat het gangbaar geproduceerde voedsel eigenlijk te goedkoop is.

Recent stemde de Tweede Kamer in met een CDA-voorstel om de prijs van een kilo rundvlees met 10 eurocent te verhogen om veehouders te compenseren voor alle kosten die ze maken om te zorgen dat vlees extra gecontroleerd (BSE-testen, destructiekosten) in de schappen ligt. Onder andere Frankrijk en Spanje kennen al een bestemmingsheffing, terwijl België, Italië en Portugal er over denken.<sup>4</sup>

In navolging daarvan spreekt de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) zich uit voor een consumentenheffing van ongeveer 10 eurocent per liter melk, de helft ter compensatie van Nederlandse veehouders voor "specifieke Nederlandse eisen" en de andere helft voor fondsvorming voor groene en blauwe diensten. Zo'n heffing op alle in Nederland verkochte zuivelproducten zou jaarlijks 200 miljoen Euro opleveren, volgens de NMV.

De Sociaal-Economische Raad (SER) stelt in haar ontwerpadvies "Op weg naar een duurzame consumptie" (februari 2003):

"De overheid bekrachtigt de wens van de burger bijvoorbeeld met minimumeisen voor producten - waarmee een ondergrens is gewaarborgd - stimulering van innovatie en ingrijpen in de prijsverhoudingen ten gunste van duurzame producten."

Om vervolgens aan te bevelen:

"Overheidsingrijpen in de productieketen is noodzakelijk als er sprake is van negatieve externe effecten of als er zich sociale dilemma's voordoen bij individueel

---

<sup>4</sup> Overigens loopt er in Brussel nog een zaak tegen de Franse heffing, vanwege de vorm waarin die is gegoten.

gedrag...Om tot duurzame marktuitskomsten te komen, moeten de prijzen de werkelijke maatschappelijke kosten (inclusief de externe effecten) zo goed mogelijk weerspiegelen."

En tenslotte merkt landbouwminister Veerman in maart 2003, middenin de vogelpestcrisis, op (NRC Handelsblad, 15.03.03):

...de consument, die wel steeds zegt dat het zo niet langer kan, maar ondertussen de laagste prijs verkiest boven de diervriendelijke productiemethoden...Ik vind dat we uiteindelijk de kosten die we in Nederland en Europa bereid zijn te maken om het welzijn van de dieren te verbeteren ook in de kostprijs moeten laten terugkomen. De kip en het ei gaan dan duurder worden, dat is onvermijdelijk."

Er is, kortom, aanleiding om het draagvlak voor financiële prikkels te 'beproeven'. Lastenverzwaring is evenwel een weinig populair thema in de Haagse politiek. Daarom zal de argumentatie heel goed moeten zijn. De redenering daarbij kan als volgt luiden: om de transitie naar een duurzame veehouderij te kunnen maken op een sociaal rechtvaardige wijze, zijn tijdelijk (bijv. 5 jaar) fondsen nodig. Fondsen die naar hun aard en oorsprong tot uiting brengen dat de consument medeverantwoordelijk is voor de transitie. Door gebruik van productgebonden belastingen wordt die medeverantwoordelijkheid veel zichtbaarder dan door gebruik van belastingen op bijvoorbeeld arbeid.

Deze *quick scan* beoogt deze mede-verantwoordelijkheid in te vullen.

We verkennen in hoofdstuk 2 drie pakketten die onderdeel kunnen uitmaken van de gewenste systeeminnovatie binnen de veehouderij: een (versnelde) invoering van diervriendelijker veehouderijsystemen, een omschakeling naar milieuvriendelijker veehouderij en een beëindiging van intensieve veebedrijven rond natuurgebieden. Daarnaast zijn andere transitieprojecten denkbaar, die gericht zijn op bijvoorbeeld diervriendelijk transport, emissiearme stallen en de levering van groene diensten door de melkveehouderij. Van de drie uitgewerkte innovaties brengen we de kosten, de winst in termen van duurzaamheid en de fiscaal-juridische ruimte in beeld.

Vervolgens verkennen we in hoofdstuk 3 een drietal financiële instrumenten waarmee de benodigde fondsen bijeen kunnen worden gebracht: vlees in het normale BTW-tarief, een accijns op vlees en een duurzaamheidsbijdrage (bestemmingsheffing) op vlees. Overigens kunnen deze instrumenten ook relevant zijn op de consumptie van andere dierlijke producten, met name zuivel en eieren. Zeker wanneer het transitieproject betrekking heeft op deze sectoren (bijv. afbouw legbatterij en groene diensten door melkveehouderij) ligt het voor de hand om het financiële instrument op deze producten in te zetten. In het vervolg van deze notitie gaan wij hier niet verder op in.

Tenslotte trekken we in hoofdstuk 4 conclusies ten aanzien van de kansrijkheid van de verschillende opties.



# 2 Wat financieren we?

---

De transitie naar een duurzame veehouderij veronderstelt flinke slagen op de verschillende maatschappelijke thema's. We noemen hier drie mogelijke pakketten op de gebieden welzijn, milieu en natuur.

## 2.1 Welzijn

Een maatschappelijk gewenste transitie is de (versnelde) invoering van alternatieve veehouderijssystemen, die eraan tegemoet komen dat "dieren vrij zijn om een normaal gedragspatroon te kunnen hebben. Daarbij gaat het erom dat het dieren niet onmogelijk wordt gemaakt hun natuurlijke gedrag te uiten. Concreet betekent dit: scharrelmogelijkheden voor pluimvee, ruimte bieden voor de wroetbehoefte van varkens en koeien in de wei". (Commissie Wijffels, 2001) Wij werken hierna een (versnelde) invoering van alternatieve pluimveehouderijssystemen uit.

### 2.1.1 Beschrijving

Alternatieve systemen zijn Europees niet verplicht en in de praktijk, zowel de investering als de exploitatie, duurder dan de gangbare. Ook omdat door (extra) uitloopmogelijkheden minder dieren kunnen worden gehouden. Met een subsidie is omschakeling naar een alternatief systeem aantrekkelijk te maken.

Enige jaren geleden is al berekend dat met een investeringssubsidie van € 2,95 per hen omschakeling naar een volieresysteem aantrekkelijk gemaakt kan worden. (Stuurgroep Alders, 1999) Voor verdergaande systemen (biologisch, Freiland), die gepaard gaan met hogere kosten, kunnen we een vergelijkbaar bedrag aanhouden, rekening houdend met de meerwaarde van deze producten op de markt. Als op die manier de helft van het legpluimvee in een ander systeem gehouden gaat worden, is daarvoor een éénmalig bedrag nodig van ruim € 40 miljoen, uitgesmeerd over 5 jaar.

Ten aanzien van de exploitatie: bedrijven met kippen (leghennen én vleeskuikens) in een systeem met bovengemiddeld welzijn qua leefoppervlak, voorzieningen en uitloop<sup>5</sup> (scharrel, volierekippen e.d.), krijgen per dier(plaats) gedurende 5 jaar een aflopend bedrag van gemiddeld € 0,50 per jaar. Uitgaande van stapsgewijze omschakeling van 3 miljoen kippen per jaar, is een bedrag nodig van in totaal € 37,5 miljoen.

---

<sup>5</sup> Hoewel door de uitbraak van vogelpest in het voorjaar van 2003 veel ogen zijn gericht op de vermeende risico's van buitenloop van dieren, zal uit onderzoek moeten blijken hoe de uitloop in de toekomst gerealiseerd kan worden zonder grote risico's voor de gezondheid van de veestapel.

Om te voorkomen dat na die 5 jaar deelnemers al te gemakkelijk terugvallen naar het wettelijk minimum, kan verlangd worden dat zij meedoen aan langlopende afzetprogramma's voor het betreffende welzijnsniveau.

### **2.1.2 Effect in termen van welzijn**

De welzijnswinst van deze maatregel is onmiskenbaar. Zo kunnen kippen in scharrel- en volièresystemen behalve bovengenoemde gedragingen ook pikken, scharrelen, vliegen en een stofbad nemen.

### **2.1.3 Fiscaal-juridische toetsing**

Brussel kent weliswaar regelgeving aangaande steun voor investeringen en exploitatie ten behoeve van maatschappelijk gewenste maatregelen, maar die regelgeving is niet altijd eenduidig interpreteerbaar. De Europese Commissie heeft in beginsel ook discretionaire bevoegdheid. Bovendien zijn de regels ook voortdurend 'in beweging' naarmate lidstaten met voorstellen komen. Tenslotte maakt het verschil of de lidstaat een beroep doet om communautaire co-financiering.<sup>6</sup> In de hier gegeven pakketten gaat het niet om EU-cofinanciering.

Voor investeringssubsidies en voor exploitatiesubsidies bestaan verschillende regelingen. In de regeling voor investeringssubsidies<sup>7</sup> is dierenwelzijn wel een criterium. Mits uitgegaan wordt van de wettelijke minimumbasis en het alternatieve systeem dus bovenwettelijk is, mag investeringssteun worden gegeven. Als de overheid zou besluiten om het betreffende systeem wettelijk voor te schrijven vervalt de juridische basis om een investeringssubsidie te geven voor alternatieve systemen, want die zijn dan niet bovenwettelijk meer.

Anders ligt het voor het subsidiëren van desinvesteringen zoals het slopen of verwijderen van een legbatterij. De lange afschrijvingstermijnen zijn juist bedoeld om dergelijke overheidsuitgaven onnodig te maken. Immers in die periode daalt de boekwaarde naar nul. Pluimveehouders die hun batterijen nog niet hebben afgeschreven, mogen bij vervroegde afschrijving niet worden gecompenseerd voor het verlies aan boekwaarde.<sup>8</sup>

In de regeling voor exploitatiesubsidies is dierenwelzijn (nog) geen motief.<sup>9</sup> De Plattelandsverordening gaat alleen in op milieu, natuur, landschap en biodiversiteit. Er is alleen wat voor dierenwelzijn te doen door het in te steken als het oplossen

---

<sup>6</sup> In de operationele programma's voor Ierland is een maatregel opgenomen ter bevordering van de dierenwelzijnsnormen voor varkens. Hiervoor is echter geen communautaire steun gevraagd. De maatregel wordt volledig gefinancierd via staatssteun. (State aid notification 5/7.2000 N 461/2000)

<sup>7</sup> Zo kan in de kaderregeling plattelandsontwikkeling 1257/1999 onder hoofdstuk I "Investeren in Landbouwbedrijven", artikel 4, 4de streepje, steun worden verleend voor investeringen gericht op "instandhouding en verbetering van ... de normen op het gebied van dierenwelzijn".

<sup>8</sup> Export van nog niet volledig afgeschreven legbatterijen is geen optie, want daarmee wordt het probleem slechts verplaatst.

<sup>9</sup> In de voorstellen van de Europese Commissie voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2006 komt dierenwelzijn wél voor als motief voor steun.

van een milieuprobleem.<sup>10</sup> Je moet de milieuwinst van een alternatief systeem ten opzichte van een gangbaar systeem dan wel aantonen en kwantificeren. Bovendien treden er problemen op wanneer de betreffende producten (aanzienlijk) meer opbrengen op de markt vanwege het gebruik van een onderscheidend keurmerk. (zie ook onder 2.2.3.)

In februari 2003 heeft de Europese Commissie overigens een ontwerp-verordening goedgekeurd, die het mogelijk maakt dat de lidstaten, zonder voorafgaande goedkeuring van de Commissie, steun verlenen "tot € 100.000 per begunstigde over een periode van drie jaar om de productie en afzet van landbouwproducten van hoge kwaliteit te bevorderen". Het gaat dan om marktonderzoek, invoering van kwaliteitsborging, certificering en controles. Met deze steun kan een deel van de extra exploitatiekosten worden gedekt. De Europese Raad moet deze Verordening nog goedkeuren; de Commissie hoopt op invoering per 1 januari 2004.

## 2.2 Milieu

Varkenshouderij legt nogal wat druk op de milieugebruiksruimte (mest, ammoniak, stank). Omschakeling van gangbare varkenshouderij naar biologische of milieukeurhouderij leidt tot minder druk op die gebruiksruimte en verdient (ook) om die reden steun.

### 2.2.1 Beschrijving

De productie van varkensvlees volgens de biologische productiewijze brengt extra kosten met zich mee. De kostprijs van biologische productie bedroeg in 2002 € 2.50 per kg terwijl de kostprijs voor gangbaar € 1,22 per kg bedroeg (LEI, 2002). Bij onzekerheid over de afzetmogelijkheden zijn er maar weinig veehouders die de stap naar omschakeling durven zetten. Na een paar goede jaren, is de omschakeling in 2003 grotendeels stilgevallen, vooral vanwege de haperende afzet in de winkel. Toch is er vanuit maatschappelijk oogpunt behoefte aan meer omschakeling, getuige onder andere het streefcijfer van 10% biologische landbouw in 2020.

---

<sup>10</sup> Hoofdstuk IX Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden Artikel 33: Er wordt steun verleend voor met landbouwactiviteiten en de omschakeling daarvan en met plattelandsactiviteiten verband houdende maatregelen die buiten de werkingssfeer van de overige in deze titel bedoelde maatregelen vallen. Deze maatregelen hebben betrekking op: grondverbetering, herverkaveling, de oprichting van bedrijfsverzorgingsdiensten en diensten ter ondersteuning van het bedrijfsbeheer voor de landbouw, de afzet van kwaliteitslandbouwproducten, dienstverlenende instanties voor de basiszorg voor de plattelandseconomie en -bevolking, dorpsvernieuwing en -ontwikkeling en de bescherming en instandhouding van het landelijke erfgoed, de diversificatie van de bedrijvigheid in de landbouw en in verwante activiteiten, gericht op het combineren van verscheidene activiteiten of het aanboren van alternatieve inkomstenbronnen, het waterbeheer in de landbouw, de ontwikkeling en verbetering van de met de ontwikkeling van de landbouw samenhangende infrastructuur, de bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten, milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer, en met verbetering van het welzijn van dieren, het herstel van door een natuurramp beschadigd agrarisch productiepotentieel en het treffen van passende preventieve voorzieningen, financiële instrumentering.



Voor de extra investeringen die gemaakt moeten worden bij omschakeling naar biologische varkensvleesproductie, bestaat inmiddels een regeling.<sup>11</sup> Maar voor de extra exploitatiekosten, die voortvloeien uit de biologische houderij, nog niet. Een deel van die extra kosten wordt gefinancierd uit de markt, maar bijvoorbeeld van het niet biologisch verkochte deel (ongeveer 30%) niet. Bovendien is de winkelprijs van biologisch vlees relatief hoog en juist een drempel voor een groter marktaandeel.

Om die reden kan gedacht worden aan het uitkeren van een bedrag per kilogram vlees aan biologisch producerende veehouders. Wij stellen voor om gedurende 5 jaar 30% van de meerkosten te vergoeden, dat wil zeggen € 0,38 per kg. We gaan er voorts nadrukkelijk van uit dat die vergoeding er toe leidt dat het biologisch vlees uiteindelijk goedkoper in de winkel terecht komt<sup>12</sup> en de afzet gestimuleerd wordt.

In 2002 werden 30.000 varkens geslacht, in totaal 2,4 miljoen kg. In het Convenant voor de Biologische Varkenshouderij (1999) is als doelstelling opgenomen 450.000 slachtingen in 2005 te realiseren. Gezien de huidige ontwikkelingen, gaan we voorsnog uit van een gemiddelde in 5 jaar van 250.000 varkens, ofwel 20 miljoen kg. vlees. Dat komt neer op zo'n € 7,6 miljoen per jaar aan kilogramtoeslagen.

Hoewel we niet beschikken over eenduidige berekeningen van de kostprijs van Milieukeur-varkens, houden we voor omschakeling van gangbaar naar Milieukeur een vergelijkbaar bedrag aan. In totaal dus € 15,2 miljoen per jaar.

### **2.2.2 Effect in termen van milieuwinst**

De milieuwinst van biologische varkenshouderij ligt voornamelijk in de extensievere wijze van veehouderij, het milieuvriendelijke veevoer (geen bestrijdingsmiddelen en kunstmest), indirecte energiebesparing en de milieukwaliteit van de mest (geen additieven). Bij de productie van varkensvlees met Milieukeur wordt door zorgvuldig management en een goede stalinrichting de milieubelasting van de lucht en de bodem zoveel mogelijk tegen gegaan (relatief lage emissies ammoniak en fosfaat/stikstof). De varkens worden zodanig gehouden dat er minder energie wordt gebruikt, doordat bijvoorbeeld de lichaamswarmte van de grotere varkens wordt gebruikt om de ruimte van de biggetjes te verwarmen.

### **2.2.3 Fiscaal-juridische toetsing**

De extra exploitatie kosten zijn vergeleken met gangbaar geproduceerd vlees. Maar om een exploitatievergoeding te mogen geven gaat het niet alleen om de kostprijsverschillen maar ook om de opbrengstverschillen. Hoeveel extra levert biologisch en Milieukeurvlees in de markt op en kan het hele varken met meerwaarde worden verkocht (vierkantsverwaarding)? Pas onder de rode streep mag de veehouder

---

<sup>11</sup> Die regeling wordt overigens opengesteld naarmate er afzetmogelijkheden voor biologisch vlees bijkomen.

<sup>12</sup> In het kader van het Convenant Biologisch varkensvlees wordt de uitbetaalprijs aan de boer immers gebaseerd op een objectieve kostprijsberekening.

exploitatie-subsidie ontvangen, want dan betreft het inkomensderving door bovenwettelijke prestaties.<sup>13</sup>

Kortom, de overheid mag meerkosten niet zonder meer aangrijpen om exploitatie-subsidies te geven. Toch zijn er indicaties dat die redenering minder stringent wordt. Zo is de Europese Commissie recent akkoord gegaan met exploitatiesteun voor producenten van biobrandstoffen zoals zonnebloemolie. En ook heeft Nederland toestemming om energieproductie die gepaard gaat met minder CO<sub>2</sub>-uitstoot per kWh te subsidiëren.

## 2.3 Natuur

Al jarenlang wordt gesproken over de effecten van veehouderij op nabijgelegen natuurgebieden (ammoniakneerslag, eutrofiëring van oppervlaktewater). In het kader van de Reconstructie is beëindiging of verplaatsing van veebedrijven uit kwetsbare zones rond de EHS voorzien. Geld daarvoor is onvoldoende beschikbaar. Een nieuwe – gerichte – opkoopregeling kan druk van de ketel nemen.

### 2.3.1 Beschrijving

In de afgelopen jaren is het mestoverschot afgenomen met 20 miljoen kg fosfaat door een opkoopregeling van mestrechten, gecombineerd met een sloopregeling voor stallen. Die regeling heeft ruim € 900 miljoen gekost. Dat is € 45 per kg fosfaat, waarvan 50% voor de opkoop van mestrechten en 50% voor de sloopregeling. Nederland voldoet echter nog steeds niet aan de Nitraatrichtlijn. Er van uitgaande dat Nederland in Brussel een derogatie krijgt voor 230 kg N/ha (in Denemarken is dat toegestaan) is het nodig de totale mestproductie in Nederland met nog eens 8 miljoen kg fosfaat te verminderen (Agrarisch Dagblad 07.12.02). Andere berekeningen leiden overigens tot een groter niet-plaatsbaar mestoverschot.

De vermindering van 8 miljoen kg fosfaat (of meer) kan worden gerealiseerd met een sloopregeling van €34 per kg fosfaat. Daarvoor kan de sloop professioneel worden uitgevoerd, ook als er asbest in de stallen zit. De sloopregeling kost dan € 272 miljoen. We kiezen er voor om in 2004 en 2005 ook varkens- en pluimveerechten en mestrechten van rundvee op te kopen, maar tegen de helft van de prijzen uit eerdere opkoopregelingen. Deze opkoopregeling zou € 180 miljoen kosten; sloop- en opkoopregeling samen kosten dan € 452 miljoen.

Bij de behandeling van aanvragen voor deze opkoop- en sloopregeling geldt niet wie-eerst-komt-die-eerst-maakt maar wordt gelet op verzuringsgevoelige gebieden, intrekgebieden voor waterwinning, natuurgebieden en bufferzones daarvan. De regeling geldt alleen voor de intensieve veehouderij (incl. intensieve *rundveehouderij*).

---

<sup>13</sup> Dit was ook het probleem waarop de Duurzame Ondernemers Aftrek voor biologische boeren in Brussel stuk liep: ze verdienden te veel in vergelijking met hun gangbare collega's om zo'n exploitatiesteun te rechtvaardigen.

### 2.3.2 Effect in termen van milieu- en natuurwinst

Met deze sloopregeling wordt de milieudruk (verzuring, vermesting) rond natuurgebieden verminderd, wat positieve effecten heeft voor het voortbestaan van kwetsbare plant- en diersoorten in deze natuurgebieden. Er komt minder fosfaat in het oppervlaktewater, waar waterplanten en vissen van kunnen profiteren. Bovendien wordt het landschap verfraaid, door de sloop van landschapontsierende stallen.

### 2.3.3 Fiscaal-juridische toetsing

Er mag subsidie worden gegeven voor het definitief beëindigen van bedrijven of van bedrijfstakken binnen bedrijven. Er zijn wel voorwaarden aan verbonden, zoals de garantie dat het bedrijf na beëindiging niet weer opnieuw begint, een bedrijf niet van meerdere fondsverstarkers subsidie mag ontvangen voor dezelfde beëindiging (stapelingsubsidies), dat de marktwaarde in het economisch verkeer wordt betaald voor de goederen die buiten werking worden gesteld.

## 2.4 Samenvattend

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht gegeven van de drie bestedingspakketten die in dit hoofdstuk zijn besproken. Hierbij komen aan bod: de kosten, de duurzaamheidseffecten en de fiscaal-juridische toetsing.

	Kosten (in mln €)	Duurzaam- heidseffecten	Fiscaal-juridische toetsing
Omschakeling naar diervriendelijker pluimveehouderijsystemen	77,5	Positief	Deels haalbaar, deels onduidelijk
Omschakeling naar biologische en Milieukeur-varkenshouderij	76	Positief	Onduidelijk
Beëindiging van intensieve veehouderij rond natuurgebieden	452	Positief	Haalbaar

# 3 Hoe gaan we dit financieren? \_\_\_\_\_

In dit hoofdstuk beschrijven we drie mogelijke financieringsopties voor een transitie naar een duurzame veehouderij. Deze drie opties zijn<sup>14</sup>:

1. verhoging van het BTW-tarief op vlees (van 6% naar 19%);
2. verbruiksbelasting op vlees;
3. duurzaamheidsbijdrage (bestemmingsheffing) op vlees.

Deze opties vergelijken we op basis van de geraamde opbrengsten, fiscaal-juridische mogelijkheden, de milieu(gedrags)effecten en de economische effecten.

Bij alle drie financieringsopties wordt geen onderscheid gemaakt tussen gangbaar en biologisch geproduceerd vlees, hoewel dit wel wenselijk is. Reden hiervoor is dat volgens EU richtlijnen geen onderscheid mag worden gemaakt naar de productie wijze van een product.<sup>15</sup>

## 3.1 Vlees van laag naar normaal BTW-tarief

Momenteel wordt in Nederland het verlaagde BTW-tarief (6%) toegepast op voedingsmiddelen. Daaronder valt ook vlees voor menselijke consumptie.

In deze paragraaf gaan we na wat de mogelijkheden zijn om het BTW-tarief op vlees te verhogen naar het normale tarief (19%) en wat de gevolgen daarvan zijn.

### 3.1.1 Opbrengst

Om de opbrengsten van een verhoging van het BTW-tarief voor vlees te berekenen is informatie nodig over de uitgaven aan in Nederland geproduceerd vlees. Hierbij baseren we ons op van Beers et al. (2002).

De waarde van de consumptie van vlees en vleeswaren door Nederlandse huishoudens bedroeg in 2000 € 4551 miljoen. Daarin is BTW inbegrepen van € 257 miljoen<sup>16</sup>. Wanneer het normale, hogere BTW-tarief wordt losgelaten zouden de BTW-opbrengsten € 815 miljoen zijn. De extra opbrengsten bij verhoging van het BTW-tarief zouden dus gelijk zijn aan € 558 miljoen.

Van Beers et al. (2002) merken op dat dit een conservatieve schatting is, aangezien de vleesconsumptie in niet-BTW plichtige instellingen (zoals ziekenhuizen) en vleesconsumptie in horeca en dergelijke, hierin niet opgenomen zijn.

---

<sup>14</sup> Hier beperken we ons tot vlees en vleesproducten maar een parallel is denkbaar voor andere dierlijke producten, met name eieren.

<sup>15</sup> Overigens lijken er inmiddels uitzonderingen op deze regel te bestaan. De Europese Commissie heeft reeds een aantal landen toestemming verleend om lagere accijnzen toe te staan voor biobrandstoffen.

<sup>16</sup> Dit is als volgt berekend:  $[6/106]$  maal € 4551 miljoen.

In [AIDEnvironment/CE, 1997] is ook een inschatting gemaakt van de extra opbrengsten voor de overheid<sup>17</sup>. In die studie worden de extra inkomsten geraamd op f 1000 miljoen. Daarbij is het normale BTW-tarief vastgesteld op 17,5%. Wanneer we de berekening in die studie overnemen met een BTW-tarief van 19%, komen we op extra inkomsten van € 512 miljoen.

### 3.1.2 Fiscaal-juridische toetsing

Binnen de "Zesde BTW-richtlijn" van de Europese Unie is vastgelegd dat lidstaten voor bepaalde categorieën goederen en diensten het verlaagd tarief mogen hantieren.<sup>18</sup> Dit is niet verplicht en dus vrij te beslissen door de nationale overheden.

Bij een verandering van het BTW-tarief op vlees moet een definitie worden opgesteld van vlees. In het algemeen vallen voedingsmiddelen immers onder het lage BTW-tarief en wanneer voor vlees het normale tarief gehanteerd zou worden, is een definitie van het begrip vlees belangrijk. Dit heeft met name betrekking op producten waarin vlees verwerkt wordt, maar waar ook andere producten in verwerkt zijn (denk bijvoorbeeld aan snacks). In de definitie van het product vlees zal hiermee rekening moeten worden gehouden. Het is in principe mogelijk om te bepalen dat bij een (arbitrair gekozen) percentage vlees in een product het normale BTW-tarief (van 19%) wordt toegepast.

Door het toepassen van het normale BTW-tarief op alle producten die vlees bevatten, kan dit probleem omzeild worden. Hierdoor zullen de opbrengsten uit BTW hoger zijn dan hierboven geraamd.

### 3.1.3 Milieu(gedrags)effecten

Het toepassen van het normale BTW-tarief op vlees leidt tot een daling van de vraag naar in Nederland geproduceerd vlees. Van Beers et al. (2002) werken met een puntsschatting van de vraagelasticiteit van -0,6: dit betekent dat een prijsstijging van 10% leidt tot een vraagdaling van 6%. Door de verhoging van het BTW-tarief stijgt de prijs van vleesproducten met 12%, hetgeen een daling van de vraag met zich meebrengt van ruim 7%. Dit zorgt voor een daling van emissies die aan de productie van vlees gelieerd zijn.

**Tabel 1 Lagere emissies door verhoging BTW-tarief op vlees**

Stof	Emissie (ton)
CO <sub>2</sub>	12000
CH <sub>4</sub>	2450
NO <sub>x</sub>	30
NH <sub>3</sub>	1300
Fosfaat	450
Nitraat	3300

Bron: Van Beers et al., 2002.

<sup>17</sup> Beter gezegd: de hoogte van de gedeerde belastinginkomsten door toepassing van het lage BTW-tarief.

<sup>18</sup> Overigens liet staatssecretaris Van Eijck van Financiën recent weten, naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer, dat de EU waarschijnlijk niet akkoord zou gaan met een nultarief voor biologisch vlees, onder meer omdat het strijdig zou zijn met de algemene beginselen van het BTW-systeem en het invoeren van nog een tarief haaks staat op het streven naar vereenvoudiging.

### 3.1.4 Economische effecten

Door toepassing van het normale BTW-tarief op alle vleesproducten zullen de consumentenprijzen voor vlees hoger worden. In de rest van de productketen zullen geen effecten optreden omdat de BTW voor ondernemers aftrekbaar is. De economische effecten zijn dus beperkt tot de effecten aan de vraagzijde.

De daling van de consumentenvraag heeft twee effecten:

- consumenten zullen minder vlees consumeren;
- consumenten aan de grens zullen in bepaalde gevallen in het buitenland vlees kopen ("grenseffecten").

In geen van de gevonden rapporten wordt melding gemaakt van onderzoek naar de grootte van de grenseffecten, terwijl de daling van de consumentenvraag hierboven reeds aan bod is gekomen.

## 3.2 Verbruiksbelasting op vlees

Als alternatief voor veranderingen in het BTW-tarief is in de tweede werkgroep vergroening geopperd om een verbruiksbelasting op vlees in te voeren. Deze optie werken we hier nader uit. In tegenstelling tot de werkgroep vergroening gaan we ervan uit dat deze verbruiksbelasting alle in Nederland geconsumeerd vlees geldt, dus ook biologisch geproduceerd vlees. We gaan ervan uit dat de verbruiksbelasting wordt geheven op het moment dat vlees het slachthuis verlaat<sup>19</sup>. Daarnaast wordt ervan uitgegaan (om concurrentievervalsingen te voorkomen) dat ook importen worden belast analoog aan het systeem voor verbruiksbelastingen op de import van frisdranken (zie ook paragraaf 3.2.2).

### 3.2.1 Opbrengst

De opbrengst van een accijns op vlees is afhankelijk van de hoogte van die accijns. Indien we kiezen voor een hoogte van € 0,25 per kilogram vlees, komt, bij een totale consumptie van vlees in Nederland van 1341 miljoen kilogram, de opbrengst van de accijns neer op € 336 miljoen.

### 3.2.2 Fiscaal-juridische toetsing

Nederland is vrij om een verbruiksbelasting in te stellen op vlees. De Commissie de Waard (2001a en 2001b) stelde dat Europese coördinatie niet noodzakelijk is<sup>20</sup>. Tevens merkt deze commissie op dat dan wel afgewogen moet worden of de (verbruiks-) belasting ter gelegenheid van het buiten Nederland brengen van vlees en vleesproducten moet worden teruggegeven. Dit is fiscaal-juridisch gezien mogelijk, maar beperkt de milieu- en dierenwelzijns effecten van de maatregel substantieel, omdat 70% van de Nederlandse productie geëxporteerd wordt (Commissie de Waard, 2001a en 2001b). Daarnaast kan deze restitutie leiden tot een ongewenst neveneffect in de zin van export van levende dieren, hetgeen in strijd kan zijn met het staande dierenwelzijnsbeleid.

---

<sup>19</sup> Vergelijk het heffen van accijns op brandstoffen die uit depots geleverd worden.

<sup>20</sup> Vergelijk ook de Bijzondere verbruiksbelasting op frisdranken. Deze belasting bestaat alleen in Nederland.

Tevens stelt de Commissie dat een keus moet worden gemaakt of importen wel of niet belast worden. Wanneer importen belast worden, moeten grensformaliteiten worden ingesteld. Overigens blijkt uit een behandeling van de Hoge Raad inzake import van frisdranken, dat toch verbruiksbelasting moet worden afgedragen en dat de Hoge Raad dit niet ziet als 'grensformaliteiten'.

### **3.2.3 Milieu(gedrags)effecten**

De verwachte milieu(gedrags)effecten van een verbruiksbelasting op vlees zijn niet eerder berekend. De verwachting is dat deze effecten groter zijn dan die van verhoging van het BTW-tarief, omdat de verbruiksbelasting door de hele productieketen kosten oplevert en daardoor in de hele keten kan zorgen voor aanpassingen in het productieproces gericht op minder vleesconsumptie.

### **3.2.4 Economische effecten**

Doordat de verbruiksbelasting in de hele keten zorgt voor kosten, zal het aantal transacties tussen verschillende actoren in de keten waarschijnlijk teruglopen. Dit is uiteraard afhankelijk van de vormgeving van de verbruiksbelasting (restitutie voor exporten of niet, importen belast of niet). Indien de importen niet zouden worden belast, zal deze maatregel leiden tot een ernstige benadeling van de Nederlandse veehouderijketen t.o.v. de buitenlandse.

Daarnaast leidt een verbruiksbelasting tot vergelijkbare economische effecten als de verhoging van het BTW-tarief voor vlees, doordat de verbruiksbelasting de consumentenprijs verhoogt. Stijging van de consumentenprijs leidt tot een daling van de consumentenvraag.

De daling van de consumentenvraag heeft twee effecten:

- consumenten zullen minder vlees consumeren;
- consumenten aan de grens zullen in bepaalde gevallen in het buitenland vlees kopen ("grenseffecten").

In geen van de gevonden rapporten wordt melding gemaakt van onderzoek naar de grootte van de grenseffecten.

## **3.3 Duurzaamheidsbijdrage op vlees**

De derde optie ter financiering van transitie naar een duurzame veehouderij is de zogenoemde duurzaamheidsbijdrage. Deze bijdrage wijkt af van de voorgaande twee opties, omdat het hier om een bestemmingsheffing gaat. Deze heffing vloeit in een fonds, waaruit bepaalde (meer-) kosten voor duurzame veehouderij kunnen worden betaald.

Voorbeelden van een duurzaamheidsbijdrage bestaan al in Nederland. Dit betreft bijvoorbeeld het Besluit Verwijdering Batterijen dat sinds 1995 in Nederland in werking is getreden. Volgens dit besluit is iedere producent of importeur van batterijen wettelijk verplicht om er voor zorg te dragen dat de door hem verkochte batterijen na gebruik worden ingenomen en gerecycled. De kosten voor deze activiteiten worden middels een verwijderingsbijdrage op iedere verkochte batterij gedekt.

De heffing lijkt ook op de consumentenheffing zoals CDA-Tweede Kamerlid Atsma die recent bepleitte<sup>21</sup> en op de heffing op vlees die in Frankrijk bestaat met als doel het financieren van gezondheidskosten die voortvloeien uit BSE en de kosten van destructie van kadavers en gevoelige organen.

### **3.3.1 Opbrengst**

De opbrengst van deze heffing stellen we gelijk aan de opbrengst van de accijns op vlees, € 336 miljoen. Wanneer we ervan uitgaan dat deze heffing geldt voor de totale hoeveelheid in Nederland verkocht vlees, komt dit neer op een bijdrage van € 0,25 per kilogram<sup>22</sup>. Uiteraard is de bepaling van de hoogte van de bijdrage een arbitraire keus die aan de politiek wordt overgelaten.

### **3.3.2 Fiscaal-juridische toetsing**

Momenteel zijn juristen op het ministerie van LNV bezig met het onderzoeken van de mogelijkheden. Hierover komt pas in de komende maanden meer duidelijkheid. Drie argumenten wijzen er echter op dat de duurzaamheidsbijdrage fiscaal-juridisch mogelijk haalbaar is. Ten eerste is dat het bestaan van een verwijderingsbijdrage op o.a. batterijen in Nederland, hetgeen een soortgelijk systeem lijkt te zijn. Ten tweede bestaat sinds 1996 een 'consumentenheffing' op vlees in Frankrijk<sup>23</sup>. Deze belasting wordt geheven over de waarde van de aankopen (excl. BTW) van vleesproducten door de detailhandel. De opbrengsten van de belasting komen terecht in de algemene middelen. Echter de overheid financiert de destructiekosten van inzameling en verwerking van kadavers en voor menselijke consumptie afgekeurd slachtafval. Ook Spanje, België en Italië bereiden thans de invoering van een consumentenheffing op vlees voor. De achtergrond van deze ontwikkeling is dat overheden in deze landen niet langer bereid zijn om bij te dragen aan de kosten voor destructie.

Ten slotte lijkt het niet meer dan billijk dat maatschappelijke kosten in de vorm van bijvoorbeeld gezondheidskosten als gevolg van BSE of destructiekosten ook door de consument van vlees worden betaald.

### **3.3.3 Milieu(gedrags)effecten**

Deze zijn waarschijnlijk vergelijkbaar met de milieugedragseffecten van de verhoging van het BTW-tarief op vlees. De heffing heeft immers betrekking op dezelfde hoeveelheid vlees en komt neer op dezelfde prijsverhoging per kilogram vlees.

### **3.3.4 Economische effecten**

Deze zijn vergelijkbaar met verhoging BTW-tarief op vlees.

---

<sup>21</sup> Zie De Telegraaf, 22 november 2002, "Prijs rundvlees moet omhoog".

<sup>22</sup> Gebaseerd op Van Beers et al., (2002). De totale Nederlandse vleesconsumptie bedroeg in 2000 1341 miljoen kilogram.

<sup>23</sup> Boerhave, G.A. (2002), Consumentenheffingen in Europese lidstaten.



### 3.4 Samenvattend

In onderstaande tabel volgt een overzicht van de drie financieringsinstrumenten die in dit hoofdstuk zijn besproken. Hierbij komen aan bod de opbrengsten (gelijk voor de drie opties), de fiscaal-juridische toetsing, de milieueffecten en de voornaamste economische effecten.

**Tabel 2 Beoordeling financieringsopties op vier criteria**

	Opbrengst (in mln €)	Fiscaal- juridische toetsing	Milieueffecten	Economische effecten
Normaal BTW-tarief	€ 558	Haalbaar	Positief	Grenseffecten
Verbruiksbelasting op vlees	€ 336	Onduidelijk	Positief	Grenseffecten
Duurzaamheidsbij- drage	€ 336	Haalbaar	Positief	Grenseffecten

Toelichting op tabel en belangrijkste conclusies:

- De jaarlijkse opbrengst van de eerste financieringsoptie, een verplaatsing van vlees naar het normale BTW tarief van 19%, ligt vast. De bepaling van de hoogte van de tarieven van de tweede (verbruiksbelasting) en derde optie (duurzaamheidsbijdrage) is een politieke keuze en kan door Nederland zonder Europese coördinatie worden vastgesteld.
- Zowel de afschaffing van het lage BTW-tarief van 6% (optie 1) als invoering van een duurzaamheidsbijdrage (optie 3) lijken fiscaal en juridisch haalbaar. Wat betreft de duurzaamheidsbijdrage bestaat er al een soortgelijke bestemmingsheffing op batterijen. De beperktheid van een quick scan maakt echter dat wij geen definitieve uitspraak kunnen doen over de fiscaal-juridische haalbaarheid.
- De fiscaal juridische haalbaarheid van een verbruiksbelasting op vlees, vergelijkbaar met een accijns, is onduidelijk. Echter, de huidige verbruiksbelasting op niet-alcoholische dranken in Nederland wijst erop dat de mogelijkheid bestaat.
- Alle drie opties hebben positieve milieueffecten en wellicht ook op dierenwelzijn. De precieze omvang is mede afhankelijk van de hoogte van de tarieven.
- In de vormgeving van de heffing moet voorkomen worden dat de concurrentiepositie van de Nederlandse veehouderij onnodig wordt benadeeld.
- Belangrijkste economische effect, dat ook wordt beoogd, is dat consumenten iets minder vlees zullen kopen. Voor het bedrijfsleven, zullen afhankelijk van de vormgeving, grenseffecten kunnen ontstaan. Dit betekent dat consumenten in de grensstreek mogelijk vlees in het buitenland gaan aanschaffen vanwege een lagere prijs.

# 4 Conclusies en aanbevelingen

We kunnen het voorgaande in financiële termen samenvatten in de volgende tabel:

Transitiepakketten voor periode van 5 jaar		Financieringsinstrumenten	
Beschrijving	Totaal-kosten in mln €	Beschrijving	Opbrengsten in mln €/jaar
<ul style="list-style-type: none"> <li>Omschakeling naar diervriendelijker pluimveehouderijssystemen</li> </ul>	77,5	<ul style="list-style-type: none"> <li>BTW-tarief op vlees van 6 naar 19%</li> </ul>	558
<ul style="list-style-type: none"> <li>Omschakeling naar biologische en Milieukeur-varkenshouderij</li> </ul>	76	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbruiksbelasting op vlees van € 0,25 per kg.</li> </ul>	336
<ul style="list-style-type: none"> <li>Beëindiging van intensieve veehouderij rond natuurgebieden</li> </ul>	452	<ul style="list-style-type: none"> <li>Duurzaamheidsbijdrage op vlees van € 0,25 per kg.</li> </ul>	336

De conclusies luiden:

- Er zijn mogelijkheden om pakketten in het kader van de transitie naar een duurzame primaire veehouderij te financieren met heffingsinstrumenten op vlees en vleesproducten<sup>24</sup>. Sommige pakketten en instrumenten lijken op dit moment meer haalbaar dan andere, vooral vanwege de ruimte in de EU-regelgeving t.a.v. steunverlening aan de agrarische sector.
- Zowel de afschaffing van het lage BTW-tarief van 6% als invoering van een duurzaamheidsbijdrage lijken fiscaal en juridisch haalbaar.
- De invoering van en de bepaling van de hoogte van een heffingsinstrument is een politieke keuze.
- Het heffingsinstrument is niet populair en veronderstelt een nauwkeurige onderbouwing en garantie aangaande de besteding. Het zg. kwartje van Kok mag als waarschuwing dienen. Uit onderzoek (NIPO, 2001) blijkt overigens dat 67% van de consumenten zegt bereid te zijn 15% extra te betalen voor voedsel met de garantie dat er gelet is op het welzijn van de dieren.

<sup>24</sup> Een vergelijkbare conclusie is te trekken voor andere dierlijke producten, met name eieren. Een heffing van 10% op 2,8 mld in NL verkochte eieren levert €42 mln/jr op; een heffing van €0,10/liter melk op alle in NL verkochte zuivelproducten €200 mln op (NMV, juni 2002).

Deze conclusies leiden ons tot de voorkeur voor invoering van een duurzaamheidsbijdrage (bestemmingsheffing) op vlees en vleesproducten (en eieren) ter financiering van transitiepakketten in de Nederlandse veehouderij. Op basis van onze berekeningen zou een duurzaamheidsbijdrage van € 0,25 per kg vlees (prijsverhoging circa 3%) gedurende 5 jaar aanzienlijke fondsen bijeen brengen. De hier beschreven transitiepakketten zouden er ruimschoots mee gefinancierd kunnen worden. Naar de consument wordt met die tijdelijkheid duidelijk gemaakt dat de bijdrage is gelinkt aan een transitieproces met een einddoel. Naar de Europese Commissie wordt met de tijdelijkheid de fiscaal-juridische aanvaardbaarheid van de regeling beter onderbouwd.

## Bronnen

---

AIDEnvironment en CE, 1997

Inventarisatie milieuschadelijke subsidies in Nederland  
Amsterdam/Delft.

Alders H. 1999, Stuurgroep Heroriëntatie Pluimveehouderij.

Beers, Van et. al., 2002, Milieueffecten van indirecte subsidies: de ontwikkeling en toepassing van een beleidsgerichte methodiek.

Boerhave, G.A. (2002), notitie "Consumentenheffingen in Europese Lidstaten.

Commissie De Waard (2<sup>e</sup> commissie vergroening van het fiscale stelsel), 2001a  
Fiscale vergroening: een verkenning van de fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten (hoofdrapport)  
Ministerie van Financiën, Den Haag.

Commissie De Waard (2<sup>e</sup> commissie vergroening van het fiscale stelsel), 2001b  
Fiscale vergroening: een verkenning van de fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten (bijlagen)  
Ministerie van Financiën, Den Haag.

Fisher, C. and D. Bowles (2001) Animal welfare-friendly egg production in a global market 2001-2012- a dozen years crucial to agriculture and trade reform.  
Eurogroup for Animal welfare, Brussels, België, RSCPA, Horsham, Engeland.

LEI, 2001 Agromonitor  
nummers 4 en 5, augustus en oktober 2001.

Leurs, B.A., N.H. Manderveld en J.P. van Soest, 2000  
Nieuwe opties voor een groener fiscaal stelsel  
CE, Delft.

NIPO het marktonderzoeksinstituut, 2001  
Opvattingen en meningen over het Nederlandse platteland  
Amsterdam.

Remmers, H.W.  
De wenselijkheid van een hoger BTW-tarief op vlees, 1996  
In: ESB 17-4-1996.

Stichting Natuur en Milieu, 1995  
B.T.W.-verhoging op vlees voor een warme sanering van de veestapel en een schone landbouw  
Utrecht.

Stichting Natuur en Milieu, 1996  
Tien vragen over een BTW-verhoging op vlees beantwoord  
Utrecht.

Werkgroep Vergroening van het Fiscale Stelsel, 1996a  
Eerste en tweede rapportage  
Ministerie van Financiën, Den Haag.

Werkgroep Vergroening van het Fiscale Stelsel, 1996b  
Derde rapportage  
Ministerie van Financiën, Den Haag.

Contacten met leden en medewerkers van de Tweede Kamerfracties van CDA en PvdA,  
de directies JZ en Landbouw van het Ministerie van LNV, het Bureau Kabinet en Bureau  
Heffingen van LNV en van DG Agri van de Europese Commissie.