

# **Landbouwbeleid geen dikmaker**

Een verkenning naar de relatie tussen het  
Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en  
de volksgezondheid

Petra Berkhout  
Pim Roza

Projectcode 20515

Januari 2007

Rapport 6.07.03

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Landbouwbeleid geen dikmaker; Een verkenning naar de relatie tussen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de volksgezondheid

Berkhout, P. en P. Roza

Den Haag, LEI, 2007

Rapport 6.07.03; ISBN/EAN: 978-90-8615-122-6

Prijs €10 (inclusief 6% BTW)

45 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport bevat een verkennende studie naar de relatie tussen (de instrumenten van) het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de volksgezondheid. Aanleiding is de veronderstelde negatieve relatie tussen GLB en volksgezondheid. De verkenning vangt aan met een literatuuronderzoek, gevolgd door een algemene analyse van de instrumenten van het GLB. Vervolgens wordt voor een aantal product(groep)en (zuivel, groente en fruit, wijn, tabak en suiker) onderzocht wat de effecten zijn van specifieke GLB-instrumenten op de consumptie. De conclusie is dat er weliswaar instrumenten zijn die vragen oproepen vanuit het oogpunt van volksgezondheid, maar dat een negatief effect moeilijk valt aan te tonen.

This report contains an exploratory study into the relation between (the instruments of) the Common Agricultural Policy (CAP) and public health. The immediate cause is the assumed negative relation between CAP and public health. The exploration starts with a literature study, followed by a general analysis of the CAP instruments. Next the effects of specific CAP instruments on consumption are examined for a number of products (dairy, vegetables and fruit, wine, tobacco and sugar). It can be concluded that there are indeed instruments whose impact on public health could be questioned, but in general negative effects are hard to prove.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie.lei@wur.nl](mailto:publicatie.lei@wur.nl)

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

© LEI, 2007

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>Summary</b>	11
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Het probleem van overgewicht en obesitas	13
1.2 Achtergrond en oorzaken obesitas	14
1.3 Inhoud van deze verkenning	15
<b>2. Literatuuronderzoek naar de relatie tussen landbouwbeleid en volksgezondheid</b>	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Publicaties over de relatie tussen landbouwbeleid en volksgezondheid	16
<b>3. Landbouwbeleid</b>	19
3.1 De vraag van consumenten naar voedsel - theorie	19
3.2 Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	20
3.3 Effecten van het GLB	22
<b>4. Specifieke maatregelen van het GLB</b>	26
4.1 Zuivel	22
4.2 Groenten en fruit	29
4.3 Wijn	31
4.4 Tabak	32
4.5 Suiker	33
<b>5. Discussie en conclusies</b>	36
<b>Literatuur</b>	38
<b>Bijlagen</b>	
1. Prijsvorming voor een aantal producten	43
2. Uitgaven (in mio EUR) van EOGFL	45



## Woord vooraf

De laatste jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor de problematiek van overconsumptie van voedsel en obesitas. Vooral obesitas is een uitdijend probleem. De gezondheidsrisico's die hieraan verbonden zijn, zijn groter dan die van de veiligheid van voedsel. De oorzaken van overconsumptie en obesitas zijn divers. Sociale, culturele en economische factoren spelen hierin een rol. In *NRC Handelsblad* van 23 juli 2004 verscheen een artikel van de hand van Pieter Bol, Kees-Jaap Hin en Wouter van der Weijden. In dit artikel leggen de auteurs een link tussen de volksgezondheid en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Naar de mening van de auteurs is het noodzakelijk om - onder meer - een extra doelstelling aan het landbouwbeleid toe te voegen: bevorderen van de volksgezondheid. Dit artikel (en het groeiende obesitasprobleem) vormen de directe aanleiding voor deze verkenning.

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft het LEI een verkennende studie verricht naar de relatie tussen (de instrumenten) van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de volksgezondheid. Het onderzoek is vanuit LNV begeleid door prof.dr.ir. Gerrit Meester en uitgevoerd door ir. Petra Berkhout en drs. Pim Roza.



Dr. J.C. Blom  
Algemeen directeur LEI





## Samenvatting

Dit rapport bevat een verkennende studie naar de relatie tussen het Europese landbouwbeleid en de volksgezondheid. Aanleiding is de discussie over een mogelijk negatieve relatie tussen het GLB en de volksgezondheid, in de zin dat het GLB-maatregelen bevat die de productie en consumptie van ongezond voedsel stimuleren. In de actuele discussie rondom het groeiende probleem van overgewicht en obesitas wordt daarom door sommige critici met een beschuldigende vinger naar de overheid en de voedingsindustrie gewezen. Maar het blijkt dat het bestaan van deze relatie moeilijk valt aan te tonen.

In het landbouw- en voedselbeleid ging de aandacht het afgelopen decennium vooral uit naar vraagstukken rondom voedselveiligheid, maar in de laatste jaren is geleidelijk ook de gedachte ontstaan dat het landbouwbeleid rekening dient te houden met de volksgezondheid (en in het bijzonder met de voedingswaarde en kwaliteit van de producten). Het blijkt echter moeilijk om de landbouwsector te overtuigen van zijn verantwoordelijkheid, ook omdat er weinig onderzoek beschikbaar is over de relatie tussen landbouwbeleid en volksgezondheid. Volgens een Zweeds onderzoek is er echter wel sprake van een negatieve relatie, waarbij vooral subsidies op ongezonde producten en hoge prijzen voor gezonde producten een belangrijke rol spelen. Een drietal Nederlandse onderzoekers noemt verder de prijsverhouding tussen verschillende producten als een belangrijke factor: ongezonde producten zijn vaak goedkoper dan gezonde producten.

Volgens de klassieke economische theorie spelen de prijs van producten en het inkomen van mensen een belangrijke rol bij het bepalen van de vraag (substitutie- en inkomenseffecten). Voor veel landbouwproducten geldt echter dat de vraag relatief prijsinelastisch is, aangezien deze producten tot de basisbehoeften van de mens behoren. Daarnaast spelen andere factoren ook een rol bij het bepalen van de vraag. Het landbouwbeleid kent verschillende instrumenten, waarbij het prijsbeleid en productiebeperkingen (quota) het meest gebruikt worden. In die zin heeft het landbouwbeleid dus gevolgen voor de productie, de prijs en daarmee indirect ook voor de consumptie. In het algemeen kan worden gesteld dat het landbouwbeleid heeft geleid tot een overvloed aan voedsel, maar de bewering dat deze overvloed heeft geleid tot meer consumptie (via lagere prijzen) is gezien de lage prijselasticiteit moeilijk te staven.

Wanneer de invloed van het landbouwbeleid op de volksgezondheid per product(groep) en per instrument wordt bekeken, kunnen meer specifieke uitspraken worden gedaan. Daartoe is een aantal markordeningen onder de loep genomen die in verschillende publicaties zijn bekritiseerd vanwege hun (vermeende) negatieve effecten op de volksgezondheid. Voor zuivel geldt bijvoorbeeld dat de afzetprogramma's voor boter en (volle) schoolmelk de consumptie van relatief ongezonde dierlijke vetten hebben bevorderd, maar het is niet te bewijzen dat er anders minder boter zou zijn geconsumeerd. Bij groente en fruit zouden de prijzen volgens een Zweeds onderzoek kunstmatig hoog worden gehouden door het gebruik van het interventiemechanisme, maar inmiddels speelt interventie nauwelijks nog een rol in de marktordening. Bij wijn zouden de destillatiepremies en de relatief

lage accijnzen in sommige landen consumptie in de hand werken, maar ook hier geldt dat niet valt hard te maken dat de vraag naar wijn zonder deze mechanismen lager zou zijn. Tabak is een van de weinige producten waar sprake is van een volstrekt duidelijke negatieve relatie tussen consumptie en gezondheid; het EU-beleid met aan de ene kant subsidies voor de teelt van tabak en aan de andere kant anti-rookcampagnes is dan ook niet coherent. Daarmee is overigens niet gezegd dat er een verband is tussen het subsidiëren van de teelt van tabak in de EU, de consumptie van tabak in de EU en het aantal rokers. Voor suiker (en alcohol) geldt dat alleen bovenmatig gebruik van deze producten ongezond is. De vrees dat lagere suikerprijzen als gevolg van de hervorming van de marktordening zullen leiden tot meer suikergebruik lijkt niet gegrond. De relatief hoge EU-prijzen voor suiker - in vergelijking met de prijzen op de wereldmarkt - hebben er ook toe geleid dat grootverbruikers van suiker hebben gezocht naar suikervervangers. Voor de meeste suikervervangers (isoglucose en glucosestropen) geldt dat deze qua calorieën niet onder doen voor suiker.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat aanpassing of afschaffing van bepaalde GLB-maatregelen weliswaar de consumptie van ongezond voedsel kan verminderen, maar dat het effect hiervan niet moet worden overschat.

## Summary

Agricultural policy and public health; An exploratory study into the relationship between the Common Agricultural Policy (CAP) and public health

This report covers an exploratory study into the relationship between European agricultural policy and public health. The motivation for this study is the debate on a possible negative relationship between the CAP and public health in the sense that certain CAP instruments stimulate the production and consumption of unhealthy food. In the current debate regarding the growing problem of overweightness and obesity, some critics therefore point an accusing finger at the government and the food industry. However, it appears that the existence of this relationship is difficult to demonstrate.

Within agricultural and food policy, attention has been devoted mainly to issues of food safety over the last few decades, yet in recent years there has been a gradually growing notion that agricultural policy should take account of public health (and particularly the nutritional value and quality of the products). However, it remains difficult to convince the agricultural sector of its responsibility, partly because so little research is available regarding the relationship between agricultural policy and public health. According to Swedish research, however, there is a negative relationship, in which subsidies on unhealthy products and the high prices of healthy products play an important role. Three Dutch researchers also present the price ratio between different products as an important factor: unhealthy products are often cheaper than healthy products.

According to classical economic theory, the price of products and people's incomes play a critical role in determining demand (substitution and income effects). However, the demand for many agricultural products is relatively price inelastic, since these products represent a basic human need. Other factors also play a role in determining demand. The agricultural policy features various instruments, with pricing policy and production restrictions (quotas) being the most used. In this regard, agricultural policy therefore has consequences for production, prices and thus also indirectly for consumption. In general, it can be stated that agricultural policy has led to an abundance of food, but the claim that this abundance has led to increased consumption (by means of lower prices) is difficult to substantiate given the low price elasticity.

If the influence of the agricultural policy on public health is examined per product (or product group) and per instrument, more specific conclusions can be drawn. To this end, a number of market regulations have been examined that have been criticised in various publications for their (supposedly) negative effects on public health. For dairy products, for example, the sales programmes for butter and school milk (full-cream milk) have promoted the consumption of relatively unhealthy animal fats, but one cannot prove that less butter would otherwise have been consumed. According to Swedish research, the prices of fruit and vegetables could be kept high artificially through the use of the intervention mechanism. However, intervention no longer plays much of a role at all in market

regulation. For wine, the distillation premiums and the relatively low excise duties in some countries may encourage consumption, but here too, one cannot prove that the demand for wine would have been lower without this mechanism. Tobacco is one of the few products for which there is an absolutely clear negative relationship between consumption and health. The EU policy of on the one hand subsidising the cultivation of tobacco and on the other hand running anti-smoking campaigns is therefore not consistent. This does not necessarily mean that there is a link between the subsidies provided for the cultivation of tobacco in the EU, the consumption of tobacco in the EU and the number of smokers. Where sugar (and alcohol) are concerned, only excessive use is unhealthy. The fear that lower sugar prices resulting from market regulation reforms lead to increased sugar consumption appears to be unfounded. The relatively high EU prices for sugar - compared with world market prices - have prompted large-scale users of sugar to seek sugar substitutes. Most sugar substitutes (isoglucose and glucose syrups) are actually no better than sugar in terms of calories. In general, the conclusion can be drawn that although the modification or abolition of certain CAP measures could reduce the consumption of unhealthy food, the effect must not be overestimated.

# 1. Inleiding

## 1.1 Het probleem van overgewicht en obesitas

In maart 2005 gaf Markos Kyprianou, Europees Commissaris voor gezondheid en consumentenbescherming, het startschot voor een EU-actieplatform 'Voeding, lichaamsbeweging en gezondheid' om de epidemie van overgewicht en obesitas (zwaarlijvigheid) in de EU te bestrijden (EC, 2005; NRC Handelsblad, 2005). Obesitas levert niet alleen gevaar op voor de volksgezondheid, er zijn ook hoge economische kosten mee gemoeid. De Eurocommissaris heeft aangegeven samen te willen werken met het bedrijfsleven (levensmiddelen-, detailhandel-, catering- en reclamebranche), consumentenorganisaties, gezondheidsdeskundigen en politieke leiders. Door middel van 'vrijwillige acties' moet worden geprobeerd om de consument, en met name schoolkinderen, ertoe te bewegen anders en minder te eten.

Het platform is opgericht mede naar aanleiding van alarmerende berichten over de omvang van het obesitasprobleem in Europa. De aanpak van obesitas was al een prioriteit binnen het Communautair actieprogramma op het gebied van de volksgezondheid 2003-2008, maar tot dusver was de implementatie primair een verantwoordelijkheid van de lidstaten (Byrne, 2003). De nieuwe Eurocommissaris heeft de EU echter een grotere rol toebedacht. Volgens Kyprianou is de situatie in Europa vergelijkbaar met de situatie in de VS. Ruim 200 miljoen volwassen Europeanen kampen met overgewicht of obesitas - dat komt overeen met zo'n 44% van de bevolking van de EU-25 - , terwijl er per jaar 400.000 schoolkinderen met overgewicht bijkomen, aldus de International Obesity Task Force (IOTF, 2005). En obesitas is slechts een van de welvaartsziekten, naast bijvoorbeeld hart- en vaatziekten en cariës.

In Nederland heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in januari 2005 samen met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en vertegenwoordigers van acht belangenpartijen, zoals Horeca Nederland, Zorgverzekeraars Nederland en het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel een convenant tegen overgewicht getekend (ministerie VWS, 2005). In dit convenant wordt overgewicht als een explosief groeiend probleem gezien waar absoluut een oplossing voor moet worden gezocht. In het convenant wordt de primaire verantwoordelijkheid echter bij het individu/de consument gelegd. Om deze reden heeft de Consumentenbond het convenant dan ook niet getekend, omdat de bond van mening is dat er ook een verantwoordelijkheid ligt voor de overheid en vooral de voedingsindustrie om de problemen rond overgewicht aan te pakken.

In de kabinetsnota *Langer gezond leven* wordt de aanpak van overgewicht eveneens als een speerpunt gezien, maar ook hier geldt dat de verantwoordelijkheid primair bij de consument wordt gelegd (ministerie VWS, 2003). Er wordt slechts zijdelings ingegaan op mogelijke acties die bijvoorbeeld door de voedselindustrie kunnen worden ondernomen, zoals het gezonder maken van hun producten.

## 1.2 Achtergrond en oorzaken obesitas

Er is al veel geschreven over de achterliggende oorzaken van welvaartsziekten. Aan de ene kant bewegen mensen (en vooral kinderen) steeds minder, aan de andere kant wordt steeds meer ongezond voedsel gegeten. De consumptie van suiker, zout en verzadigde vetzuren is te hoog, terwijl de consumptie van fruit, groente en meervoudig onverzadigde vetzuren relatief laag is. Ook de invloed van omgevingsfactoren komt steeds meer in beeld. Sociale druk, gewoonten, normen en waarden (sociale omgevingsfactoren) hebben eveneens invloed op het eetgedrag, evenals de wijze waarop de fysieke omgeving is ingericht en

'de consequenties daarvan voor het (on)gemak of de (on)mogelijkheid om te kiezen voor bepaalde gedragsopties. [...] De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO, 2003), de Nederlandse Gezondheidsraad (2003) en de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) wijzen alle op de invloed van omgevingsfactoren met betrekking tot de uitdijende problematiek van overgewicht en obesitas' (Dagevos, p. 2 op cit., 2004).

Recent hebben verschillende rapporten melding gemaakt van een sterke toename van overgewicht, diabetes 2, hart- en vaatziekten, kanker, cariës en botontkalking in de EU, maar ook in Nederland (Gezondheidsraad, 2002; WHO, 2003; RIVM, 2004). Er wordt gesproken van obesitas als de Body Mass Index hoger is dan 30, van overgewicht is sprake als de Body Mass Index hoger is dan 25.<sup>1</sup> Vooral een rapport dat in opdracht van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en de Wereldvoedselorganisatie (FAO) door een groep van 30 wetenschappers was opgesteld, heeft veel stof doen opwaaien (WHO, 2003). Dit rapport, waarvan de concepthoofdstukken reeds in februari 2002 gereed waren, werd pas in mei 2003 gepubliceerd, omdat door verschillende belanghebbenden bezwaar was gemaakt tegen de richtlijnen voor zout-, vet- en suikerconsumptie die in het rapport worden genoemd, evenals tegen de aanbevelingen die in het rapport werden gedaan. Zo zou het gebruik van vet in niet meer dan 15 tot 30% van de totale energiebehoefte moeten voorzien, een percentage van 20 is uit oogpunt van gezondheid het beste. Wat betreft suiker zou het streven moeten zijn maximaal 10% van de energiebehoefte uit zogenaamde vrije suikers te halen. Voorbeelden van concrete maatregelen die de wetenschappers voorstelden en die op veel weerstand stuitten, waren een beperking van de groei van de palmolieconsumptie, een reductie van de landbouwsubsidies aan de suikerindustrie (teneinde overconsumptie van suiker te ontmoedigen) en maatregelen met betrekking tot TV-reclame (Luyendijk, 2005). Hoewel ze veel stof deden opwaaien, waren de consumptierichtlijnen destijds echter niet nieuw. In 1990 publiceerde een WHO Study Group al eens een rapport, waar precies dezelfde richtlijnen in stonden (WHO, 1990). In dit rapport werden echter minder vergaande aanbevelingen voor concrete maatregelen gedaan.

De richtlijnen leidden onder meer tot felle protesten van de FAO, die stelde dat juist arme landen in Afrika en Azië afhankelijk waren van de productie van suiker en vet. Verder was ook de Amerikaanse suikerindustrie zo ontsteld over de suikerrichtlijn, dat de sui-

---

<sup>1</sup> De Body Mass Index is het quotiënt van gewicht gedeeld door lengte in kwadraat en staat ook bekend als de Quetelet-index. Het is een zeer ruwe maatstaf om te beoordelen of sprake is van overgewicht.

kerlobby zich uiteindelijk wendde tot het Amerikaanse ministerie van Volksgezondheid (Luyendijk, 2005). De Amerikanen zetten vervolgens de WHO onder druk om de suiker-richtlijn te schrappen, omdat anders de bijdrage aan de VN drastisch zou worden gekort. Uiteindelijk is het rapport met een afgezwakte strategie vijftien maanden later gepubliceerd.

### **1.3 Inhoud van deze verkenning**

De afgelopen tijd zijn verschillende rapporten verschenen die wijzen op een mogelijk negatieve relatie tussen landbouwbeleid en volksgezondheid, bijvoorbeeld door het subsidiëren van de productie van ongezonde producten (suiker, melk, vlees) en het niet-subsidiëren van gezonde producten zoals groenten en fruit (Cash et al., 2004; Schäfer Elinder, 2003; WHO, 2003). Het doel van deze verkenning is meer inzicht te verkrijgen in de relaties tussen (de instrumenten van) het Europese landbouwbeleid en de consumptie van voedsel.

De verkenning vangt aan met een literatuuronderzoek naar publicaties op het gebied van de relatie tussen het landbouwbeleid en de consumptie van voedsel, waarvan de resultaten in hoofdstuk 2 worden weergegeven. In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader uiteengezet omtrent de vraag van consumenten naar voedsel. Dit biedt de aanknopingspunten voor de algemene analyse van de instrumenten van het landbouwbeleid en hun effect op de consumptie van voedsel. In hoofdstuk 4 wordt ten slotte ingegaan op de effecten op de consumptie van een aantal specifieke instrumenten van het Europese landbouwbeleid.

De verkenning sluit af met discussie en conclusies.

## 2. Literatuuronderzoek naar de relatie tussen landbouwbeleid en volksgezondheid

### 2.1 Inleiding

In dit onderdeel van de verkenning wordt een aantal studies en publicaties gepresenteerd die betrekking hebben op de relatie tussen het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en volksgezondheid. Het is geenszins een uitputtend overzicht, ongetwijfeld zijn er meer publicaties verschenen dan de hier genoemde. Het doel is vooral een globaal inzicht te geven in de standpunten die zijn geuit over de relatie tussen landbouwbeleid en volksgezondheid. De standpunten die worden geuit zijn geen weergave van de mening van de auteurs van dit rapport. In de verdere hoofdstukken zal worden nagegaan in hoeverre de uitspraken van de aangehaalde onderzoekers - voorzover deze betrekking hebben op het GLB van de EU - gestaafd kunnen worden.

### 2.2 Publicaties over de relatie tussen landbouwbeleid en volksgezondheid

Volgens Marks (1984) ontstond in de jaren tachtig het bewustzijn dat het landbouw- en voedselbeleid niet slechts op productiviteit en winstgevendheid gericht moest zijn, maar dat gezondheids-, ecologische en sociale aspecten ook een belangrijke rol spelen. Hier ging het bijvoorbeeld om de problemen rond mestoverschotten, restanten van bestrijdingsmiddelen, de aanwezigheid van hormonen en antibiotica in vlees, het nitraatgehalte in oppervlaktewater en de kwaliteit van het voedsel (gehalte van bepaalde schadelijke stoffen). De problematiek rondom overgewicht en andere ziekten kwam pas veel later op de agenda. Zo kan het voedselbeleid worden onderverdeeld in drie verschillende categorieën:

1. het zorgen voor voldoende voedselaanbod (voedselzekerheid);
2. het zorgen voor 'schoon' voedsel (voedselveiligheid);
3. het zorgen voor een gezonde voedselvoorziening (voedselkwaliteit).

Lobstein (2002) wijst op het feit dat de laatste jaren veel aandacht is uitgegaan naar vraagstukken rondom voedselveiligheid, terwijl juist de consumptie van ongezonde voeding tot grote problemen leidt. Volgens de auteur is er daarom een omslag in het denken over voeding nodig om deze problemen op te lossen. Een heroverweging van de rol van de commerciële voedselvoorziening is hierbij noodzakelijk. Het landbouw- en voedselvoorzieningsbeleid moet beter worden gekoppeld aan het voedings- en gezondheidsbeleid. Niet alleen op Europees niveau, maar ook op mondiaal niveau. Zo is bij de presentatie van het eerdergenoemde WHO-rapport duidelijk geworden dat de twee betrokken VN-organisaties, de FAO en de WHO, verschillende agenda's hebben (Lobstein, 2002: 581).

Volgens Eurohealth (2004) is geleidelijk de gedachte ontstaan dat het landbouwbeleid ook rekening dient te houden met de volksgezondheid (en meer in het bijzonder met



de voedingswaarde en kwaliteit van de producten), zoals ook beschreven staat in artikel 152 en 153 van het Verdrag van Amsterdam:

Artikel 152 (1a) 'Bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd.'

Artikel 153 (1) 'Om de belangen van de consumenten te bevorderen en een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, draagt de Gemeenschap bij tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten evenals tot de bevordering van hun recht op voorlichting en vorming, en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen.'

In de praktijk blijkt de integratie van volksgezondheidsbeleid in het landbouwbeleid echter niet eenvoudig. Hoewel volgens Eurohealth het Europese landbouwbeleid grotendeels bepaalt welk voedsel er wordt geproduceerd; hoe het wordt geproduceerd, verwerkt en verkocht en dus uiteindelijk wat mensen eten, is het eetgedrag van een individu voor velen slechts een zaak voor het individu zelf. Het is dan echter wel zaak dat het productiesysteem ervoor zorgt dat er voldoende gezond eten voor iedereen beschikbaar is. Volgens Lobstein (2004) is de Europese landbouwsector echter niet in staat om aan de vraag naar gezond voedsel te voldoen, in het geval dat alle Europeanen mochten besluiten om zich te houden aan de richtlijnen uit het WHO-rapport uit 2003.

Eurohealth (2004:2) is van mening dat om de landbouwsector te overtuigen van de relatie tussen het landbouwbeleid, voeding en volksgezondheid en zodoende veranderingen in het beleid te bewerkstelligen, de 'volksgezondheidslobby' allianties moet aangaan met de landbouw- en voedselsector. In dit geval kan men leren van de organisaties die gestreden hebben voor de integratie van milieu- en voedselveiligheidsaspecten in het landbouwbeleid. Volgens Lang (2004) was het voor de milieuorganisaties relatief makkelijk om schadelijke effecten van het landbouwbeleid aan te wijzen, omdat er veel onderzoek naar wordt gedaan. Onderzoek naar de relatie tussen voedsel en gezondheid was nooit een prioriteit, waardoor het moeilijker is om veranderingen af te dwingen. In het laatste decennium neemt het onderzoek naar de gezondheidseffecten van het landbouw- en voedselbeleid echter een grote vlucht, onder andere door de explosieve groei van de overgewichtproblematiek.

Het Zweeds Nationaal Instituut voor Volksgezondheid stelt in een omvangrijk rapport dat het huidige landbouwbeleid in vier sectoren (fruit en groenten, zuivel, wijn en tabak) schadelijk is voor de volksgezondheid en dat veranderingen in het beleid noodzakelijk zijn (Schäfer Elinder, 2003). Het rapport noemt de volgende voorbeelden van instrumenten en maatregelen die negatieve consequenties (kunnen) hebben voor de volksgezondheid:

- steun aan de productie van dierlijke producten met een hoog vetgehalte;
- gesubsidieerde promotie van wijnconsumptie en gesubsidieerde wijndestillatie;
- gesubsidieerde tabaksteelt (tegenover gesubsidieerde anti-rookcampagnes);
- kunstmatig hooghouden van fruit- en groenteprijzen door ingrijpen in de markt ('withdrawal').

Het gaat echter niet alleen om het leveren van bewijs voor de schadelijke effecten van het landbouwbeleid. De politici die de veranderingen in het beleid moeten doorvoeren, willen hier ook graag op korte termijn resultaat van kunnen (laten) zien. De effecten van betere voeding zijn echter pas meetbaar na enkele tientallen jaren, als bijvoorbeeld blijkt dat de kosten voor het behandelen van ziekten als obesitas gedaald zijn.

Volgens een (kranten)artikel van Bol et al. (2004) is het feit dat voedsel steeds goedkoper is geworden, een mogelijke eerste verklaring voor de toename van overgewicht en andere welvaartsziekten. Maar volgens de auteurs is de prijsverhouding tussen verschillende soorten voedsel belangrijker. Zo heeft de Europese Commissie onlangs voorgesteld om de prijs van suiker te verlagen, terwijl overconsumptie van suiker zeer schadelijk is voor de volksgezondheid. Aan de andere kant is er geen prijsbeleid voor gezond voedsel, zoals groenten en fruit. Bol et al. (2004) pleiten voor een halt aan de verdere daling van de voedselprijzen behalve die van groenten, fruit en meervoudig onverzadigde vetzuren.

Een WHO-rapport uit 2003 inzake het voorkomen van chronische ziekten (WHO, 2003) concludeert dat niet aan het effect van landbouwbeleid, met name subsidies, op de productiestructuur, verwerking en marketing - en daarmee op de beschikbaarheid van voedsel passend bij een gezond eetpatroon - voorbijgegaan mag worden (World Health Organisation, 2003: 38).

In de door de WHO gepubliceerde *Global strategy on diet, physical activity and health* van de Fifty-seventh World Health Assembly (22 mei 2004) staat de aanbeveling dat nationaal voedsel en landbouwbeleid in lijn zou moeten zijn met de bescherming en de bevordering van gezondheid:

'Where needed, governments should consider policies that facilitate the adoption of healthy diet. Food and nutrition policy should also cover food safety and sustainable food security. Governments should be encouraged to examine food and agricultural policies for potential health effects on the food supply.'

Cash et al. (2004) constateren dat de 'dietary effects of existing agricultural policies have both positive and negative implications for consumer health' (Cash et al., 2004: 74). Deze constatering is gebaseerd op een kwalitatieve analyse van het beleid. De auteurs 'recommend that quantitative assessment of the dietary impacts of individual agricultural policies on consumers be undertaken' (ibid., 75).

Ten slotte constateren Goddard et al. (2005) bij een analyse van de gebruikte instrumenten voor ondersteuning van de landbouw in Canada dat er mogelijk effecten zijn op de consumptie, maar de omvang en richting zijn moeilijk voorspelbaar.

## 3. Landbouwbeleid

### 3.1 De vraag van consumenten naar voedsel - theorie

Volgens de klassieke economische theorie maximaliseren consumenten hun nut door het hun beschikbare budget voor voedsel te verdelen over verschillende goederen. In de meest eenvoudige vorm wordt uitgegaan van 2 goederen, bijvoorbeeld brood en boter, die de consument gegeven een vast budget en vaste prijzen voor respectievelijk brood en boter kan kopen. Veranderingen in het beschikbare budget en veranderingen in de (relatieve) prijzen van de producten zullen leiden tot veranderingen in de vraag van de consument (anders gezegd tot een verschuiving van de vraagcurves) naar de producten. In het algemeen kan worden gesteld dat de vraag naar een bepaald goed toeneemt als de prijs daalt. Deze verandering van de vraag als gevolg van een prijsverandering kan gesplitst worden in twee delen: een substitutie-effect en een inkomenseffect.

Het substitutie-effect wijst op het vervangen van het relatief duurder geworden product door het relatief goedkoper geworden product. Het budget- of inkomenseffect duidt aan dat een prijsdaling ook gezien kan worden als een toename van het beschikbare inkomen. Bij een stijging van het inkomen zal de consument van sommige producten meer vragen, andere producten verdwijnen mogelijk uit het pakket. Een voorbeeld van het laatste zijn eenvoudige producten (bijvoorbeeld margarine) die worden vervangen door luxere goederen (bijvoorbeeld boter). Dit worden ook wel *inferieure* goederen genoemd, goederen waarvan men minder gaat kopen als het inkomen stijgt omdat men meer luxe goederen gaat kopen.

De mate waarin de vraag reageert op een prijsverandering is de zogenaamde prijselasticiteit van de vraag. De mate waarin de vraag reageert op een verandering in het inkomen is de zogenaamde inkomenselasticiteit van de vraag.

De prijselasticiteit is gedefinieerd als de procentuele verandering van de gevraagde hoeveelheid ten gevolge van een verandering van de prijs met 1%. Als de prijselasticiteit kleiner is dan -1, is sprake van een elastische vraag. Ligt de waarde tussen -1 en 0, dan spreken we over een inelastische vraag. In het algemeen wordt aangenomen dat de vraag naar veel agrarische producten zoals aardappelen, groente en fruit, prijsinelastisch is, aangezien deze voedingsmiddelen tot de basisbehoeften van de mens behoren. Zo wordt de prijselasticiteit van aardappelen geschat op -0,02, van groenten en fruit op -0,03, van suiker op -0,01, van melkproducten op -0,15 en van vlees en vis op -1,01 (Jongeneel (2000) geciteerd in Silvis et al., 2002). Voor aardappelen betekent dit bijvoorbeeld dat een prijsstijging van 10% leidt tot een afname van de vraag van 0,2%.

Over het algemeen geldt dat 'luxere' producten een hogere prijsgevoeligheid hebben. Binnen de agrarische sector geldt dat verwerkte producten over het algemeen een hogere prijselasticiteit hebben dan onverwerkte producten (Slangen et al., geciteerd in Kornelis (2005)). Een aantal landbouwproducten, bijvoorbeeld brood, aardappelen en rijst, wordt

beschouwd als inferieure goederen omdat de consument er minder van gaat kopen als het inkomen stijgt.

Daarnaast heeft onderzoek aangetoond dat de vraag naar landbouwproducten afhankelijk is van het inkomen van mensen. In het algemeen geldt dat hoe hoger het inkomen is, hoe minder de prijs een rol speelt. In landen met een lager gemiddeld inkomen besteden mensen een relatief groter deel van hun inkomen aan granen, oliën/vetten en fruit en groenten en een relatief kleiner deel aan vlees, zuivel en ander voedsel (Regmi, 2001). De prijselasticiteit van de vraag naar voedsel is in lage-inkomenslanden gemiddeld hoger dan in landen met een hoger gemiddeld inkomen (ibid., zie ook bijvoorbeeld Schmidhuber, 2005). Hoewel de aanname dat de vraag naar landbouwproducten inelastisch is door veel wetenschappers wordt gedeeld (zie ook Huang en Lin, 2000), zijn er ook economen die stellen dat dit niet opgaat. Volgens econoom Wim Groot (Universiteit Maastricht) geldt ook voor voedsel de eenvoudige wetmatigheid uit de economie: naarmate producten goedkoper worden, zijn mensen meer geneigd deze producten aan te schaffen (Aan de Brugh, 2004).

Uit voorgaande blijkt dat de consumentenvraag in eerste instantie wordt bepaald door de prijzen van producten en het inkomen. Daarnaast spelen echter diverse niet-economische factoren een rol. Te denken valt aan sociale en culturele factoren zoals voedingsgewoonten, maar ook aan het gemak waarmee men kan beschikken over voedsel. Deze factoren blijven in deze verkenning verder buiten beschouwing.

### **3.2 Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid**

Landbouwbeleid is een brede term. In deze verkenning wordt onder landbouwbeleid het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) verstaan. Dit valt uiteen in twee delen, het markt- en inkomensbeleid en het plattelandsbeleid, de zogenaamde eerste en tweede pijler.

Voor deze verkenning zal enkel worden ingegaan op het markt- en inkomensbeleid daar in dit beleid in eerste instantie de instrumenten vervat zitten gericht op het sturen van de landbouwproductie.<sup>1</sup> Dit geldt niet voor het plattelandsbeleid, dat zich veel breder richt op ontwikkeling van het platteland. Een uitzondering hierop vormt de mogelijkheid om biologische landbouw te subsidiëren.

Het GLB kent een lange geschiedenis. Ontstaan in de jaren vijftig was het beleid - in de vorm van gemeenschappelijke marktordeningen - primair gericht op stabilisatie en ondersteuning van de prijzen van de belangrijkste (grondgebonden) landbouwproducten. Op deze wijze zou de voedselvoorziening veiliggesteld worden. Bij de hoogte van de prijzen werd van een niveau uitgegaan dat een redelijke levensstandaard voor de producenten mogelijk moest maken. Overigens was het tevens een doelstelling om redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren. Deze doelstellingen werden bereikt door prijssteun per product.

Bij het ontstaan van de verschillende marktordeningen werd onderscheid gemaakt tussen zware en lichte marktordeningen. De zware marktordeningen golden voor de grondgebonden producten (granen, suiker, rundvlees, zuivel, wijn, olijfolie). Kenmerk van de

---

<sup>1</sup> Op de effecten die kunnen uitgaan op de productie van allerhande regelgeving met betrekking tot voedselkwaliteit en voedselveiligheid wordt niet ingegaan.

zware marktordeningen is vooral de mogelijkheid tot interventie, het uit de markt nemen van producten om zo een zeker (hoog) prijsniveau te realiseren. Naast interventie zijn er invoerheffingen en exportsubsidies, om op de interne EU-markt het gewenste prijspeil te kunnen realiseren. In de lichte marktordeningen (pluimveevlees, varkensvlees, eieren, groenten en fruit, schape- en geitevlees) ontbreekt het interventie-instrument, alhoewel bij sommige producten het uit de markt nemen van producten wel mogelijk is. Bij de lichte marktordeningen vindt deze 'interventie' veel incidenteler plaats, of tegen zeer lage prijzen (zoals bij groente en fruit). De ondersteuning van het inkomen is daardoor ook veelal beperkter. Wel bestaat voor een aantal producten - waaronder bijvoorbeeld tomaten - gedurende bepaalde perioden in het jaar een vrij hoge bescherming aan de grens. Producten mogen dan niet onder een zogenaamde entreeprijs ingevoerd worden. Dit beïnvloedt uiteraard de prijsvorming van de producten in kwestie.

Ten slotte zijn er teelten waarvoor geen marktordening bestaat: aardappelen, uien en sierteeltproducten.

In de afgelopen jaren hebben zeer veel wijzigingen plaatsgevonden in de marktordeningen van het GLB, zoals bijvoorbeeld de introductie van melkquota in 1984. Deze waren noodzakelijk om het hoofd te bieden aan de stijgende uitgaven - vooral als gevolg van groeiende interventievoorraden - en internationale druk om het handelsversturende karakter van het beleid te verminderen. Voor de meeste producten betekende dit dat de prijzen de afgelopen jaren flink zijn gedaald, of de komende jaren nog flink zullen dalen. Het volstaat hier op te merken dat sinds 1992 de zware marktordeningen steeds minder het karakter hebben gekregen van productgebonden prijssteun.<sup>1</sup> Voor de zware marktordeningen geldt ondertussen dat het merendeel van de steun wordt gegeven via toeslagen per hectare, evenals dat de afstand tussen de interne prijzen en de wereldmarktprijzen aanzienlijk is afgenomen. Suiker vormde hierop een uitzondering, voor dit product is echter in november 2005 een hervorming overeengekomen. Volgens de besluiten zullen de institutionele prijzen in een periode van vier jaar met 36% worden verlaagd en worden de suikerbietproducenten voor ruim 60% gecompenseerd voor de prijsdaling met behulp van directe inkomenssteun in de vorm van toeslagen per hectare. De marktordening van suiker komt daarmee meer in lijn met de marktordeningen voor de overige grondgebonden teelten.

In onderstaande figuur 3.1 is aangegeven, per product, welke instrumenten worden ingezet in het kader van de verschillende marktordeningen.

---

<sup>1</sup> Zie Oskam et al. (2005), 'Van prijsbeleid naar bedrijfstoelagen'. In: *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen*. Voor een uitgebreide behandeling van de geschiedenis en huidige instrumenten van het GLB.

	Prijsbeleid	Quota	Interventie	Directe inkomenssteun	Afzetbevorderende maatregelen a)
Graan	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee
Oliezaden	Nee	Ja <sup>b)</sup>	Ja	Ja	Nee
Eiwithoudende gewassen	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee
Suiker	Ja	Ja	Ja	Ja <sup>c)</sup>	Nee
Groente en d) fruit	Nee	Ja <sup>e)</sup>	Ja	Nee	Ja
Tabak	Ja	Ja	Nee	Ja <sup>c)</sup>	Nee
Wijn	Ja	Nee	Ja <sup>f)</sup>	Nee	Nee
Rundvlees	Ja	Nee	Ja <sup>g)</sup>	Ja	Nee
Varkensvlees	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Pluimveevlees	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Melk <sup>h)</sup>	Ja	Ja		Ja	Ja
Boter	Ja		Ja		Ja
Mager melkpoeder	Ja		Ja		Ja

*Figuur 3.1 Instrumenten van het GLB, voor verschillende producten*

a) Hieronder wordt niet begrepen exportsubsidies, maar wel de voedselprogramma's die gelden voor groenten en fruit alsook melk (zie verder paragraaf 4.1); b) In de zin van een maximumareaal dat deze teelt mag beslaan; c) Per 2006; d) Voor tomaten, perziken, peren en citrusvruchten wordt steun gegeven indien deze producten worden verwerkt. Ook bestaat er productiesteun voor gedroogde vijgen en gedroogde pruimen; e) In de zin van garantiedrempels die de steun aan de verwerkingsbedrijven beperken; f) In de vorm van preventieve en verplichte distillatie; g) Daar de EU momenteel netto-importeur is van rundvlees is er nauwelijks interventie; h) In de periode 2004 - 2007 gaan de interventieprijzen voor boter en mager melkpoeder stapsgewijs omlaag met respectievelijk 25 en 15%. Dit betekent dat exportsubsidies, interne afzetmaatregelen en interventie voor melkpoeder grotendeels afgebouwd kunnen worden. Voor boter blijft het prijsverschil met de wereldmarkt echter aanzienlijk en zullen deze instrumenten nog wel nodig zijn.

### 3.3 Effecten van het GLB

De relatie tussen het GLB en consumptie loopt via de invloed van het GLB op de productie en de prijzen. Beide worden afzonderlijk behandeld, waarna getracht wordt het effect op de consumptie af te leiden

#### *Effect op productie*

In het algemeen gesproken heeft het GLB - mede - geleid tot een uitbreiding van de primaire productie in de EU. De relatief hoge en vooral ook stabiele prijzen hebben, zeker in de beginperiode van het GLB, bijgedragen aan een vergroting van het aanbod van landbouwproducten die de vraag oversteege en, in sommige delen van de EU althans, aan intensivering van de productie. Ook de gegarandeerde interventie - tegen aantrekkelijke prijzen - die voor producten als granen, rundvlees, boter en mager melkpoeder, groente en fruit evenals wijn lange tijd heeft bestaan, heeft bijgedragen aan het stimuleren van de productie

in de EU. Marginalisering van de landbouw in andere gebieden van de EU wordt echter - bijvoorbeeld door verschillende milieu- en natuurorganisaties - eveneens op het conto van het GLB geschreven.

Geen van de genoemde ontwikkelingen kan enkel aan het GLB toegeschreven worden. De beschikbaarheid van goedkope inputs als kunstmest en bestrijdingsmiddelen, in combinatie met verbeterde teelt- en productietechnieken, maatregelen om de structuur van de landbouw te verbeteren, onderwijs en onderzoek hebben eveneens hun steentje bijgedragen.

Per land of zelfs per gebied heeft de landbouw zich verschillend ontwikkeld, mede afhankelijk van de lokale omstandigheden en nationale wetgeving op bijvoorbeeld het terrein van milieu of ruimtelijke ordening. Uiteindelijk zijn de verwachte (netto)opbrengsten die wordt gegenereerd door de inzet van de verschillende beschikbare productiefactoren sturend. Deze worden wel mede bepaald door het beleid, denk aan de prijsopdrijvende werking van quota of van milieubeleid. De opbrengsten zijn lange tijd in gunstige zin beïnvloed door het GLB.

Met het voorgaande is niet gezegd dat geen sturing uitgaat van de instrumenten van het GLB, wel dat de oorzaak-gevolgrelaties complex zijn.

Een nog niet genoemd maar voor deze studie wel relevant effect van het GLB is ook dat binnen productgroepen vergelijkbare producten (substituten) in wisselende mate zijn ondersteund. Door de uiteenlopende mate van ondersteuning zijn scheve prijsverhoudingen ontstaan. Dit zet aan tot substitutie. Een voorbeeld is granen. Granen zijn binnen de EU lange tijd ondersteund via een hoge prijs. De hoge interne prijs vereiste ook bescherming aan de grenzen. Een aantal vervangers van granen, vooral in het gebruik voor veevoer zoals soja, werd niet door de EU ondersteund en kon vrij van tarieven in de EU geïmporteerd worden. Dit heeft geleid tot vervanging van graan in veevoeder door graanvervangers in gebieden van de EU waar dit economisch aantrekkelijk was (vooral gebieden dichtbij een aanvoerpunt van graanvervangers, zoals het achterland van de haven van Rotterdam). Andere voorbeelden zijn boter en suiker. De hoge boterprijs heeft geleid tot substitutie door plantaardige vetten en oliën. Een aantal daarvan, zoals zonnebloem- en koolzaadolie, wordt ook door het GLB ondersteund, maar in veel geringere mate dan botervet. Ook voor suiker geldt dat de hoge suikerprijs heeft geleid tot het zoeken naar vervangers, een aantal daarvan is in de loop der tijd onderworpen aan (productie)beperkingen om de interne EU-afzet van suiker te beschermen.<sup>1</sup>

Door de diverse aanpassingen in het GLB van de afgelopen 10 tot 15 jaar is de verstorende marktwerking - in de zin van een productieprikkel - fors afgenomen. De steun is veelal niet langer productgebonden, maar 'ontkoppeld', dat wil zeggen onafhankelijk van wat geproduceerd wordt. Daardoor is er meer ruimte voor de markt om te zorgen voor een goed evenwicht tussen vraag en aanbod (zie ook kader over PSE). Beperkingen liggen er vanuit de bedrijfsopzet, maar ook vanuit de regelgeving. Zo is om de productie van de vrije gewassen te beschermen de teelt hiervan niet toegestaan op grond waarvoor een bedrijfs-toeslag wordt ontvangen. Het gaat om groenten, fruit en aardappelen.

---

<sup>1</sup> In hoofdstuk 4 wordt voor suiker en boter nader ingegaan op de gevolgen van de verschillen in ondersteuning in relatie tot substituten.

De wijzigingen in het GLB kunnen er mede toe leiden dat de substitutie-effecten afnemen; voor granen en graanvervangers is dit al het geval daar de scheve prijsverhouding tussen granen en graanvervangers al in 1992 is aangepakt met de zogenaamde Mac Sharry-hervorming.

#### *PSE*

De Producer Support Estimate (PSE) is een door de OESO ontwikkelde maatstaf die meet in welke mate een landbouwsector wordt beschermd. De PSE meet de financiële overdrachten van consumenten en belastingbetalers aan producenten, als gevolg van beleidsmaatregelen die de landbouw ondersteunen, ongeacht het karakter van deze maatregelen, de doelstellingen of de gevolgen voor de productie. Het percentage PSE meet de overdrachten als aandeel in de brutoproductiewaarde.

De PSE is niet onomstreden. Zo overschat de PSE de steun omdat wordt gewerkt met referentieprijzen waarin het (prijsverstorende) effect van het landbouwbeleid al is opgenomen. De maatstaf leent zich vooral voor een vergelijking tussen landen en jaren van de (relatieve) hoogte van de steun aan de landbouw, veel minder voor het meten van de absolute hoogte.

Voor de EU-15 geldt dat de PSE sinds 1986-1988 is gedaald van 41 naar 33% in 2004. Het aandeel van de marktprijssteun in de PSE is in deze periode afgenomen van 87 naar 53%, ten gunste van de minder marktverstorende toeslagen per ha en dier. Het aandeel in de PSE van deze vorm van ondersteuning is toegevoegd van 3 tot 28% in dezelfde periode.

Voor de komende jaren zal naar verwachting de PSE nog meer van samenstelling veranderen, het aandeel marktprijssteun zal verder afnemen, het aandeel toeslagen per ha toenemen als gevolg van de invoering van de bedrijfstoelagen (per 2005 of 2006).

#### *Effect op prijs*

Het GLB bepaalt voor een groot aantal producten een minimumprijs - met het interventiemechanisme wordt een prijsbodem in de markt gelegd. Voor deze producten is er dus een relatie tussen de prijs vastgesteld via het GLB en de prijs die de consument betaalt. Er zijn ook producten waar niet het GLB, maar bijvoorbeeld de veiling, contractverkoop of bemiddeling bepalend is in de prijsvorming. Het gaat dan vooral om de vrije producten en de producten die onder een lichte marktordening vallen. Ter illustratie is in bijlage 1 voor een aantal producten beschreven hoe prijsvorming plaatsvindt in Nederland.

Het aandeel van de producentenprijs in de uiteindelijke prijs die de consument betaalt, verschilt per product omdat er nog meer factoren zijn die meespelen in de consumentenprijs. Zo is de inkoopprijs voor supermarkten slechts een onderdeel van de totale kosten. Ook speelt mee welke bewerkingen het product ondergaat alvorens het de winkel bereikt. Internationale verhandelbaarheid en de mate/mogelijkheid van substitutie met andere producten kunnen eveneens van invloed zijn. Volgens een al wat ouder onderzoek van De Bont (2000) komt gemiddeld 20 cent van iedere consumenteneuro bij de boer terecht. Per product zijn er echter grote verschillen, van akkerbouwproducten komt slechts 13 cent bij de boer terecht, van zuivelproducten daarentegen 46 cent.

Het voorgaande betekent dat veranderingen in de prijs op producentenniveau bij veel producten beperkt doorwerken in de prijs op consumentenniveau. Uit onderzoek van Bunte et al. (2003) blijkt verder dat het grootwinkelbedrijf zowel prijsstijgingen als prijsdalingen op korte termijn afvlakt, zodat deze slechts in beperkte mate doorwerken in de consumentenprijs. Op langere termijn zijn de consumentenprijzen duidelijk gerelateerd aan de prij-



zen af-boerderij en de prijzen op groothandelsniveau. De variantie in consumentenprijzen is doorgaans echter lager dan die van producentenprijzen, gegeven het aandeel van de producentenprijs in de eindprijs is dit logisch.

#### *Effect op consumptie*

De invloed van het GLB op de consumptie loopt via de prijs en via de beschikbaarheid van producten. Wat betreft het eerste, het aandeel van de door het GLB voor veel producten bepaalde producentenprijs in de uiteindelijke prijs voor voedselproducten die de consument betaalt is beperkt. Het sterkste effect is het gegeven dat de prijzen- af-boerderij van veel producten hoger zijn, dan deze zonder de werking van het GLB geweest zouden zijn. Uiteindelijk werken deze hogere producentenprijzen slechts in beperkte mate door in de eindprijzen van de producten. Wel hebben deze hogere producentenprijzen geleid tot substitutie-effecten, veelal op het niveau van de verwerkers (suiker - suikervervangers; boter versus plantaardige oliën en vetten), soms ook op consumentenniveau (boter versus margarine).

De beschikbaarheid van voedsel is dankzij het GLB niet in negatieve zin beïnvloed. Eerder is het omgekeerde het geval geweest en is sprake van overvloed. De veronderstelling dat de voorraden zouden kunnen leiden tot meer consumptie (via de lagere prijzen) lijkt gegeven de geringe prijselasticiteit van de vraag naar agrarische producten een gewaagde.

## 4. Specifieke maatregelen van het GLB

In de in hoofdstuk 2 aangehaalde rapporten die een uitspraak doen over de relatie tussen landbouwbeleid en consumptie/volksgezondheid, wordt veelal in zeer generieke termen gesproken. Dit geldt niet voor het rapport van het Zweedse Nationaal Instituut voor Volksgezondheid (Schäfer Elinder, 2003) waarin vier marktordeningen - zuivel, groente en fruit, tabak en wijn - worden behandeld en wordt gewezen op de negatieve effecten voor de volksgezondheid. Bol et al. (2004) wijzen in hun artikel in de krant op de mogelijk nadelige effecten van de voorgenomen hervorming van de marktordening voor suiker.

In dit hoofdstuk zal voor deze vijf marktordeningen worden nagegaan wat de punten van kritiek zijn en in hoeverre een relatie gelegd kan worden tussen de instrumenten van de betreffende marktordening en volksgezondheid. Per marktordening wordt eerst aangegeven wat de punten van kritiek zijn volgens voornoemde auteurs. Vervolgens wordt een reactie hierop gegeven.

### 4.1 Zuivel

#### *Punten van kritiek*

Het rapport van Schäfer Elinder bekritiseert een aantal afzetmaatregelen voor zuivelproducten. Via de afzetprogramma's voor boter wordt meer boter geconsumeerd dan zonder deze programma's het geval zou zijn geweest. Het schoolmelkprogramma verstrekt meer subsidie indien volle melk wordt verstrekt in plaats van halfvolle of magere melk. Daardoor, aldus het rapport, wordt meer vet geconsumeerd (Schäfer Elinder, 2003: 10). Volgens de richtlijnen van de WHO om obesitas tegen te gaan, zou de consumptie van dierlijke vetten moeten verminderen. Daar de afzetmaatregelen van de EU vooral zijn bedoeld om de interne overschotten aan zuivelproducten te verminderen, is de beste oplossing volgens Schäfer Elinder om de productie van melk in de EU met 20% te verminderen. Productie en (ongesubsidieerde) consumptie zijn dan in evenwicht; de speciale afzetprogramma's voor boter zijn niet meer nodig - en verdringen daardoor ook niet de afzet van plantaardige vetten. Via verbeteringen in voer- en fokbeleid zou het vetpercentage van de melk verlaagd moeten worden. Het rapport bepleit ten slotte om in de schoolmelkprogramma's enkel subsidies te geven op producten met een laag vetgehalte.

#### *Reactie*

In bijlage 2 staan voor een aantal jaren de uitgaven vermeld voor de verschillende speciale afzetprogramma's die de EU kent. De afzetprogramma's bestaan enkel voor zuivelproducten. Het meeste budget wordt gespendeerd aan afzetprogramma's voor magere melk, € 584,2 miljoen in 2003. De uitgaven voor de afzetprogramma's voor boter bedroegen € 444,4 miljoen. Daarnaast is er onder de kop voedselprogramma's geld gereserveerd voor

de verstrekking van schoolmelk (€ 76,2 miljoen in 2003) en het gratis verstrekken van groente en fruit op scholen (€6,2 miljoen).

Leiden deze afzetprogramma's tot een verhoogde afzet van boter(vet)? Om hierop een antwoord te kunnen geven is inzicht nodig in de vraag of de speciale afzetprogramma's de reguliere afzet van boter verdringen. Anders gezegd, hebben de programma's daadwerkelijk geleid tot extra afzet van boter of is slechts een deel van de boter tegen lagere prijzen verkocht? Analoog is de vraag of de afzetprogramma's de afzet van plantaardige vetten hebben verdrongen.<sup>1</sup>

Volgens een studie uit 1985 van Meester en Strijker verdrong de gesubsidieerde afzet van melkpoeder en boter begin jaren tachtig de normale afzet. Van de 18,5 miljoen ton melkequivalenten die in 1983 op de interne markt werd afgezet met subsidies, had 10 miljoen ton ook zonder afzetsubsidies zijn weg gevonden naar de afzetkanalen (Meester en Strijker, 1985, p.72). Uit onderzoek van de Europese Rekenkamer (2000) komt eveneens naar voren dat 'een aanzienlijk deel van de met EU-steun afgezette boter hoe dan ook zou zijn geconsumeerd' (op cit., p. 4). Het gaat hier vooral om afzetprogramma's voor boter voor banketbakkerswerk. De reden is dat het gebruik van boter vooral wordt ingegeven door factoren als traditionele receptuur en marktstrategie, daar veel producten in plaats van met boter ook met plantaardige vetten, of mengsels van vetten, gemaakt zouden kunnen worden. Boter is duur, in vergelijking met alternatieven als plantaardige oliën. Ook met afzetsteun is boter al gauw twee keer zo duur als plantaardige oliën. De afzetsteun vormt dan ook - aldus het verslag van de Rekenkamer - 'geen sterke prikkel voor het gebruik van boter, indien de prijs de voornaamste overweging is.' (p. 18, op cit.).

Voor de twee andere afzetregelingen - boterconcentraat voor rechtstreekse consumptie en boter voor instellingen zonder winstoogmerk - is wel een duidelijker relatie waar te nemen tussen de afname en de prijs die moet worden betaald. Als de prijs stijgt wordt overgegaan op substituten als margarine. De hoeveelheden die met deze afzetregelingen worden afgezet zijn echter beperkt. Wat betreft de verdringing door boter van andere oliën/vetten is het gezien de prijsverhouding tussen boter en plantaardige oliën niet aannemelijk dat er een significant substitutie-effect is.

De stelling dat meer boter is geconsumeerd dan zonder de speciale afzetprogramma's het geval zou zijn geweest kan niet volledig bevestigd worden. Enkel voor de twee afzetregelingen die direct de consumptie van boter stimuleren lijkt sprake te zijn van een positief verband. De hoeveelheid boter die op basis van deze regelingen is afgezet bedraagt tussen de 41 en 45 duizend ton in de periode 1999 - 2003 voor de EU-15 (EC, 2004a). In vergelijking met de totale consumptie van boter - in 2003 1.677 duizend ton - is dit 2,5%.

Ten slotte kan nog opgemerkt worden dat - ondanks of dankzij de afzetregelingen - de totale boterconsumptie in de EU een dalende trend vertoont.

---

<sup>1</sup> Het omgekeerde zou natuurlijk ook gesteld kunnen worden: dankzij de afzetprogramma's wordt ten dele het evenwicht hersteld tussen de prijzen voor plantaardige vetten en oliën en de (kunstmatig) hoge boterprijs.

*Wat is gezonder? Plantaardige of dierlijke vetten?*

Plantaardige vetten zijn gezonder dan dierlijke vetten, maar niet altijd. Als gevolg van hydrogenatie kunnen zogenaamde trans-vetzuren ontstaan, die ongezond zijn. Hydrogenatie wordt toegepast om het smeltpunt van plantaardige olie te verhogen, waardoor een semi-vaste substantie ontstaat. In margarines ontstaan bij de fabricage (via hydrogenatie) vaak trans-vetzuren. Hydrogenatie wordt toegepast omdat daarmee de houdbaarheid van producten verlengd kan worden en de smaak beter behouden blijft. Veel verwerkte producten bevatten deze trans-vetzuren, waarbij het gebruik van boter is vervangen door het gebruik van deze bewerkte plantaardige oliën.

In het recente verleden konden margarines en bak- en braadvetten veel transvet bevatten. Door aanpassing van de techniek en andere grondstoffen is dit bij deze producten teruggebracht naar minder dan één procent. In frituurvet voor de horeca (fast food) en vetten voor het maken van koekjes en gebak komen echter nog steeds (zeer) hoge gehalten voor (Voedingscentrum, 2005).

Naast het feit dat een te hoog gebruik van volle melk en boter negatieve effecten voor de gezondheid kan hebben, blijkt ook dat een hoger gebruik van zuivelproducten kan bijdragen aan gewichtsverlies en tevens het risico op darmkanker kan verlagen. Volgens prof.dr. Wim Saris van de Maastrichtse onderzoeksschool Nutrim is vooral eiwit in melk een belangrijke factor bij gewichtsbeheersing, aangezien eiwit een relatief hoog verzadigingseffect heeft en daardoor een lagere energie-inname. Binnen het onderzoek naar de macronutriënten wordt volgens Saris relatief weinig aandacht besteed aan eiwit als energiebron. Koolhydraten en vetten leiden in deze discussie nog immer de boventoon (Zuivelzicht, 2004).

*Schoolmelk*

Leidt de hogere premie voor volle melk in de schoolmelkregeling tot een verhoogde vetconsumptie?

In de basisverordening voor de marktordening zuivel (1255/1999) is de steun voor volle melk vastgesteld op 23,24 euro per 100 kilogram in 2004, teruglopend naar 18,15 euro per 100 kilogram in 2007. Voor de andere zuivelproducten wordt de steun vastgesteld met in achtname van de melkbestanddelen van de betrokken producten. Dit gaat op basis van melkequivalenten, waaruit logischerwijs volgt dat voor producten met minder eiwit en vet de steun lager is.

In 1999 is het schoolmelkprogramma geëvalueerd in opdracht van het Directoraat-Generaal Landbouw van de Europese Commissie (CEAS, 1999). Het programma is erop gericht de consumptie van melk onder schoolkinderen te verhogen door de melk tegen gesubsidieerde prijzen te verstrekken. In het evaluatierapport werd destijds geconcludeerd dat de regeling van significante invloed was op het prijsniveau van schoolmelk, waardoor melk ook een prijsvoordeel had ten opzichte van andere dranken (mineraalwater, frisdrank en vruchtensap). Er werd echter ook gesteld dat de regeling relatief weinig invloed had op de beschikbaarheid van melk op scholen. Het bleek dat de beschikbaarheid in grotere mate werd bepaald door nationaal beleid en het individuele beleid op scholen.

De belangrijkste conclusie voor dit onderzoek is echter de constatering dat de prijs geen bepalende factor is voor het niveau van de melkconsumptie. In de tweede helft van de jaren negentig was namelijk sprake van een daling in de melkprijs, maar ook van een daling van de melkconsumptie. Verder is melk relatief goedkoper geworden ten opzichte van frisdrank, maar terwijl de consumptie van melk daalde, steeg de consumptie van frisdrank. Een laatste conclusie uit deze evaluatie is dat de regeling een verwaarloosbaar effect heeft op de kennis van de voedingswaarde van melkproducten. Al met al concludeert het rapport

dat de effectiviteit en de efficiëntie van de regeling drastisch verbeterd dient te worden. Vooral de dure prijssubsidie dient ter discussie gesteld te worden.

Uit oogpunt van volksgezondheid lijkt het inderdaad onlogisch een hogere subsidie te geven voor volle schoolmelk. Overigens moet het effect ook niet overdreven worden. Volle melk bevat 3,5% vet, halfvolle melk 1,5%. Op een beker melk per dag (150 ml) scheelt dat 25 calorieën. Als dankzij een schoolmelkprogramma de volle melk een aantrekkelijk substituuut wordt voor bijvoorbeeld een glas frisdrank mag dit (substitutie)effect niet uit het oog verloren worden.

## **4.2 Groenten en fruit**

### *Punten van kritiek*

Het rapport van Schäfer Elinder uit vooral kritiek op het uit de markt halen van groenten en fruit. Volgens het rapport is het zelfs zo dat 'withdrawal of fresh fruit and vegetables had become endemic to the extent that some farmers grew only for withdrawal' (Schäfer Elinder, 2003: 25). Het Zweedse onderzoeksrapport veronderstelt dat de prijzen van groenten en fruit kunstmatig hoog worden gehouden door de mechanismen/instrumenten van het GLB en dan met name door het interventie-instrument. De uit de markt gehaalde groenten en fruit worden veelal vernietigd, gedestilleerd of voor veevoeder gebruikt. Het rapport stelt dat de mogelijkheid om producten van de markt te halen moet worden afgeschaft. Alle producten zouden - tegen een lagere prijs - op de markt moeten komen. Vooral consumenten met een gering inkomen zouden hier profijt van hebben. De enige uitzondering hierop zou moeten zijn in geval van lokale of seizoensgebonden overschotten en dan enkel en alleen indien de uit de markt gehaalde productie alsnog voor menselijke consumptie wordt gebruikt.

### *Reactie: wat zijn de effecten in de huidige marktordening?*

De kritiek van Schäfer Elinder lijkt te zijn geschreven naar aanleiding van de marktordening zoals deze bestond tot 1996. Voor de amendering van 1996 werd het uit de markt nemen van producten veel meer gesubsidieerd dan nu het geval is; hierdoor was de productie veel minder afgestemd op de marktvraag en vond veel vernietiging van producten plaats. In 1996 is de marktordening echter aanzienlijk gewijzigd, waarbij het doel onder meer was om de marktoriëntatie van de producenten te vergroten. Hiertoe werd onder andere het productieplafond, waarboven geen interventiesubsidie kon worden verkregen, verlaagd. De mogelijkheid tot interventie bestaat nog wel, zij het op een veel lager prijsniveau, vooral om heel grote prijsschommelingen te voorkomen. Daarnaast is nog sprake van grensbescherming, door middel van importtarieven. Momenteel werkt de Europese Commissie aan een voorstel voor een hervorming van de marktordening voor verse en verwerkte groenten en fruit. Deze hervorming heeft onder andere als doel nog meer marktwerking in te bouwen, om al te grote interventies te voorkomen. Daarnaast moet de marktordening voor groenten en fruit worden vereenvoudigd en meer in lijn gebracht met het algemene GLB-beleid (inclusief een uitbreiding van de ontkoppeling van de directe steun naar de groenten en fruit sector).

De interne markt wordt anno 2006 afgeschermd door middel van ad valorem importheffingen, die gelden voor alle producten uit de GMO voor fruit en groenten, soms aangevuld met specifieke douanerechten. Voor 12 producten - tomaten, komkommers, artisjokken, courgettes, citroenen, tafeldruiven, appels, abrikozen, kersen, perziken, pruimen en grapefruit - bestaan 'entreprijzen'. Hiermee wordt gegarandeerd dat de ingevoerde producten tegen een bepaalde minimumprijs op de Europese markt komen. Op deze entreprijzen zijn overigens - in het kader van verschillende preferentiële akkoorden - diverse uitzonderingen van toepassing. Daarnaast zijn invoerlicenties noodzakelijk voor een aantal 'gevoelige producten', waarbij de lijst met deze producten varieert. Vrije invoer is voor een groot aantal producten echter nu al mogelijk. Bij hogere interne prijzen zal invoer een grotere rol kunnen gaan spelen voor deze producten.

Om de marktprijzen te stabiliseren is er tevens de mogelijkheid tot 'interventie'. Deze bestaat uit twee delen, door de EU betaalde interventie en aanvullende interventie via telersverenigingen. Interventie die door de EU wordt betaald is mogelijk voor appels, abrikozen, meloenen, nectarines, perziken, peren, tafeldruiven, watermeloenen, clementines, citroenen, mandarijnen, zoete sinaasappels, aubergines, bloemkolen en tomaten. Het doel van de EU-interventie is het stabiliseren van de prijzen in perioden dat deze zeer laag zijn. De overheidsinterventie kostte circa 33 miljoen euro in 2003 voor de EU-15, dat is minder dan 0,1% van de brutoproductiewaarde van de productie van groente en fruit in de EU-15. Naast deze overheidsinterventie kunnen telersverenigingen interveniëren ten behoeve van andere producten; ook kunnen de telersverenigingen de compensatie van de EU voor de interventie aanvullen. Telersverenigingen financieren beide maatregelen uit een actiefonds dat maximaal 8,2% bedraagt van de waarde van de door de telersvereniging afgezette productie. Van deze 8,2% wordt de helft door de EU betaald en de andere helft door de leden-telers. Deze 8,2% kan overigens niet enkel ten behoeve van interventie worden ingezet, maar dient evenwichtig verdeeld te worden over de doelstellingen van de telersvereniging. Daartoe behoort bijvoorbeeld ook het bevorderen van milieuvriendelijke productietechnieken. Hoeveel de telersverenigingen uiteindelijk inzetten ten behoeve van de interventie is niet bekend.

De productie die in aanmerking komt voor een 'EU-interventiepremie' is de laatste zes jaar afgenomen; in 1997/98 werd de premie beperkt tot 50% van de op de markt gebrachte productie van een producentenorganisatie, in 2003/2004 was dit teruggebracht tot 5% voor citrusvruchten, 8,5% voor appels en peren en 10% voor andere producten. De invloed van het interventiesysteem is daarmee beperkt, en het effect op de prijsvorming lijkt daarmee eveneens beperkt.

De effecten van de grensbescherming op het aanbod en daarmee de interne prijzen zijn mogelijk groter dan de effecten van de interventie maatregelen. Zonder nadere kwantificering is dit overigens niet hard te maken. Gezien de importbeperkingen mag echter wel worden verondersteld dat de prijzen voor bepaalde producten in sommige perioden van het jaar hoger zijn dan zonder de bescherming het geval zou zijn geweest.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de kritiek van Schäfer Elinder op het huidige interventiemechanisme niet terecht is. Interventie speelt nauwelijks een rol meer in de marktordening, en zorgt vooral voor enige stabilisatie van prijzen. Dit kan ook een gunstig (lange termijn) effect hebben op de productie. De veronderstelling dat de prijzen van groenten en fruit kunstmatig hoog worden gehouden door de mechanismen/instrumenten

van het GLB geldt vermoedelijk vooral voor de grensbescherming gedurende beperkte periodes in het jaar voor een gelimiteerd aantal producten. Hoe groot dit effect is, is enkel kwantitatief in te schatten door een (modelmatige) vergelijking van de marktsituatie met en zonder GLB-instrumenten.

### 4.3 Wijn

#### *Punten van kritiek*

Volgens het rapport van Schäfer Elinder zou de destillatiepremie voor wijn afgeschaft moeten worden. Deze destillatiepremie houdt de wijnoverschotten in toom. Zou dat laatste niet het geval zijn, dan zouden de oplopende kosten van de wijnvoorraden uiteindelijk leiden tot het uit productie nemen van wijngaarden. Volgens het rapport zouden er dan ook meer mogelijkheden komen om accijns op wijn te heffen, wat een drukkend effect zal hebben op de consumptie. Om overschotten te voorkomen zouden wijnboeren gestimuleerd moeten worden hun bestaan als wijnboer op te geven. Ten slotte zou de EU geen subsidies moeten geven om het drinken van wijn aan te moedigen via promotiecampagnes. Het wordt verder van belang geacht de accijnzen op alcohol binnen de EU te harmoniseren. Volgens het Zweedse rapport stuiten de plannen voor harmonisatie van de wijnaccijnzen op grote bezwaren van de wijnlobby, omdat dit zou leiden tot een verdere druk op de wijnboeren en een verlaging van de consumptie. Bovendien ontstaat er hierdoor ook een druk om de accijnzen voor andere alcoholische versnaperingen te verlagen, omwille van concurrentieoverwegingen.

#### *Reactie*

De kritiek van Schäfer Elinder lijkt vooral betrekking te hebben op de marktordening voor wijn zoals deze bestond voor de hervorming van begin 1999. Tot die tijd was inderdaad sprake van een onbeperkte en verplichte destillatie van wijnoverschotten tot alcohol. Bovendien gebeurde dit tegen aantrekkelijke prijzen, zodat er weinig prikkels waren om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Met de hervorming is aan deze verplichte destillatie een einde gekomen.

De marktordening wijn kent nu twee vormen van destillatie, een kwaliteitsdestillatie en een crisisdestillatie. De kwaliteitsdestillatie is verplicht voor het maken van wijn en zorgt ervoor dat een zekere minimumkwaliteit van de wijn wordt bereikt. De kwaliteitsdestillatie leidt er toe dat een restproduct ontstaat, wat wordt gedestilleerd tot alcohol. Dit is de belangrijkste oorzaak van de huidige alcoholvoorraden in de EU-15. Zou de kwaliteitsdestillatie worden afgeschaft, dan zou meer restproduct tot wijn worden geperst en zou er minder alcohol ontstaan (maar meer wijn in voorraad zijn). Het afschaffen van deze vorm van destillatie is overigens niet aan de orde.

De crisisdestillatie wordt ingezet als er als gevolg van wijnoverschotten een aanzienlijke daling van de prijs optreedt. De hierbij gehanteerde prijzen zijn niet aantrekkelijk, alhoewel er per keer dat het instrument wordt ingezet wel enige variatie is.

In de marktordening is ook meer nadruk gekomen op herstructurering van de productie, met name door het rooien van wijngaarden en het beperken van aanplantingsrechten. Voor 2006 is een herziening voorzien van de marktordening die zich naar verwachting ook

zal richten op het verder aan banden leggen van de aanplantingsrechten om zo - mede - verdere overschotten te voorkomen. Probleem voor de wijnsector is wel dat in tegenstelling tot andere producten de interne markt nauwelijks afgeschermd is van de wereldmarkt. Het is ook de toegenomen import van wijn uit derde landen die bijdraagt aan het interne wijnoverschot en zo interne maatregelen om de markt in evenwicht te brengen ondermijnt.

#### *Accijnzen*

Voor de Europese Commissie en de afzonderlijke lidstaten (die de accijnzen zelf kunnen vaststellen), is een accijnsbelasting een goede mogelijkheid om overmatige alcohol- (waaronder wijn)consumptie te ontmoedigen. Volgens een rapport van de Commissie uit 2004 hebben alleen in Zweden gezondheidsdoelstellingen de overhand bij de vaststelling van de accijnshoogte (EC, 2004b). In Denemarken, Finland en het Verenigd Koninkrijk, ander landen met hoge accijnzen, hebben gezondheidsdoelstellingen aan belang ingeboet. Momenteel zijn de wijnaccijnzen het hoogste in Ierland (€273/hectoliter), Zweden (€243), het Verenigd Koninkrijk (€ 232) en Finland (€ 212). In de grote Europese wijnlanden (Frankrijk, Spanje en Italië) zijn de tarieven heel laag of wordt helemaal geen accijns geheven op wijn (EC, 2004b).

In de discussie over wijnaccijnzen spelen naast volksgezondheid ook ander factoren een rol, zoals het feit dat overmatig alcoholgebruik kan leiden tot agressiviteit en overlast. Maar er zijn ook onderzoeken die beweren dat matig alcoholgebruik een positieve invloed kan hebben op de gezondheid (EC, 2004b). Gezondheidsorganisaties (in het bijzonder Eurocare) zijn van mening dat accijnzen wel degelijk nodig zijn, omdat er bij alcohol een duidelijk verband is tussen de prijs en consumptie.

Accijnzen vallen buiten de invloedssfeer van het GLB. Ze worden nationaal vastgesteld. Daar accijnzen een aantrekkelijke bron van inkomsten zijn, is het niet te verwachten dat de lidstaten hun nationale bevoegdheden op dit gebied (snel) zullen opgeven.

## **4.4 Tabak**

#### *Punten van kritiek*

Het rapport van Schäfer Elinder bekritiseert de steun die worden gegeven voor de teelt van tabak en stelt dat deze steun volledig afgebouwd moeten worden. De steun is in strijd met het beleid van de EU op het gebied van volksgezondheid.

De EU is de vijfde grootste producent van tabak in de wereld, meer dan 75% van de EUtabak is afkomstig uit Griekenland en Italië (EC, 2003). De sector wordt gekenmerkt door enerzijds enkele grote bedrijven die vrij kapitaalintensief en marktgericht zijn en anderzijds bedrijven die klein, arbeidsintensief en minder marktgericht zijn.

In het algemeen is de teelt sterk afhankelijk van subsidies en zijn de marktprijzen voor de ruwe tabak te laag om de productiekosten te dekken.

De EU is netto-importeur van ruwe tabak en een belangrijke exporteur van sigaretten en andere tabaksfabrikaten (EC, 2003).



### *Reactie*

Het is niet onlogisch te stellen dat geen geld gespendeerd moet worden aan de teelt van een product dat zo schadelijk is voor de volksgezondheid. Immers, in tegenstelling tot voedsel - waarbij de *overmatige* consumptie van bepaalde producten schadelijk is en niet het product zelf - is er bij sigaretten en roken wel sprake van een 1 op 1 relatie.

Als de EU de teelt niet meer zou subsidiëren, zou dit vermoedelijk leiden tot een afname van de productie, met name op de kleinere bedrijven. Momenteel wordt tabaksteelt zwaar ondersteund en het wegvallen van de steun zou grote sociaal-economische consequenties hebben in gebieden die sterk afhankelijk zijn van de tabaksteelt. Volgens de EC (2003) zijn de rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB goed voor meer dan 75% van de totale ontvangsten.

In april 2004 is door de Raad van Landbouwministers besloten de marktordening voor tabak te wijzigen. De premies voor de teelt van tabak worden per 2006 ondergebracht bij de bedrijfstoelage die bij de Midterm Review van het GLB uit juni 2003 is overeengekomen. Van de premie blijft maximaal 60% de eerste vier jaar gekoppeld aan de productie, lidstaten mogen echter besluiten een geringer percentage van de steun gekoppeld te houden. Na de overgangperiode van 4 jaar wordt de steun volledig ontkoppeld. Van die steun gaat vervolgens 50% direct naar de telers; de andere 50% wordt in een herstructureringsfonds gestopt om van tabaksteelt afhankelijke regio's te helpen bij het creëren van alternatieven voor de tabaksteelt.

Ten slotte, er is geen verband tussen (het subsidiëren van) de teelt van tabak in de EU, de 'consumptie' van tabak en het aantal rokers. Zoals aangegeven is de EU netto-importeur van ruwe tabak, die in de EU door een paar grote bedrijven (waaronder British American Tobacco en Philip Morris, onderdeel van de Altria group) wordt verwerkt tot sigaretten en andere tabaksfabrikaten. Het opheffen van de subsidies voor de teelt van tabak zal hier weinig aan veranderen. Het niet subsidiëren van de tabaksteelt is vooral consequent wat betreft de doelstellingen van de EU op het vlak van het bevorderen van de volksgezondheid en in lijn met de eveneens door de EU gesubsidieerde anti-rook campagnes.

## **4.5 Suiker**

### *Punten van kritiek*

Volgens het (kranten)artikel van Bol et al. (2004) zal de hervorming van het suikerbeleid - die onder meer neerkomt op een forse daling van de institutionele prijzen - leiden tot een verhoogde consumptie van suiker. Immers, verlaging van de suikerprijs - aldus de auteurs - zal er toe leiden dat de prijzen van frisdranken, snoep en ijs omlaag kunnen. '...dat kan op twee manieren: door verlaging van de prijs per portie, of door de toch al forse porties te vergroten. In beide gevallen wordt de consumptie van suiker gestimuleerd.'

### *Reactie*

De auteurs veronderstellen dat de verlaging van de institutionele suikerprijs volledig doorwerkt in de eindprijs van het product waarin suiker is verwerkt. Zodoende kunnen - bij gelijkblijvende prijzen voor de eindproducten - de porties groter worden, of de prijzen van de

eindproducten verlaagd worden. De auteurs veronderstellen verder dat de vraag naar frisdrank, snoep en ijs prijselastisch is, zodat ook in de tweede optie meer suiker wordt geconsumeerd.

#### *Doorwerking in de prijzen<sup>1</sup>*

Het is de vraag of een verlaging van de institutionele suikerprijzen daadwerkelijk doorwerkt in de eindprijs van producten waarin suiker is verwerkt.<sup>2</sup> Voor Nederland is bekend dat het merendeel van de suiker (85%) wordt geconsumeerd in verwerkte vorm, dat wil zeggen in de vorm van koekjes, frisdranken, zuivelproducten, enzovoort. Circa 15% van alle in Nederland geproduceerde suiker wordt door de consument rechtstreeks gebruikt in de vorm van pakken suiker, suikerklontjes enzovoort. Hoe deze verhouding is op bijvoorbeeld EU-niveau is niet duidelijk.

Een lagere prijs voor suiker zou in principe moeten doorwerken naar de consument. Hier kunnen echter om verschillende redenen vraagtekens bij gezet worden. Het aandeel van suiker in de totale aankoop(waarde) van grond- en hulpstoffen door de voedings- en genotmiddelenindustrie is met gemiddeld circa 2% beperkt van omvang. Voor 1999 bedroeg de inkoopwaarde van suiker van de voedings- en genotmiddelenindustrie 1,8% van de totale inkopen (CBS, 2004). Bedrijfsgroepen die relatief veel suiker afnemen zijn de chocolade- en suikerwerkindustrie en de koek-, banket- en biscuitindustrie. Deze twee bedrijfsgroepen worden ook wel aangeduid als de zoetwarenindustrie. Ook de frisdrankindustrie is een belangrijke afnemer van suiker. In tabel 4.1 is aangegeven hoe groot het aandeel van suiker is in de inkoopwaarde van grond- en hulpstoffen. De informatie in tabel 4.2 is gebaseerd op CBS-gegevens uit 1992. Het gaat om een indicatie. Latere gegevens zijn - aldus opgesplitst - echter niet beschikbaar.

*Tabel 4.1 Aandeel suiker in % van totale inkoopwaarde van grond- en hulpstoffen*

Cacao-, chocolade en suikerwerkindustrie	12
Zuivelindustrie	1,4
Distilleerderijen	5
Frisdrankenindustrie a)	21
Groente- en fruitverwerkende industrie	6
Bakkerijgrondstoffen industrie	15
Brood, banket, biscuit en dergelijke	4

a) Door de opkomst van 'light frisdranken' is ook het gebruik van alternatieve zoetstoffen toegenomen. Exacte cijfers ontbreken echter. Het verbruik van glucose en glucosestroop was in de frisdrankenindustrie altijd al relatief hoog.

Ook bij grootverbruikers van suiker bedraagt het aandeel van de kosten voor suiker in toepassingen als frisdranken en snoep uiteindelijk maar een fractie van de totale kosten die gepaard gaan met het op het winkelschap krijgen van een product. De prijsverlaging

<sup>1</sup> De tekst in deze paragraaf is vrijwel volledig ontleend aan de publicatie *Hervorming suikermarktordening, Gevolgen voor de suikerproducenten, de suikerverwerkers en de (sucro)chemische industrie*. Berkhout en Van Berkum, LEI, Den Haag, 2005. Rapport 6.05.15.

<sup>2</sup> Er wordt aangenomen dat de prijsverlaging van de suiker geen effect heeft op het directe gebruik van suiker, gezien de geringe prijselasticiteit van de vraag naar suiker (-0,01%).

van suiker werkt dan zeer beperkt door in de eindprijs van een product. Afhankelijk van de vraag hoe prijselastisch de vraag naar deze eindproducten is, zou dit kunnen leiden tot een toename in de consumptie. Het is niet mogelijk hierover nadere uitspraken te doen daar voor deze producten geen prijselasticiteiten beschikbaar zijn.

### *Substituten*

Voor de suiker die wordt verwerkt geldt dat de kosten van suiker een onderdeel vormen van de eindprijs van het product. Door de hoge suikerprijs in de EU, zo'n 2 à 2,5 maal de prijs op de wereldmarkt, is er in de EU een (beperkte) markt van alternatieve zoetstoffen ontstaan, die goedkoper zijn dan suiker. Isoglucose is het meest bekend en is een belangrijke zoetstof in frisdrank. De productie van isoglucose is gelimiteerd op circa 2% van de interne EU-consumptie aan zoetmakers (suiker, inulinestroop, isoglucose). Een andere, niet-gelimiteerde suikervervanger, is glucosestroop. Het marktaandeel van deze suikervervanger is eveneens beperkt (exacte cijfers zijn niet bekend) met name vanwege producttechnische redenen. Glucosestroop is minder zoet dan suiker en wordt vooral gebruikt in combinatie met suiker.

Als suiker sterk in prijs verlaagd wordt, zou het effect kunnen zijn dat een deel van de suikervervangers - met name isoglucose en glucosestroop - weer wordt vervangen door suiker. Wat betreft calorieën ontlopen deze zoetstoffen elkaar niet veel. Dan is de veronderstelling dat het gebruik van suiker toeneemt daarom wel juist, maar de effecten op de gezondheid zijn beperkt omdat dit toegenomen suikerverbruik in de plaats komt van het gebruik van vervangers. Voor de inname van calorieën is er dan weinig verschil.

In voorgaande alinea is er vanuit gegaan dat de productie van isoglucose - in potentie de grootste suikervervanger - gequoteerd blijft. Wordt deze quotering losgelaten, dan ontstaat een andere prijsverhouding tussen suiker en isoglucose en daarmee een andere concurrentieverhouding. In welke mate suiker dan terrein verliest aan isoglucose is niet op voorhand te bepalen, dit hangt af van zeer veel factoren.<sup>1</sup>

Ten slotte, er zijn aanwijzingen vanuit de hoek van de voedingswetenschap dat isoglucose een overmatig gebruik van calorieën stimuleert doordat bij inname van het vloeibare isoglucose het 'verzadigingssignaal' aan de hersenen minder goed wordt afgegeven (Bray et al., 2004). Deze effecten van de substitutie van suiker door suikervervangers of vice versa zouden meegenomen moeten worden in de beoordeling van de schadelijke effecten op de gezondheid van een product en eventuele substituten.

---

<sup>1</sup> Zie voor een beschouwing hierover het eerder aangehaalde rapport van Berkhout en Van Berkum.

## 5. Discussie en conclusies

In deze verkenning is getracht na te gaan welke effecten de maatregelen van het GLB hebben op de consumptie van voedsel. Dit blijkt niet eenvoudig, de relaties tussen de maatregelen van het GLB en de volksgezondheid zijn complex. Er is een aantal maatregelen aan te wijzen die een negatieve of positieve invloed zou kunnen hebben op de volksgezondheid. Maar de omvang is moeilijk te bepalen en eerder gebaseerd op een kwalitatieve inschatting dan op een kwantitatieve analyse.

Bij de beoordeling is uitgegaan van de veronderstelling dat aankoop van voedsel door consumenten primair wordt bepaald door de prijs en de beschikbaarheid. Verandering in de prijs leiden tot substitutie- en inkomenseffecten. Het substitutie-effect geeft aan dat bij prijsveranderingen het relatief duurder geworden goed zal worden vervangen door het goedkopere. Het inkomenseffect geeft aan dat een prijsverandering leidt tot een verandering in het inkomen. Sommige producten, de zogenaamde inferieure goederen, zullen bij stijgende inkomens minder gekocht worden. Hoe sterk de effecten zijn is afhankelijk van de prijselasticiteit van de vraag, de mate waarin veranderingen in de prijs doorwerken in de consumentenvraag. Voor veel voedsel geldt dat deze in het algemeen laag is, veranderingen in de prijs werken slechts zeer beperkt door in de vraag naar voedsel. De veranderingen zijn groter naarmate het inkomen lager is.

De beoordeling van het GLB vond plaats op twee niveaus, op generiek niveau en op maatregelniveau. Wat betreft de algemene beoordeling is het duidelijk dat dankzij het GLB de consumenten meer betalen voor diverse landbouwproducten dan zonder het GLB het geval zou zijn, in verband met de hogere prijzen. Voor een aantal producten zouden de hogere prijzen gunstig kunnen zijn - uit oogpunt van volksgezondheid - voor een aantal ongunstig. Een voorbeeld van het eerste is boter, een voorbeeld van het tweede is groente en fruit.

Bij een dergelijke veronderstelling is de aanname dat er een vrij directe relatie bestaat tussen de institutionele prijzen van het GLB en de prijzen die de consument betaalt, alsook dat de prijs de enige factor is die bepalend is voor de aankoop van producten.

Wat betreft de eerste aanname, dit is niet altijd het geval, bijvoorbeeld vanwege de bewerkingen die bepaalde producten ondergaan, kosten voor distributie enzovoort. Ook is de inkoopprijs voor supermarkten slechts een onderdeel van de totale kosten. De mate waarin lagere institutionele prijzen doorwerken in de prijs voor de consument, zal vermoedelijk per product verschillen. Wel blijkt uit onderzoek voor Nederland dat op langere termijn de consumentenprijzen duidelijk zijn gerelateerd aan de prijzen- af-boerderij en de prijzen op groothandelniveau. De variantie in prijzen op consumentenniveau is echter geringer dan op producentenniveau. Dit is verklaarbaar uit het beperkte aandeel van de primaire producten in het uiteindelijke product dat op de schappen in de supermarkt ligt. Daarmee is ook de sturende werking van veranderingen op producentniveau beperkt.

Wat betreft de tweede aanname, de prijs is een belangrijke maar niet voor alle producten de enige factor die bepalend is voor de consument bij de aankoop van een product.

Beschikbaarheid, smaak, voedingsgewoonten, gebruiksgemak en dergelijke zijn eveneens van invloed. Als overigens enkel de prijs relevant zou zijn, zou de consumptie vrij eenvoudig in de richting van de gezond(er)e producten gestuurd worden, door de ongezond(er)e producten te belasten. Voorwaarde is wel dat er dan een gezond(er)e vervanger bestaat voor het ongezond(er)e product en dat de consument ook beseft dat dit gezonde alternatief bestaat.

Het GLB heeft tevens geleid tot voorraden van bepaalde producten. Deze voorraadvorming zou - zonder mechanismen als interventie - veel minder het geval geweest zijn, particuliere opslag daargelaten. Deze voorraden hebben in de zuivelsector geleid tot een reeks afzetmaatregelen om de voorraden te verminderen. De effectiviteit van deze maatregelen - in de zin van een vergrote afzet - is twijfelachtig. Het vermeende negatieve effect op de volksgezondheid van deze maatregelen daarmee ook.

Een complicerende factor bij het beantwoorden van de vraag welke relaties er zijn tussen de instrumenten van het GLB en volksgezondheid, is de vraag wanneer een product als gezond of ongezond moet worden beschouwd. Bij tabak is er een volstrekt duidelijke relatie, tabak is ongezond. Bij andere producten is die scheidslijn veel minder duidelijk. Suiker bijvoorbeeld is een bron van energie - alhoewel je ook zonder de inname van suiker goed schijnt te kunnen functioneren. Matig gebruik van suiker is niet ongezond. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld volle melk, boter en kaas, zeker in combinatie met voldoende beweging.

Het ontbreken van deze 1-op-1-relatie heeft grote invloed op de effectiviteit van instrumenten die ingezet kunnen worden om het gebruik van bepaalde producten te beperken. Belastingen op 'ongezonde producten' treffen bijvoorbeeld ook de matige gebruikers. Hetzelfde geldt voor hogere prijzen. Ook moet rekening worden gehouden met mogelijke vervangers. Het gebruik van vervangers - met name op het niveau van de verwerkende industrie - vloeit deels voort uit de versturende werking die uitgaat van de instrumenten van het GLB door bepaalde producten binnen een productgroep wel en/of meer te ondersteunen dan andere producten die als substituut kunnen dienen. Voorbeelden zijn graan en graanvervangers, boter en plantaardige oliën en vetten evenals suiker en suikervervangers. Waar in het geval van boter de hoge prijzen hebben geleid tot de opkomst van goedkopere en (veelal) gezondere plantaardige vetten en oliën, geldt bij suiker dat de meeste gebruikte suikervervangers - isoglucose en glucosestropen - wat betreft aantal calorieën nauwelijks onderdoen voor suiker. In dit geval zullen alle zoetstoffen belast moeten worden om toch de gewenste gezondheidseffecten te bereiken. Bij isoglucose is tevens discussie ontstaan over een ander aspect, namelijk dat het zou aanzetten tot meer eten. Hieruit blijkt ook dat het voor een afgewogen oordeel nodig is meerdere gezondheidsaspecten mee te nemen.

Voorgaande laat onverlet dat uit deze verkenning is gebleken dat er binnen het GLB-maatregelen/regelingen zijn die vragen oproepen uit het oogpunt van volksgezondheid. Dit geldt voor de steun voor de tabaksteelt, in mindere mate voor het verschil in subsidies voor volle/halfvolle melk in het voordeel van volle melk en een paar van de afzetregelingen voor boter. Er zijn wat de afzetmaatregelen voor melk en boter betreft echter doorslaggevender argumenten te bedenken dan de effecten op de volksgezondheid waarom aanpassingen in de regelingen - of afschaf - wenselijk zijn. Algemener dient bedacht te worden dat de effecten op de volksgezondheid van het aanpassen van voornoemde regelingen slechts zeer beperkt zullen zijn.



## Literatuur

Berkhout, P., J.F.M. Helming, F.W. van Tongeren, A.J. de Kleijn en C. van Bruchem, *Zuivelbeleid zonder melkquotering? Mogelijke gevolgen voor Nederland en de EU*. Rapport 6.02.03. LEI, Den Haag, 2002.

Berkhout, P., S. van Berkum, J.F.M. Helming, M. Lips en J.C.M. van Meijl, *Herziening van de suikermarktordening? Mogelijke gevolgen voor Nederland en de EU*. Rapport 6.03.13. LEI, Den Haag, 2003.

Berkhout, P en S. van Berkum, *Hervorming suikermarktordening, Gevolgen voor de suikerproducenten, de suikerverwerkers en de (sucro)chemische industrie*. Rapport 6.05.15. LEI, Den Haag, 2005.

Bol, P., K.J. Hin en W. van der Weijden, 'Goedkoper voedsel slecht voor volksgezondheid'. In: *NRC Handelsblad*. 23 juli 2004.

Bray, G.A., S.J. Nielsen en B.M. Popkin, 'Consumption of high-fructose corn syrup in beverages may play a role in the epidemic of obesity'. In: *The American Journal of Clinical Nutrition* 79 (2004) 4, pp. 537-543.

Brugh, M. aan de, 'Globesity: de wereld wordt te dik; wie is verantwoordelijk voor het probleem van overgewicht?'. In: *NRC Handelsblad*. 23 januari 2004.

Bunte, F.H.J., W.E. Kuiper, M.A. van Galen en S. Goddijn, *Macht en prijsvorming in agrofoodketens*. Rapport 5.03.01. LEI, Den Haag, 2003.

Byrne, D., 'The EU and the obesity epidemic'. In: *Eurohealth* 9 (2003) 1.

Cash, S.B., D.L. Sunding en D. Zilberman, 'Fat taxes and thin subsidies: prices, diet, and health outcomes'. *Paper presented at the Annual Meeting of the American Agricultural Economics Association*. Colorado, 1-4 augustus 2004.

CBS/LEI, *Land- en tuinbouwcijfers 2005*. LEI, Den Haag, 2005.

Cornelisse-Vermaat, J., H. Maassen van den Brink en W. Groot, 'De prijs van overgewicht'. In: *Economisch Statistische Berichten* (2003) 4395, pp. 92-94.

EC (Europese Commissie), *Mededeling van de Commissie aan de raad en het Europees Parlement over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via*

*het hervormde GLB - de sectoren tabak, olijfolie, katoen en suiker*. COM (2003) 554 definitief. Europese Commissie, Brussel, 2003.

EC (Europese Commissie), *Agriculture in the European Union, Statistical and economic information 2004*. Europese Commissie, Brussel, 2004a.

EC (Europese Commissie), *Verslag van de Commissie over de accijnstarieven voor alcohol en alcoholhoudende dranken*. COM (2004) 223. Europese Commissie, Brussel, 2004b.

EC (Europese Commissie), *Obesitasepidemie: Markos Kyprianou komt in actie tegen toenemend overgewicht bij kinderen*. IP/05/292. Europese Commissie, Brussel, 15 maart 2005.

Eurohealth, 'Integrating public health with European food and agricultural policy'. In: *Eurohealth* 10 (2004) 1.

Europese Rekenkamer, *Speciaal verslag Nr. 8/2000 over de communautaire maatregelen voor de afzet van botervet, vergezeld van de antwoorden van de Commissie*. Publicatieblad C132/01. Europese Rekenkamer, 12 mei 2000.

EZ (ministerie van Economische Zaken), *Prijsconcurrentie in de levensmiddelendetailhandel*. Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal van 1 juli 2005. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2005.

Fukuda, H., J. Dyck en J. Stout, *Sweetener policies in Japan*. Electronic Outlook Report SSS-234-01. USDA, Economic Research Service, Washington D.C., september 2002.

Gezondheidsraad, *Enkele belangrijke ontwikkelingen in de voedselconsumptie*. Gezondheidsraad, Den Haag, 2002.

Huang, K.S. en B.W. Lin, *Estimation of Food Demand and Nutrient Elasticities from Household Survey Data*. Technical Bulletin No. 1887. USDA, Economic Research Service, Washington D.C., 2000.

International Obesity Task Force (IOTF), *International Obesity Task Force EU Platform Briefing Paper*. Prepared in collaboration with the European Association for the Study of Obesity. International Obesity Task Force, Brussels, 15 March 2005.

Kornelis, M., *Over de toekomstige vraag naar agrarische producten*. Achtergrondinformatie voor de landbouwvisie: Drijvende krachten, Ministerie van LNV, Den Haag, 2005.

Lang, T., 'European agricultural policy: is health the missing link?'. In: *Eurohealth* 10 (2004) 1, pp. 4-7.



Lobstein, T. (2002), 'Food policies: a threat to health?'. In: *Proceedings of the Nutrition Society* 61 (2002), pp. 579-585.

Lobstein, T., 'Suppose we all ate a healthy diet?'. In: *Eurohealth* 10 (2004) 1, pp. 8-12.

Luyendijk, W., 'De tijdbom'. In: *NRC Handelsblad*. 2 juli 2005.

Massink, H. en G. Meester, *Boeren bij vrijhandel. De Nederlandse agrosector bij handelsliberalisatie en EU-uitbreiding: een verkenning*. Ministerie van LNV, Den Haag, 2002.

Marks, L., 'Public health and agricultural practice'. In: *Food Policy* 9 (1984) 2, pp. 131-138.

Meester, G. en D. Strijker, *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn der zelfvoorziening*. Voorstudies en achtergronden. Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1985.

Miller, J.C. and K.H. Coble, 'Cheap food policy: fact or rhetoric?'. *Paper gepresenteerd op de jaarlijkse bijeenkomst van de American Agricultural Economics Association*. 24-27 juli 2005.

Ministerie van VWS, *Kabinetsnota Langer gezond leven: over een kwestie van gezond gedrag*. Ministerie van VWS, Den Haag, oktober 2003.

Ministerie van VWS, *Convenant overgewicht: een balans tussen eten en bewegen*. Ministerie van VWS, Den Haag, 27 januari 2005.

NRC Handelsblad, 'EU met industrie in actie tegen zwaarlijvigheid'. In: *NRC Handelsblad*. 15 maart 2005.

OESO, *Agricultural Policies in OECD Countries: monitoring and evaluation 2005*. AGR/CA/APM(2005)6. Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, Parijs, 2005.

Pollan, M., 'The (agri)cultural contradictions of obesity'. In: *The New York Times*. 12 oktober 2003.

Regmi, A. (ed.), *Changing Structure of Global Food Consumption and Trade*. WRS-01-1. USDA, Washington D.C., 2001.

RIVM, *Ons eten gemeten: gezonde voeding en veilig voedsel in Nederland*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven, 2004.

Schäfer Elinder, L., *Public Health aspects of the EU Common Agricultural Policy: Developments and recommendations for change in four sectors: fruit and vegetables, dairy, wine, tobacco*. National Institute of Public Health, Stockholm, 2003.

Schmidhuber, J., 'The growing global obesity problem: some policy options to address it'. *97<sup>th</sup> EAAE Seminar 'The Economics and Policy of Diet and health'*. 21-22 april 2005.

Silvis, H.J. (red.), *Handboek agrarische economie en beleid: bedrijven, ketens en groene ruimte*. Stenfert Kroese, Groningen, 2002.

Srinivasan, C.S., B. Shankar en X. Irz, 'An Assessment of the Potential Consumption Impacts of WHO Dietary Norms in OECD Countries'. *99<sup>th</sup> Seminar of the EAAE, Copenhagen*. 24-27 augustus 2005.

WHO, *Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases*. Report of a WHO Study Group, Technical Report Series 797. World Health Organisation, Geneva, 1990.

WHO, *Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases*. Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. World Health Organisation, Geneva, 2003.

Zeijden, P.Th. van der, F. Pleijster, S..H. Hessels en R.G.M. Kemp, *Verbod op verkoop beneden de inkoopprijs. Een internationale vergelijking*. EIM, Zoetermeer, 2005.

Zuivelzicht, 'Zuivel: de Gezonde Keus: congres over gewicht en gezondheid'. In: *Zuivelzicht*. 17 november 2004.

## Bijlage 1. Prijsvorming voor een aantal producten

Onderstaand wordt voor een aantal producten aangegeven, op basis van het onderzoek van Zeijden et al. (2005), hoe prijsvorming plaatsvindt in Nederland.

### *Appels*

Er is een duidelijk verband tussen productie en prijs, hoe hoger de productie, hoe lager de prijs (een zelfde verband is duidelijk bij consumptie- en pootaardappelen, uien). De prijs van Elstar-appels wordt grotendeels bepaald door het aanbod

De invoer van appels bedraagt bijna evenveel als de Nederlandse productie. Circa eenderde van die invoer wordt gere-exporteerd.

### *Champignons*

De prijzen voor champignons zijn de laatste jaren vrij stabiel. Het grootste deel van de champignons wordt uitgevoerd, de internationale vraag en aanbod zijn daarom van grote invloed. Concurrentie uit onder meer Polen en China zet de prijzen onder druk.

### *Opengrondsgroenten*

Het prijsverloop van opengrondsgroenten kent een seizoenpatroon. Ook fluctueren de prijzen sterk van jaar tot jaar. De prijzen komen tot stand door vraag en aanbod.

### *Zuivel*

De restrictieve quota houden de prijzen op peil, na het verlagen van de interventieprijzen (per 1 juli 2004) voor boter en mager melkpoeder kwamen de groothandelsprijzen niet (direct) onder druk te staan.

De producentenprijzen voor melk zijn nominaal niet gedaald de afgelopen jaren. De producentenprijzen van zuivelproducten op verwerkersniveau zijn evenmin gedaald (nominaal).

De kaasopbrengst is van grote invloed op de uitbetalingsprijzen van de zuivelverwerkende bedrijven gegeven het aandeel van de kaasproductie bij de verwerking van melk. Nederlandse kaas wordt grotendeels geëxporteerd, circa 75% van de productie wordt in het buitenland afgezet. De omzet die wordt behaald op de buitenlandse markten is daarmee mede bepalend voor de uitbetalingsprijzen van melk.

De voorgenomen interventieprijsdalingen voor boter en mager melkpoeder (per 1 juli 2005 en per 1 juli 2006) kunnen een stimulans betekenen voor de productie van kaas (zoals bij eerdere prijsverlagingen ook het geval geweest is). Dit extra aanbod kan leiden tot lagere kaasprijzen en daarmee tot lagere uitbetalingsprijzen voor de melk.

### *Varkensvlees*

De prijs die de varkenshouder in Nederland ontvangt, wordt sterk beïnvloed door het prijsniveau in andere EU-landen vanwege de grote mate van exportafhankelijkheid. Daarbij is

sprake van zeer wisselende handelscontacten, zowel wat betreft volume als wat betreft partners. Op boerderijniveau fluctueren de varkensprijzen sterk. Deze worden bepaald door de afzetmogelijkheden van varkensonderdelen. De markt voor varkensonderdelen is een Europese markt.

#### *Pluimveevlees*

De prijzen op detailhandelsniveau hebben slechts een beperkte relatie met de opbrengstprijzen van slachtkuikens in Nederland. Dit komt enerzijds door het grote aandeel in de Nederlandse productie dat wordt geëxporteerd, anderzijds doordat de prijsdalingen op consumentenniveau vooralsnog worden 'gefinancierd' door kostenbesparingen bij retailers en verwerkers.

## Bijlage 2. Uitgaven (in mio EUR) van EOGFL

Afzetregelingen	1999	2000	2001	2002	2003	
B01-2020-001	364,5	353,9	217,2	253,2	266,8	mmp voor kalveren
<i>B01-2020</i>	<i>364,5</i>	<i>353,9</i>	<i>217,2</i>	<i>253,2</i>	<i>266,8</i>	
B01-2024-001	362,8	343,0	262,4	192,8	317,4	magere melk voor caseïne
<i>B01-2024</i>	<i>362,8</i>	<i>343,0</i>	<i>262,4</i>	<i>192,8</i>	<i>317,4</i>	
B01-2029-01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	andere hulp
B01-2029-02	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	magere melk voor kalveren
<i>B01-2029</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	
B01-2040-001			347,5	354,6	342,0	boter voor banketbakkers
B01-2040-002			70,3	64,2	63,9	boter voor consumptie-ijs
B01-2040-003			29,5	28,1	27,0	boter voor leger e.d
B01-2040-004			12,8	12,0	11,5	boterconcentraat
B01-2040-007			0,1	0,1	0,0	overig
<i>B01-2040</i>	<i>520,2</i>	<i>449,1</i>	<i>460,1</i>	<i>458,9</i>	<i>444,4</i>	
<i>Totaal</i>	<i>1247,5</i>	<i>1146,0</i>	<i>940,2</i>	<i>904,9</i>	<i>1028,6</i>	
<i>Voedselprogramma's</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	
B1 - 312	87,6	100,8	80,7	73,7	76,2	Schoolmelk
B1 - 314	4,3	5,8	10,1	8,0	6,3	Schoolgroente en -fruit
<i>Totaal</i>	<i>91,9</i>	<i>106,6</i>	<i>90,7</i>	<i>81,7</i>	<i>82,4</i>	