

De effecten van de voorgenomen wijzigingen in kostprijzen en tarieven van de NVWA voor bedrijven en sectoren

Ron Bergevoet, Nico Bondt



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

De effecten van de voorgenomen wijzigingen in kostprijzen en tarieven van de NVWA voor bedrijven en sectoren

Ron Bergevoet, Nico Bondt

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research in opdracht van en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema economie (KD-2022-048).

Wageningen Economic Research
Wageningen, oktober 2022

RAPPORT
2022-101
ISBN 978-94-6447-435-0

Ron Bergevoet, Nico Bondt, 2022. *De effecten van de voorgenomen wijzigingen in kostprijzen en tarieven van de NVWA voor bedrijven en sectoren*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-101. 54 blz.; 3 fig.; 18 tab.; 0 ref.

De gevolgen van een tariefverandering van de NVWA, gebaseerd op een aangepaste kostprijs, worden voor het bedrijfsleven geanalyseerd. Door grote verschillen in financiële resultaten binnen sectoren, tussen bedrijven en tussen verschillende jaren is het niet mogelijk om eenduidig vast te stellen of de kostendekkende NVWA-tarieven 2023 voor bedrijven onaanvaardbare gevolgen voor de draagkracht van bedrijven zullen hebben. Voor de bedrijven waarbij een inschatting van de effecten wel mogelijk is, dalen het netto-bedrijfsresultaat of de inkomens tussen de 1,8 en 5%.

The consequences of a rate change by the NVWA, based on an adjusted cost price, are analysed for the business community. Large differences in financial results within sectors and between businesses within and between different years make it impossible to determine unequivocally whether the cost-covering NVWA rates for 2023 for businesses will have unacceptable consequences for their financial capacity. For those businesses where an estimate of the impact is actually possible, the net operating result or income will drop between 1.8% and 5%.

Trefwoorden: NVWA, tarieven, draagkracht

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/578279> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2022 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,
www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2022
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2022-101 | Projectcode 2282300569

Foto omslag: Wageningen University & Research

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	6
S.1 Het nieuwe kostprijs model van de NVWA	6
S.2 Belangrijkste uitkomsten	6
S.3 Werkwijze	8
Summary	9
S.1 The NVWA's new cost price model	9
S.2 Primary findings	9
S.3 Method	11
1 Inleiding en achtergrond	12
1.1 Huidige situatie	12
1.2 Projectdoelstelling	13
2 Aanpak	14
2.1 Werkwijze	14
2.2 Interviews	14
2.3 Disclaimer	15
3 Achtergrond tariefveranderingen	17
3.1 Retribueerbare activiteiten NVWA	17
3.1.1 Tarieven voor retribueerbare activiteiten van de NVWA	17
3.1.2 Programma Herziening PDC, kostprijs- en retributiestelsel NVWA	17
3.2 Gevolgen verandering tarieven 2023 voor sectoren en bedrijven	19
4 Kosten, opbrengsten en rendabiliteit van bedrijven en sectoren	22
4.1 Slachterijen	22
4.1.1 Financiële gegevens	22
4.1.2 Varkensslachterijen	23
4.1.3 Slachtkosten bij grote slachterijen	24
4.1.4 Kleinere slachterijen/slagerijen	24
4.2 Primaire bedrijven	24
4.2.1 Varkensbedrijven	24
4.2.2 Vleeskuikenbedrijven	25
4.2.3 Vleeskalveren	26
4.3 Plantaardige productiesectoren	26
4.3.1 Pot- en perkplanten en bomen	27
4.3.2 Zaadveredelingsbedrijven en pootaardappeltelers	27
4.3.3 Bloembollen	27
5 Gevolgen van de tariefveranderingen voor slachthuizen	28
5.1 Achtergrond	28
5.2 De gevolgen van de verandering van de belangrijkste tarieven voor slachterijen	31
5.2.1 Slachterijen CoVo groep 1	31
5.2.2 Gevolgen voor slachterijen CoVo groep 3	32

6	Export, import en certificering	33
6.1	Levende exportdieren	33
6.2	Import hoog risico levensmiddelen “niet veterinair”	34
6.3	Exportcertificering, aanlandkeuringen en import	35
7	Plantaardige sectoren	36
7.1	Fytosanitaire inspecties	36
7.2	Import en doorvoer van hoog-risicoproducten	37
8	Feedback vanuit bedrijfsleven	38
8.1	Nieuwe kostprijsmodel	38
8.2	Het proces	39
8.3	Belang van kleinere slachterijen	39
8.4	Impact kostenstijging	40
8.5	Problemen voor specifieke categorieën bedrijven	40
9	Analyse	45
9.1	Nieuwe kostprijsmodel	45
9.2	Tarieven van de NVWA in relatie tot de draagkracht van bedrijven	45
9.2.1	Slachterijen	45
9.2.2	Primaire veehouderijbedrijven	46
9.2.3	Plantaardige sectoren	47
9.3	Ten slotte	48
10	Conclusies	49
Bijlage 1	Verdeling van de bijdrage overheid aan retributietarieven	50
Bijlage 2	Verandering in kosten door kostendekkende concepttarief 2023 voor een aantal bedrijven/sectoren	51
Bijlage 3	Baten van keuringsdiensten	53

Woord vooraf

De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) wordt bekostigd vanuit twee geldstromen. De ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) betalen 77% van de totale NVWA-kosten. De overige 23% wordt betaald door derden (bedrijven). Deze betalingen door derden worden via retributies bij het bedrijfsleven in rekening gebracht. Er is door de NVWA een nieuw kostprijsmodel ontwikkeld dat uitgaat van inzichtelijke kostendeekkende tarieven die specifiek aan de bedrijven, waarbij de NVWA toezicht en certificering uitvoert, toegerekend worden.

Bij de ministeries van LNV en VWS is behoefte aan inzicht in de integrale en specifieke effecten van de veranderingen van de berekende volledig kostendeekkende concepttarieven voor 2023 van de NVWA op basis van het nieuwe kostprijsstelsel voor de afzonderlijke sectoren en de belangrijkste bedrijfstypen die daarvan deel uitmaken.

We willen de begeleidingscommissie, bestaande uit dr. H. Roodbeen, mr. G.J. Koevoets, R. Boot MSc, drs. E. Ronteltap van het ministerie van LNV en drs. P. Sanders en ing. M. van Boxtel van de NVWA zeer hartelijk danken voor het beschikbaar stellen van de benodigde gegevens, het meedenken en het geven van waardevolle input op de opzet van het onderzoek en de duiding van de uitkomsten.



Ir. O. (Olaf) Hietbrink
Business Unit Manager Wageningen Economic Research
Wageningen University & Research

Samenvatting

S.1 Het nieuwe kostprijs model van de NVWA

De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) staat als toezichthouder voor de veiligheid van voedsel en consumentenproducten. De NVWA wordt bekostigd vanuit twee geldstromen. De ministeries van LNV en VWS betalen 77% van de totale NVWA-kosten. De overige 23% wordt betaald door derden (bedrijven). Afrekening voor de uitgevoerde werkzaamheden met het bedrijfsleven geschiedt aan de hand van door de minister vastgestelde tarieven. Deze bij het bedrijfsleven in rekening gebrachte kosten zijn niet kostendekkend. De overheid vult in 2022 ongeveer € 35 mln. aan, de zogenoemde 'demping'.

In het Coalitieakkoord 2021-2025 is de ambitie opgenomen om te komen tot kostendekkende NVWA-tarieven. Bovendien is er vorig jaar een programma gestart met als doel om het kostprijsmodel en het huidige retributiestelsel te herzien. Het komen tot kostendekkende tarieven heeft mogelijk voor veel bedrijven gevolgen. In dit onderzoek worden de gevolgen voor verschillende bedrijven en sectoren beschreven.

Het doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in:

- De effecten van veranderingen in de door de NVWA gehanteerde retributiecategorieën voor de bedrijven die onder toezicht staan en of aanvragen voor keuring of certificering doen. Wat is het verband tussen de gegevens per retributiecategorie en de relevante bedrijven of sectoren?
- De effecten voor de bedrijfsvoering van deze bedrijven (omzet, winstverwachting en concurrentiepositie) ten gevolge van de tariefverandering.
- De mate waarin de effecten toe te rekenen zijn aan: het nieuwe kostprijsmodel, het niet langer toepassen van de generieke demping (kostendekkendheid), het beleid en regelgeving inzake de kostendoorrekening van het toezicht van de NVWA, de jaarlijkse inflatiecorrectie.

S.2 Belangrijkste uitkomsten

Voor alle onderzocht bedrijven en sectoren geldt:

- Er zijn grote verschillen in inkomens en nettomarges tussen bedrijven
- Er zijn grote verschillen in inkomens tussen verschillende jaren bij bedrijven.

Gevolgen voor slachthuizen:

- De concept kostendekkende start- en kwartiertarieven voor de slachthuizen zijn hoger dan de vastgestelde tarieven 2022. Het verschil is relatief het grootst bij de slachthuizen met CoVo-toezicht groep 3 (de kleine ambachtelijke slagers). Dit wordt veroorzaakt doordat er bij het berekening van kostendekkende tarieven geen rekening wordt gehouden met beleidsmatige prijsaanpassingen.
- Voor de grote slachthuizen (CoVo-groep 1) nemen bij het toepassen van de berekende concepttarieven de kosten toe met: € 0,19 per varken, € 1,28 en € 1,26 per rund en schaap en per geslacht vleeskuiken is de toename € 0,0063
- Het is niet mogelijk voor middelgrote en kleine slachterijen (CoVo-groep 2 en 3) de gevolgen per geslacht dier te berekenen. Dit komt door de heterogeniteit van slachtbedrijven, waarbij vaak meerdere diersoorten in wisselende verhoudingen geslacht worden (vooral runderen, varkens, schapen en geiten).
- De verhouding start-/kwartiertarief wisselt sterk tussen bedrijven.
- Er is een effect van andere recent gestegen kosten (energie en arbeid) op rendabiliteit en inkomens
- Slachterijen: de kosten stijgen met + € 10 mln. Dit betekent een afname van 1,8% -5,2% van de nettomarge, per geslacht dier nemen de kosten toe: + 0,19 €/varken, 0,63 €/vleeskuiken en € 1,26/rund hogere slachtkosten. Er zijn grote verschillen tussen slachterijen door een verschillende verhouding start-/kwartiertarieven.

- Primaire bedrijven: wel/niet/gedeeltelijk doorberekenen van hogere NVWA-tarieven? Indien de hogere NVWA-tarieven bij de slachterijen wordt doorberekend naar de primaire bedrijven betekent dit een afname van ongeveer 2-4% van het gemiddeld bedrijfsinkomen op varkensbedrijven.
- Exportcertificering: als alles wordt doorberekend naar de veehouder betekent dit een afname van het bedrijfsinkomen met 3,4% voor een zeugenbedrijf en met 8,5% voor een vleesvarkensbedrijf voor die bedrijven die alle dieren via de export naar buitenlandse slachterijen afzetten.

Gevolgen voor kosten export, import en certificering:

- Exportcertificering vlees: is een toename van de kosten van gemiddeld € 3,69 per ton naar gemiddeld € 4,88 per ton.
- Levende export: per geëxporteerd dier nemen de kosten voor het bedrijfsleven per big met € 0,18 toe en per vleesvarken is de toename € 0,84.
- Exportcertificering & -tarieven voor aanlandkeuringen stijgen beperkt of dalen.
- De meeste NVWA-tarieven voorinvoer- en doorvoercontroles uit derde landen van producten van dierlijke oorsprong, voor levende producten, voor dierlijke bijproducten, hooi en stro en voor 'samengestelde producten' zijn over het algemeen met ongeveer 25% gestegen.

Gevolgen voor plantaardige sectoren:

- Fytosanitaire inspecties: met name door het toerekenen van kosten van 'database exporteisen fytosanitair' nemen de kosten per exportcertificaat toe.
- Import en doorvoer van hoog-risicoproducten:
 - kostenstijging van circa € 1,08 mln. waarvan €0,38 mln. voor monsternamen en €0,7 mln. voor monsteranalyse (door een toename van het aantal monsters).
 - Een belangrijke reden is een stijging van het minimumbedrag per partij, van € 75,72 (vastgesteld tarief 2022) naar € 189,84.
 - het ontbreken van een omslagstelsel maakt dat de kosten bij de steekproefpartij terechtkomen. Op verzoek van het bedrijfsleven onderzoekt de NVWA de mogelijkheden om een omslagstelsel in te voeren.

Er is geen eenduidig antwoord met betrekking tot de impact van het doorberekenen van kostendekkende concept-NVWA-tarieven te geven omdat:

- De concurrentiepositie van bedrijven door meer factoren bepaald wordt dan de handhavingskosten van de NVWA. Het Nederlandse landbouwbedrijfsleven was ondanks de hogere kostenstructuur (waarvan de retribueerbare NVWA-tarieven een onderdeel zijn) nog steeds in staat om een sterke exportpositie te behouden. Efficiëntie en schaalgrootte waren daarbij bepalende factoren.
- De invloed op de draagkracht van individuele bedrijven lastig te beoordelen is. Dit komt door de grote verscheidenheid aan sectoren en bedrijven waarvoor de NVWA toezicht en certificering toepast. Binnen sectoren zijn er grote verschillen in financiële resultaten zowel binnen bedrijven als tussen jaren.

Conclusies

- Het nieuwe kostprijsmodel van de NVWA geeft meer inzicht in de opbouw van de tarieven van de NVWA. Belanghebbenden van sectoren/bedrijven geven aan voldoende inzicht in de opbouw van het model te hebben. Wel is er verschil van inzicht over of en hoe bepaalde kosten toegerekend moeten worden.
- Bij de berekening van de kostendekkende concepttarieven 2023 wordt er geen rekening gehouden met generieke of specifieke demping waarvan nog wel sprake was bij de vastgestelde tarieven 2022. Besluiten over dempen van tarieven worden genomen op basis van de voorcalculatie en input uit het voorliggende rapport en onder andere de consultatie. Bij vergelijking van de vastgestelde tarieven 2022 met de kostendekkende concept tarieven 2023 stijgen vooral de starttarieven met 80 tot 100%.
- Voor de meeste onderzochte sectoren/bedrijven is de kostenstijging substantieel in absolute bedragen maar in perspectief met andere kosten beperkt.
- Voor slachterijen en primaire veehouderijbedrijven:
 - De kostenstijging bij de slachterijen en uitsnijderijen is € 12,8 mln.
 - Dit is 1,8% van de netto marge van de slachterijen en vleeswarenindustrie in 2020.
 - Als de varkensslachterijen hun kostenverhoging volledig zouden doorberekenen aan de vleesvarkenshouders, dan gaat het om gemiddeld bijna 2% van het bedrijfsinkomen.
 - Als de pluimveeslachterijen hun kostenverhoging volledig zouden doorberekenen aan de vleeskuikenhouders, dan gaat het bedrijfsinkomen met 2% tot 4% omlaag.

-
- De tariefstijging is het sterkst bij kleine slachterijen. Echter, door de grote variaties in netto-bedrijfsresultaat tussen jaren en tussen bedrijven kan de impact voor specifieke jaren of bedrijven groter zijn dan dat uit de analyse op sectorniveau blijkt.
 - Bij het wegvallen van specifieke demping kan de daardoor resulterende kostenstijging in de tarieven van de NVWA voor een aantal bedrijven wel aanleiding zijn om bepaalde activiteiten te staken.
 - Bij de plantaardige sectoren worden retributies ingevoerd voor databeheer exporteisen fyto-sanitair € 1,8 mln. en € 1,7 mln. voor databeheer importeisen fyto-sanitair. Het betreft voorbereidende werkzaamheden van de import- en exportkeuringen die door de Plantkeurdiensten worden uitgevoerd. De kosten voor het bedrijfsleven stijgen hierdoor van € 76,6 mln. naar € 80,1 mln.

S.3 Werkwijze

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van databronnen en de uitkomsten van een aantal interviews met belanghebbenden.

Databronnen

Bij de data-analyse is gebruikgemaakt van de volgende bronnen:

- Door de NVWA ter beschikking gestelde gegevens over huidige en voorgestelde tarieven, uitgevoerde retribueerbare activiteiten, aantallen en hoeveelheden van gecontroleerde bedrijven, dieren en producten, detailgegevens van voorbeeldbedrijven.
- Door de NVWA opgestelde conceptnota's over aanpassingen van het kostprijsmodel als ook gegevens van in de berekeningen gebruikte voorbeeldbedrijven.
- Data van CBS, RVO en Comext over aantallen aanwezige en geslachte dieren, geïmporteerde en geëxporteerde dieren en producten.

Interviews

Om inzicht te krijgen in de mening van de belanghebbenden, zijn diverse belanghebbenden geïnterviewd. Zie paragraaf 2.2.

De NVWA heeft inzicht gegeven in de omvang van de verschillende retribueerbare werkzaamheden (tijd en geld) per retributiecategorie daarnaast zijn gegevens over aantallen dieren en hoeveelheid producten waarop het toezicht betrekking heeft gedeeld. De vertaling naar genoemde sectoren is door Wageningen Economic Research uitgevoerd, met behulp van aanvullende of gerelateerde data van de NVWA.

Summary

S.1 The NVWA's new cost price model

The Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority (Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, NVWA) is the regulator appointed to ensure the safety of food and consumer products. The NVWA is funded from two streams. The Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, LNV) and the Ministry of Health, Welfare and Sport (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, VWS) pay 77% of the NVWA's total costs. The remaining 23% is paid by third parties (businesses). Costs for activities carried out are settled with the business community using rates set by the Minister. These charges passed on to the business community are not cost-covering. In 2022, the government will inject approximately € 35 million as a 'cushion'.

The 2021-2025 Coalition Agreement includes the ambition to introduce cost-covering NVWA rates. In addition, a programme was launched last year with the aim of reviewing the cost price model and the current fee system. The introduction of cost-covering rates may have consequences for many businesses. This study describes the consequences for different businesses and sectors.

The purpose of the study was to gain an insight into:

- The impact of changes to the fee categories used by the NVWA for businesses that are supervised and/or which submit applications for inspection or certification. What is the relationship between the data by fee category and the relevant businesses or sectors?
- The impact on the operations of these businesses (turnover, profit expectations and competitive position) as a result of the rate change.
- The degree to which the impact can be attributed to the new cost price model, the withdrawal of the generic cushion (cost coverage), the policy and regulations for passing on costs for supervision by the NVWA, and the annual inflation adjustment.

S.2 Primary findings

The following applies to all businesses and sectors examined:

- There are major differences in income and net margins between businesses.
- There are major differences in income between different years at businesses.

Specific consequences for slaughterhouses:

- The notional cost-covering initial and 15 minutes rates for slaughterhouses are higher than the rates set for 2022. In relative terms, the difference is greatest for slaughterhouses in supervision group 3 under the EU Official Controls Regulation or OCR (small artisanal butchers). This is due to the fact that policy-based price adjustments are not taken into account when calculating cost-covering NVWA rates. For large slaughterhouses (OCR group 1), the application of the calculated notional rates increases the costs by € 0.19 per pig, € 1.28 per cow and € 1.26 per sheep, and for every slaughtered broiler the increase is € 0.0063.
- It is not possible to calculate the consequences per slaughtered animal for small and medium-sized slaughterhouses (OCR groups 2 and 3). This is due to the heterogeneity of abattoirs, where several species are often slaughtered in varying ratios (especially cattle, pigs, sheep and goats).
- The initial/quarterly rate ratio will vary greatly between businesses.
- Other recently increased costs (energy and labour) will affect profitability and income.
- Slaughterhouses: Costs will rise by € 10+ million. This means a fall of between 1.8% and 5.2% for the net margin; per slaughtered animal the slaughter costs will rise by € 0.19 / pig, € 0.63 / broiler and € 1.26 / cow. There are major differences between slaughterhouses due to a varying initial/quarterly rate ratio.

- Primary businesses: Will higher NVWA rates be passed on? In full? Partially? Not at all? If the higher NVWA rates for slaughterhouses are passed on to primary businesses, for pig farms this will mean that their average income will decline approximately 2-4%.
- Export certification: If everything is passed on to the livestock farmer, for those businesses that sell all their animals via export to foreign slaughterhouses this will mean a decline in income of 3.4% for a sow farm and 8.5% for a pig fattening farm.

Consequences for export, import and certification costs:

- Meat export certification: There will be an increase in costs from an average of € 3.69 per ton to an average of € 4.88 per ton.
- Live exports: For every animal exported, the costs for the business community will rise by € 0.18 per piglet and by € 0.84 per fattening pig.
- Export certification & rates for landing inspections will increase slightly or fall.
- Most NVWA rates for import and transit controls carried out on products of animal origin, live products, animal by-products, hay and straw and 'composite products' from third countries have generally increased by around 25%.

Consequences for crop and plant production sectors:

- Phytosanitary inspections: The costs per export certificate will increase, especially due to the allocation of costs for 'data management due to phytosanitary export requirements'.
- Import and transit of high-risk products:
 - Costs will rise by approximately € 1.08 million. Of which € 0.38 million for taking samples and € 0.7 million for the analysis of samples as a result of an increase in the number of samples).
 - The absence of an envelope system means that the costs will be allocated to the sample batch. At the request of the business community, the NVWA is investigating the possibilities of introducing such envelope system.

There can be no clear answer with regard to the impact of passing on cost-covering notional NVWA rates because:

- The competitive position of businesses is determined by other factors besides the NVWA's supervision costs. Despite the higher cost structure (of which the chargeable NVWA rates are a part), the Dutch agricultural industry was still able to maintain a strong export position. Efficiency and scale were decisive factors in this.
- The impact on the financial capacity of individual businesses is difficult to assess. This is due to the fact that a wide variety of sectors and businesses are subject to supervision and certification by the NVWA. Within sectors, there are major differences in financial results both within businesses and between years.

Conclusions

- The NVWA's new cost price model provides more insight into the make-up of the NVWA's rates. Sector/business stakeholders are indicating that they have a sufficient understanding of the structure of the model. However, there is a difference in understanding in terms of whether and how certain costs should be allocated.
- The calculation of the cost-covering NVWA concept rates for 2023 does not take account of any generic or specific cushion, which was still included for the rates set for 2022. Decisions about price adjustments are taken on the basis of the preliminary calculation and input from the present report and, among other things, the consultation. When comparing the fixed rates for 2022 with the cost-effective concept rates for 2023, the starting rates in particular increase by 80 to 100%. For most of the sectors/businesses examined, the cost increase will be substantial in absolute terms but limited when placed in context with other costs.
- For slaughterhouses and primary livestock farms:
 - The cost rise for slaughterhouses and cutting plants will be € 12.8 million.
 - This equates to 1.8% of the net margin of the slaughterhouses and meat processing industry in 2020.
 - If pig slaughterhouses were to pass on their cost increase in full to fattening pig farmers, this would average out at almost 2% of farm income.
 - If poultry slaughterhouses were to pass on their cost increase in full to broiler farmers, farm income would drop by 2% to 4%.

-
- The rate increase will be highest for small slaughterhouses. However, due to large variations in net operating results between years and between businesses, the impact for specific years or businesses may be greater than the analysis at sector level shows.
 - The withdrawal of the specific cushion and the resulting cost rise in the NVWA's rates may well prompt a number of businesses to cease certain activities.
 - The NVWA will introduce fees for data management of import and export requirements of phytosanitary products. These fees amount to €1.8 million for export and €1.7 million import. It concerns preparatory work for the import and export inspections that are carried out by the Plant Inspection Services. As a result, the costs for the business community will rise from € 76.6 million to € 80.1 million.

S.3 Method

Data sources and the results of a number of interviews with stakeholders were used for this study.

Data sources

The following sources were used for the data analysis:

- Data made available by the NVWA on current and proposed rates; chargeable activities carried out; numbers and quantities of audited businesses, animals and products; and details of model businesses.
- Concept notes drawn up by the NVWA on adjustments to the cost price model as well as data from model businesses used in the calculations.
- Data from Statistics Netherlands (CBS), the Netherlands Enterprise Agency (RVO) and Comext on the number of present and slaughtered animals and the number of imported and exported animals and products.

Interviews

Various stakeholders were interviewed to gain an insight into the opinions of stakeholders. See section 2.2.

The NVWA provided an insight into the scope of the various chargeable activities (time and money) per fee category and shared data on the number of animals and quantity of products to which the supervision relates. This information was translated to the sectors mentioned by Wageningen Economic Research, with the help of additional or related data from the NVWA.

1 Inleiding en achtergrond

1.1 Huidige situatie

De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) staat als toezichthouder voor de veiligheid van voedsel en consumentenproducten. Ook heeft de NVWA taken op het gebied van dierenwelzijn natuur, plantgezondheid en gewasbescherming. De NVWA controleert en bevordert onder andere de naleving van voedsel-wet- en regelgeving. Hierdoor worden maatschappelijke en economische belangen beschermd en worden een groot aantal EU-verordeningen uitgevoerd.

De totale begroting van de NVWA voor 2023 bedraagt € 553 mln.¹ De NVWA wordt bekostigd vanuit twee geldstromen. De ministeries van LNV en VWS betalen 77% van de totale NVWA-kosten. De overige 23% wordt betaald door derden (bedrijven). Deze betalingen door derden worden via retributies (voor kosten van bijvoorbeeld officiële controles zoals keuringen, herinspecties, kosten van monsternames) bij het bedrijfsleven in rekening gebracht.²

Afrekening voor de uitgevoerde werkzaamheden met het bedrijfsleven geschiedt aan de hand van door de minister vastgestelde tarieven. Deze tarieven worden door de ministers van LNV en VWS vastgesteld in ministeriële regelingen en kunnen afwijken van de op kostprijs gebaseerde berekende tarieven. Op basis van de huidige tarieven brengt de NVWA in 2022 ongeveer € 120 mln. bij het bedrijfsleven in rekening. Hiervan is ongeveer € 19 mln. voor de retribueerbare werkzaamheden van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS). Omdat de huidige tarieven niet volledig kostendekkend zijn, vult de overheid daar in 2022 ongeveer € 35 mln. op aan, de zogenoemde 'demping'.³ Een opsplitsing van de demping naar de verschillende kostenposten staat in Bijlage 1.

De reden voor het op het ogenblik niet kostendekkend zijn van de tarieven is onder meer dat in de afgelopen vier jaren sommige kosten van door de NVWA uitgevoerde werkzaamheden niet in rekening zijn gebracht en dat de gestegen kosten van extra toezicht of toezichtsontwikkeling slechts gedeeltelijk zijn doorberekend aan het bedrijfsleven ('de generieke demping'). Ook is er geen inflatiecorrectie toegepast. Deze generieke demping (voor 2022 begroot op € 17 mln.) is ontstaan door vanaf 2019 de stijging van de NVWA-tarieven te maximeren. Daarnaast zijn er ook specifieke dempingen, zoals de tegemoetkoming in de kosten in het kader van versterking toezicht in de vleesketen en kosten binnen fytosanitaire domein in relatie tot import of export. Deze specifieke demping is voor 2022 begroot op € 18 mln. Het voornemen is om een aantal kosten die voorheen via demping door de overheid werden betaald vanaf 2023 door te berekenen aan het bedrijfsleven.

In het Coalitieakkoord 2021-2025 is de ambitie opgenomen om deze kabinetsperiode te komen tot kostendekkende NVWA-tarieven, en dus alle kosten die juridisch volgens de OCR of Maat Houden 2014 moeten of mógen worden doorgerekend aan derden, ook daadwerkelijk door te berekenen.

Los hiervan is er een vorig jaar gestart programma met als doel om het kostprijsmodel en het huidige retributiestelsel te herzien. Hierin werken overheid en bedrijfsleven nauw samen. Inmiddels is er een herzien kostprijsmodel waarbij sprake is van een gewijzigde kostentoerekening en een gewijzigde PDC (producten- en dienstencatalogus). Gebruikmaken van het herziene kostprijsmodel heeft kostenverschuivingen tot gevolg, die weer invloed hebben op de hoogte van het tarief. De minister heeft aan de Tweede Kamer toegezegd de sectoren te betrekken bij het vaststellen van het nieuwe kostprijsmodel en tarievenstelsel.⁴

¹ NVWA, Voorcalculatie retributietarieven 2023, Conceptversie 1 augustus 2022

² Retribueerbaar is hier te lezen als door te berekenen. Het kader voor doorberekenen van kosten is Maat houden 2014 en de Europese controleverordening (EU) 2017/625)

³ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-a80af81e7e65309dda9a9fb180de337fb1fa90e2/1/pdf/kostendekkend-maken-tarieven-nvwa-en-aanpassing-kostprijsmodel.pdf>

⁴ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-a80af81e7e65309dda9a9fb180de337fb1fa90e2/1/pdf/kostendekkend-maken-tarieven-nvwa-en-aanpassing-kostprijsmodel.pdf>

Met het herziene kostprijsmodel heeft de NVWA een impactanalyse/droogrun uitgevoerd waarin de berekende kostendekkende tarieven 2022 voor het huidige model en het herziene model met elkaar zijn vergeleken. Op basis van dit nieuwe kostprijsmodel (met enkele aanpassingen) heeft de NVWA recent concepttarieven voor 2023 berekend met als uitgangspunt 'kostendekkendheid'. Deze concepttarieven, waarbij nog geen rekening is gehouden met eventuele demping, zijn schriftelijk gedeeld met het bedrijfsleven.

Het komen tot kostendekkende tarieven heeft mogelijk voor veel bedrijven gevolgen. De analyses van de NVWA hadden tot dusver vooral betrekking op de gevolgen voor de verschillende sectoren in het algemeen. Er ontbrak inzicht of het effect van de tarieven voor bepaalde typen bedrijven groter is dan voor andere bedrijven. Inzicht in effecten van de tarieven gebaseerd op het nieuwe kostprijsstelsel en het goed betrekken van de sectoren bij het uitwerken van de plannen draagt mogelijk bij aan draagvlak.

De volgende stap in het proces naar definitieve tarieven 2023 is het komen tot een zo goed mogelijk beeld van de financiële positie van (rechts)personen (draagkracht) bij de huidige tariefswijzigingen uitgaande van kostendekkendheid. In zijn brief aan de Tweede Kamer (d.d. 17 juni 2022, FEZ/ 22142832) heeft de minister van LNV de rationale en de aanpak hiervan uiteengezet.⁵

Probleemstelling

Bij de ministeries van LNV en VWS is behoefte aan inzicht in de integrale en specifieke effecten van de veranderingen van de berekende volledig kostendekkende concepttarieven voor 2023 van de NVWA op basis van het nieuwe kostprijsstelsel voor de afzonderlijke sectoren en de belangrijkste bedrijfstypen die daarvan deel uitmaken.

Wageningen Economic Research, onderdeel van WUR, is door de ministeries van LNV en VWS gevraagd om de effecten van de berekende concepttarieven voor 2023 van de NVWA door te rekenen voor een aantal verschillende sectoren en bedrijfstypen en het consulteren van partijen in het bedrijfsleven over de effecten van de tariefverandering.

1.2 Projectdoelstelling

In dit project wordt een analyse uitgevoerd van de effecten van de berekende tarieven van de NVWA voor 2023 voor de diverse sectoren.

Doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in:

1. De effecten van veranderingen in de door de NVWA gehanteerde retributiecategorieën voor de bedrijven die onder toezicht staan en of aanvragen voor keuring of certificering doen. Wat is het verband tussen de gegevens per retributiecategorie en de relevante bedrijven of sectoren?
2. De effecten voor de bedrijfsvoering van de onder 1 genoemde bedrijven (omzet, winstverwachting en concurrentiepositie) ten gevolge van de tariefverandering.
3. De mate waarin de effecten toe te rekenen zijn aan:
 - o het nieuwe kostprijsmodel
 - o het niet langer toepassen van de generieke demping (kostendekkendheid)
 - o het beleid en regelgeving inzake de kostendoorrekening van het toezicht van de NVWA
 - o de jaarlijkse inflatiecorrectie.

⁵ Zie ⁴.

2 Aanpak

2.1 Werkwijze

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van databronnen en de uitkomsten van een aantal interviews met belanghebbenden.

Databronnen

Bij de data-analyse is gebruikgemaakt van de volgende bronnen:

- Door de NVWA ter beschikking gestelde gegevens over huidige en voorgestelde tarieven, uitgevoerde retribueerbare activiteiten, aantallen en hoeveelheden van gecontroleerde bedrijven, dieren en producten, detailgegevens van voorbeeldbedrijven.
- Door de NVWA opgestelde conceptnota's over aanpassingen van het kostprijsmodel als ook gegevens van in de berekeningen gebruikte voorbeeldbedrijven.
- Data van CBS, RVO en Comext over aantallen aanwezige en geslachte dieren, geïmporteerde en geëxporteerde dieren en producten.

Interviews

Om inzicht te krijgen in de mening van de belanghebbenden zijn diverse belanghebbenden geïnterviewd. Zie paragraaf 2.2.

De analyse richt zich op het krijgen van inzicht in de bijdrage van de tarieven van de NVWA aan de kostprijs van de verschillende belanghebbenden:

- Slachthuizen en uitsnijderijen: belangrijkste activiteit van de NVWA bij deze bedrijven is de *ante mortem* (AM) en *post mortem* (PM) keuring en exportcertificering. Er wordt in de analyse aandacht besteed aan 3 groepen slachthuizen.
- Primaire bedrijven in de land- en tuinbouw. Deze zijn opgesplitst naar type bedrijf in de veehouderij (varkens, rundvee, pluimvee) en akkerbouw/tuinbouw. De belangrijkste toezichtactiviteit van de NVWA is: exportkeuring en -certificering van veterinaire producten. Per type bedrijf wordt een opsplitsing naar dieren voor productie en slachtdieren gegeven.
- Andere partijen waar de NVWA-toezichtstaken uitoefent. Gezien de veelheid aan partijen waarbij de NVWA toezichtstaken uitvoert, is in overleg met de opdrachtgever gekozen voor die partijen waar de veranderingen het grootst zijn.

NVWA heeft inzicht gegeven in de omvang van de verschillende retribueerbare werkzaamheden (tijd en geld) per retributiecategorie daarnaast zijn gegevens over aantallen dieren en hoeveelheid producten waarop het toezicht betrekking heeft gedeeld. De vertaling naar genoemde sectoren is door Wageningen Economic Research uitgevoerd, met behulp van aanvullende of gerelateerde data van de NVWA.

2.2 Interviews

In het kader van dit onderzoek zijn 11 organisaties van belanghebbenden geconsulteerd, waarvan er twee alleen schriftelijk hebben gereageerd. De semigestructureerde interviews gebeurden aan de hand van de volgende vragen:

- Is men meegenomen in de totstandkoming van het nieuwe kostprijsmodel en begrijpt men de achtergronden?
- Wat is uw standpunt over de effecten op de financiële positie van bedrijven bij de nieuwe retributieaanpak?
- Zijn er categorieën bedrijven die door de nieuwe manier van berekenen in forse problemen komen? Welke bedrijven zijn dit en wat is de belangrijkste reden hiervoor?

- Hoe verhouden de (toegenomen) kosten zich tot de andere (bedrijfs)kosten die gemaakt worden? (bijvoorbeeld totale slachtkosten en totale kostprijs)
- Kunnen de tegenomen kosten niet, gedeeltelijk of volledig worden doorberekend naar de klant of leverancier?
- Wat zijn naar uw mening de gevolgen voor uw concurrentiepositie ten opzichte van bedrijven in het buitenland (*level playing field*)?
- Zijn er nog andere belangrijke aandachtspunten?

Na het interview ontvingen de deelnemers een verslag dat door hen kon worden aangevuld. Ook werd gevraagd om de naar voren gebrachte meningen te onderbouwen met gegevens. Hiervan is door de meeste partijen gebruikgemaakt. De geraadpleegde organisaties staan in Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Geconsulteerde organisaties

Naam organisatie/bedrijf en typen bedrijven
Centrale Organisatie voor de Vleessector, werkgevers in de vleessector (COV)
Koninklijke Nederlandse Slagers, ambachtelijke slagers in Nederland (KNS)
Land- en Tuinbouw Organisatie, samenwerkingsverband van LTO Noord, ZLTO en LLTB (LTO Nederland)
LTO-vakgroep Bomen en vaste planten
Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV)
Nederlandse Vereniging Van Scheepsleveranciers, scheepsbevoorraders (NVVS)
PlantNet International (PNI)
Producentenorganisatie Varkenshouderij, collectieve varkenssector (POV)
Vee&Logistiek Nederland, veehandel, -transport, verzamelcentra en importeurs en exporteurs van levend vee
Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (NEPLUVI)
Visfederatie, visgroothandel, import/export en verwerking van vis, schaal- en schelpdieren

De bevindingen uit de interviews en schriftelijke reacties zijn opgenomen in hoofdstuk 8 van dit rapport. De in dat hoofdstuk beschreven zaken zijn nadrukkelijk de opvattingen van de respondenten en *niet* die van de onderzoekers.

2.3 Disclaimer

De gegevens van de NVWA komen uit de NVWA-administratie en zijn in overleg met Wageningen Economic Research in geaggregeerde vorm aangeleverd. Overige gegevens komen van officiële databronnen (RVO, CBS, BIN, etc.) met bronvermelding. Indien er door het ontbreken van gegevens gebruikgemaakt is van gegevens van de industrie of experts, dan wordt dit expliciet vermeld.

Privacy en dataprotectie gebeurt conform de WUR-randvoorwaarden zoals vastgelegd in het reglement bescherming persoonsgegevens.⁶ Dit betekent dat er geen gegevens gepubliceerd worden van individueel herkenbare bedrijven. In een eerste analyse door de NVWA is gebruikgemaakt van specifieke voorbeeldbedrijven. Omdat deze voorbeeldbedrijven herkenbaar zouden kunnen zijn voor betrokkenen is in deze rapportage nadrukkelijk geen gebruikgemaakt van de illustratie van de gevolgen aan de hand van voorbeeldbedrijven. Voor het verkrijgen van inzicht in de gevolgen van veranderingen is onder andere gebruikgemaakt van gegevens van specifieke bedrijven. Er is ervoor gekozen om deze gegevens als achtergrond voor de analyse te gebruiken maar de gegevens van deze specifieke bedrijven niet expliciet in dit rapport op te nemen. De reden is dat we willen voorkomen dat voor ingewijden de gegevens mogelijk terug te traceren zijn naar de bronbedrijven.

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de gevolgen van de tariefveranderingen, op basis van het nieuwe kostprijsmodel van de NVWA, voor de verschillende bedrijven en sectoren. De gevolgen van de tariefverandering kunnen echter niet los worden gezien van de gesprekken tussen overheid en bedrijfsleven

⁶ <https://www.wur.nl/nl/Over-Wageningen/Integriteit-en-privacy/Reglement-bescherming-persoonsgegevens.htm>

over van doelmatigheid en efficiëntie bij zowel de NVWA als het bedrijfsleven. In deze rapportage kan hier dan ook niet volledig aan voorbij worden gegaan (te meer omdat deze aspecten voor het bedrijfsleven onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld zijn). Echter, een impactanalyse waarbij deze aspecten zijn meegenomen valt buiten de scope van het onderzoek. Dit betekent dat mogelijk weinig aandacht is voor sectoren waar met name aspecten rond doelmatigheid en efficiëntie bij zowel de NVWA als het bedrijfsleven een grotere rol spelen dan specifieke aspecten rond tariefverandering.

De in de berekeningen gebruikte tarieven voor de verschillende activiteiten zijn gebaseerd op de door de NVWA ter beschikking gestelde informatie tot en met 1 augustus 2022.⁷ Uitgangspunten en data waarop het onderliggende kostprijsmodel gebaseerd zijn, zijn geen onderwerp van onderzoek.

⁷ Sinds augustus 2022 hebben er nog aanpassingen plaatsgevonden op detailniveau in het kostprijsmodel (met name de onderverdeling van slachthuizen op grond van de CoVo-systematiek). De gevolgen van deze veranderingen voor de conclusies zijn echter beperkt.

3 Achtergrond tariefveranderingen

3.1 Retribueerbare activiteiten NVWA

In de periode 2019-2020 is de NVWA door KPMG doorgelicht op kosteneffectiviteit en efficiëntie. De bevindingen zijn vastgelegd in de rapportage 'Kostentoerekening en doelmatigheid van de NVWA'.⁸ In deze rapportage wordt een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot verbeteringen in en rondom het kostprijsmodel van de NVWA. Meest relevant voor dit onderzoek is de aanbeveling om het bestaande kostprijsmodel te evalueren en te beoordelen of aanpassingen kunnen leiden tot een betere kostenverdeling tussen overheid en bedrijfsleven en/of tussen verschillende sectoren en/of typen bedrijven. Ook wordt geadviseerd om de wijze waarop medewerkers uren verantwoord te verbeteren. Hierdoor kan een beter inzicht ontstaan in de tijdsbesteding van medewerkers en zijn verdiepende analyses op het kostprijsmodel mogelijk. De uitkomsten van het kostprijsmodel worden door de NVWA gebruikt bij het berekenen van de tarieven.

3.1.1 Tarieven voor retribueerbare activiteiten van de NVWA

De tarieven voor retribueerbare activiteiten van de NVWA worden jaarlijks vastgesteld in ministeriële regelingen. Wijzigingen van deze regelingen worden door opdrachtgevers LNV en VWS geconsulteerd bij het bedrijfsleven. De wijzigingsregelingen van de tarieven van de NVWA worden in de Staatscourant gepubliceerd en de actuele tarieven, de onderbouwing van de retributietarieven en het zogenaamde normeringskader staan gepubliceerd op de website van de NVWA.⁹

Begroting NVWA

De totale begroting 2023 voor de NVWA bedraagt op dit moment € 553 mln. In de huidige opzet wordt uitgegaan van een werkformatie in 2023 van 3.457 fte (werkformatie in 2022 is 3.153 fte).

Op basis van de huidige tarieven brengt de NVWA in 2022 ongeveer € 120 mln. bij het bedrijfsleven in rekening. Hiervan is ongeveer € 19 mln. voor de retribueerbare werkzaamheden van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS). Omdat de in rekening gebrachte tarieven niet volledig kostendekkend zijn vult de overheid in 2022 ongeveer € 35 mln. aan, op het bij het bedrijfsleven in rekening gebrachte bedrag. De retribueerbare werkzaamheden van de NVWA betreffen hoofdzakelijk keuringswerkzaamheden bij import, export en het slachten, en hercontroles.¹⁰ De rest van de begroting komt voor rekening van de ministeries van VWS en LNV.

3.1.2 Programma Herziening PDC, kostprijs- en retributiestelsel NVWA

Mede op grond van de KPMG-rapportage is in 2021 een programma opgestart om het kostprijsmodel en retributiestelsel van de NVWA te herzien: Herziening PDC, kostprijs- en retributiestelsel NVWA (HPKR).¹¹

Dit programma heeft drie hoofddoelstellingen:

1. Rust en acceptatie van de retributietarieven door het bedrijfsleven, zodat zowel van de kant van bedrijfsleven als van de overheid een vermindering van juridische inspanningen kan worden bereikt.
2. Rust en acceptatie in de financieringswijze aan de NVWA door LNV en VWS, zodat zowel van de kant van de NVWA als van de departementen inspanningen rondom de verdeelvraagstukken kunnen verminderen.
3. Stabiele en voorspelbare kostprijsontwikkeling, zodat de tarieven en bijdragen zich voor bedrijfsleven en overheid over langere perioden stabiel ontwikkelen en zodat bij bijkomende taken voorspelbaar is welke kosten daarmee gemoeid zijn.

⁸ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z09447&did=2020D20361

⁹ <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/tarieven-nvwa/nvwa-tarieven-2022>

¹⁰ Zie ³

¹¹ Producten- en dienstencatalogus (PDC)

In dit programma is door NVWA en de partijen uit het bedrijfsleven overlegd over de uitgangspunten en de berekeningswijze die hebben geleid tot het nieuwe kostprijsmodel.

Nieuwe tarieven op basis van de herziening van het kostprijs- en retributiemodel

Binnen het programma Herziening PDC is een herziening van het kostprijs- en retributiemodel uitgevoerd. Het herziene kostprijsmodel beoogt een transparanter beeld te geven van de kosten die retribueerbare activiteiten met zich meebrengen. Het bedrijfsleven heeft een belangrijke rol gespeeld bij het kiezen van de activiteitscategorïen waar dit model op bouwt. Deze herziening omvat het toerekenen van kostensoorten, zoals huisvestingskosten en een aantal personeelskosten, aan specifieke producten. Hiervoor is de categorie-indeling van typen bedrijven verfijnd, worden kosten direct aan categorieën toegerekend en is de toerekening van kosten aan start- en kwartiertarief gewijzigd. Het herziene kostprijsmodel zorgt ervoor dat kosten die samenhangen met een retribueerbare activiteit nu kunnen worden toegerekend aan de categorie waar de activiteiten worden uitgevoerd. Het idee achter het herziene kostprijs- en retributiemodel is dat sectoren alleen betalen voor de activiteiten waar ze gebruik van maken.

Voor de retributietarieven zijn een aantal specifieke uitgangspunten opgesteld door het ministerie van LNV en VWS:

- a. Alle tarieven worden met ingang van 1 januari 2023 kostendekkend, voor zover dat moet volgens de vigerende kaders.
- b. Retribueerbare activiteiten die tot nu toe nog niet in rekening worden gebracht terwijl dit wel zou moeten of zou mogen op grond van de regelgeving worden ook in de tarieven meegenomen. Hierbij geldt dat de overheid hierover in gesprek gaat met het bedrijfsleven en pas na het verrichten van alle uitzoekwerk en gesprekken bedrijfsleven deze kosten mee gaan lopen in de tarieven (dit betekent dat een deel van deze kosten in 2023 nog geen onderdeel van de tarieven wordt).
- c. De voorcalculatorisch berekende kostprijzen 2023 (versie 1 augustus 2023).
- d. De geïnventariseerde uren bij de directies Handhaven en Keuren in de periode maart-juni 2022.
- e. Voor de berekening van de tarieven met een laboratoriumcomponent in het kader van Nationaal Plan Residuen, Import Hoog Risicoproducten levensmiddelen, diervoeders en productveiligheid en Laboratorium veterinaire is voor de laboratoriumcomponent gebruikgemaakt van de prijsopgave van het WFSR. Bij de berekening van de tarieven is rekening gehouden met de beleidsmatige prijsaanpassing van 12,2% in verband met de fusie van de laboratoria voedselveiligheid.
- f. Verdeling van de kosten over de start- en kwartiertarieven.¹²

Kostprijsmodel 2022

Deze uitgangspunten hebben geleid tot een nieuw kostprijsmodel. In het oude (huidige) kostprijsmodel was de ontwikkeling van de starttarieven direct gekoppeld aan de jaarlijkse kostprijsmutatie van het gemiddelde uurtarief NVWA. Bij het herziene kostprijsmodel zijn voor de berekening van de starttarieven daadwerkelijk de benodigde uren per specifiek product geïnventariseerd.

In mei van 2022 heeft de NVWA de impactanalyse van dit herziene kostprijsmodel opgeleverd, waarin de uitkomsten van het huidige kostprijs model en herziene model (prijsspeil 2022) met elkaar zijn vergeleken. De herziening en het niet meer meenemen van de demping in de berekeningen op grond van het herziene kostprijsmodel heeft gevolgen gehad voor belangrijke op grond van het herziene kostprijsmodel berekenen retribueerbare concepttarieven.

De belangrijkste verschillen in berekende tarieven tussen het oude en nieuwe kostprijsmodel betreffen de start- en kwartiertarieven van de producten 'Slachthuizen CoVo-toezicht groep 1, 2 en 3 NVWA',¹³ 'Inspecties en Audits', 'Fysieke exportcertificering (dierlijke) (bij-) producten' en 'Aanlandkeuring diepvriesvis' (voornoemde producten vielen voorheen onder de retributiecategorie 'Erkende bedrijven') en 'Fysieke exportcertificering levende dieren en producten' (voorheen retributiecategorie 'Levende Dieren').

¹² NVWA, Resultaten impactanalyse, 20 mei 2022, Status DEFINITIEF

¹³ In de uiteindelijke versie van het kostprijsmodel wordt niet meer met de CoVo-indeling gewerkt maar met de onderliggende indeling naar GVE's

Op basis van het herziene kostprijsmodel 2023 is de voorcalculatie 2023 tot stand gekomen. In deze voorcalculatie heeft de NVWA kostendekkende tarieven berekend.¹⁴

Kostprijsmodel 2023 en berekende concepttarieven 2023

De hoogte van de berekende concepttarieven per 1-1-2023 wordt beïnvloed door een aantal zaken.:

- a. Nieuw kostprijsmodel per 1-1-2023
Per 1 januari 2023 is de kostentoerekening van de NVWA verfijnder dan in het nieuwe kostprijsmodel 2022 en is er een betere aansluiting op de productdefinities van het bedrijfsleven. Dit is het gevolg van een tussen overheid en bedrijfsleven afgestemde wijziging van het kostprijsmodel per 1 januari 2023.
- b. Kostendekkende tarieven per 1-1-2023 (afbouw bijdrage overheid)
Het volledig meenemen van alle retribueerbare werkzaamheden van de NVWA betreffen hoofdzakelijk keuringswerkzaamheden bij import, export en het slachten, en hercontroles, waarbij geen rekening is gehouden met eventuele demping.
- c. Omdat in de voorcalculatie 2023 kostendekkende concepttarieven zijn berekend zijn de kosten van alle reizen meegenomen in de berekening van het tarief. In vergelijking met de impactanalyse 2022 zijn aan het bedrijfsleven substantieel meer reizen toegerekend. Bij de impactanalyse, waarbij gebruikgemaakt is van de voorcalculatie 2022, is nog uitgegaan van de zogenoemde normatieve planning, waarbij slechts een deel van de geplande reizen als gevolg van de Reistijd=Werktijd-problematiek is meegenomen. Bij het herziene stelsel zijn alle geplande reizen meegenomen.
- d. Doorberekening kosten retribueerbare activiteiten (op basis van het nieuwe kostprijsmodel 2023)
Het uitgangspunt is dat kosten van retribueerbare activiteiten vanaf 1-1-2023 worden doorberekend aan het bedrijfsleven. Dit wordt getoetst de kaders regelgeving (OCR) en kabinetsbeleid (Maat Houden 2014)¹⁵ en kan leiden tot het vaststellen van nieuwe tarieven. Er is een voorcalculatie van de tarieven door de NVWA gemaakt. In deze voorcalculatie heeft de NVWA kostendekkende tarieven berekend. Er is bij deze tarieven geen rekening gehouden met een eventuele correctie (demping) van de tarieven op basis van overleg met belanghebbenden en Tweede Kamer.
- e. Loon- en prijscompensatie
Jaarlijks vindt een correctie op de tarieven plaats op basis van een loon- en prijscompensatie.

3.2 Gevolgen verandering tarieven 2023 voor sectoren en bedrijven

In NVWA Voorcalculatie retributietarieven 2023 zijn de kostendekkende concepttarieven 2023 en de gepubliceerde tarieven 2022 weergegeven. Hier bespreken we de belangrijkste veranderingen voor de verschillende bedrijfstypen/sectoren.

Op basis van de planning van de retribueerbare activiteiten van de NVWA is het mogelijk om inzicht te krijgen in de belangrijkste van de retribueerbare activiteiten (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Verdeling van de retribueerbare kosten NVWA op basis van de planning 2022

Retributiecategorie	% van de retribueerbare kosten
Toezicht op keuren	
• Slachthuizen CoVo-toezicht groep 1 NVWA	31,81
• Slachthuizen CoVo-toezicht groep 2 NVWA	2,29
• Slachthuizen CoVo-toezicht groep 3 NVWA	1,63
Fysieke exportcertificering	
• levende dieren en levende producten	12,51
• (dierlijke) (bij)producten	9,72
Import dieren en dierlijke producten	16,92
Import hoog risico	1,72
Inspecties en audits	5,29

¹⁴ NVWA. Voorcalculatie retributietarieven 2023, Conceptversie 1 augustus 2022

¹⁵ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20140507/maat_houden_rapport_van_de/document3/f=/vjkaeon6huad.pdf

Retributiecategorie	% van de retribueerbare kosten
Vorbereiding import en export en inspecties fytosanitair	3,43
Nationaal Plan Residuen	2,73
Exportcertificering op afstand	8,52
Overige tarieven (dierlijke) (bij)producten	0,14
Overige tarieven	
• aanvullende controles veehouders	0,67
• levende dieren en levende producten	0,16
• aanvullende controles geregistreerde bedrijven	1,75
• laboratorium	0,04
Tabak	0,03
Laboratorium analyse NRC	0,43
Aanlandkeuring diepvriesvis, verse vis en garnalen	0,21

Bron: NVWA.

Uit deze tabel blijkt dat:

- Toezicht op keuren, bestaande uit *Ante Mortem*-keuring/*Post Mortem*-keuring uitgevoerd door NVWA en KDS, in slachthuizen, opgesplitst naar de 3 CoVo-toezichtgroepen heeft met 36% het grootste aandeel van de retribueerbare kosten van de NVWA.
- Exportcertificering, bestaande uit Fysieke exportcertificering (dierlijke) (bij)producten, Exportcertificering op afstand, Fysieke exportcertificering levende dieren en levende producten en Technisch beheer e-CertNL, heeft een aandeel in de retribueerbare kosten van 22%.
- Import, bestaande uit toezicht op import van dieren en dierlijke producten heeft een aandeel van 17%.
- De andere activiteiten hebben ieder afzonderlijk een kleiner aandeel, gezamenlijk hebben ze een aandeel van 25% in de retribueerbare kosten.

In twee NVWA-publicaties zijn de achtergronden van het nieuwe kostprijsmodel 2022 en het aangepaste model 2023 en de achtergronden voor de veranderingen uitgebreid beschreven. In Tabel 3.2 zijn de belangrijkste tarieven samengevat. Het betreft:

- NVWA, Resultaten impactanalyse, 20 mei 2022, Status DEFINITIEF;
- NVWA, Voorcalculatie retributietarieven 2023, Conceptversie 1 augustus 2022.

De totale kosten van de NVWA wijzigen niet door een ander kostprijsmodel. Bij de overgang van het oude kostprijsmodel met demping naar het kostprijsmodel 2022 is de belangrijkste verandering het specifiek toerekenen van de kosten aan de te onderscheiden activiteiten. Ook is bij de berekende kostendekkende concepttarieven van 2023 nog geen rekening gehouden met mogelijke zowel generieke als specifieke demping.

In het kostprijsmodel 2023 dat gebruikt is voor de berekening van de kostendekkende concepttarieven 2023 komen alle retribueerbare kosten volledig ten laste van het bedrijfsleven. Een belangrijke verandering is het toerekenen van de kosten verbonden aan reistijd aan de starttarieven. In 2022 dempte de overheid een deel van deze kosten verbonden aan reistijd (€ 8,6 mln.). In het document NVWA, Voorcalculatie retributietarieven 2023, Conceptversie 1 augustus 2022 zijn alle kosten verbonden aan reistijd in de kostendekkende concepttarieven 2023 meegenomen. Voor de uitgebreide lijst van tarieven en de toelichting op de tariefveranderingen verwijzen we naar deze twee NVWA-publicaties.

In Tabel 3.2 zijn voor een aantal sectoren/bedrijven de gevolgen van de verschillende kostprijsmodellen voor de start- en kwartiertarieven samengevat.

De belangrijkste veranderingen treden op door de overgang van het oude kostprijsmodel 2022 naar het nieuwe kostprijsmodel 2022. Het wegvallen van de demping bij de slachthuizen groep_3 bij de overgang van gepubliceerde tarieven naar het bestaande kostprijsmodel heeft voor deze groep bedrijven de grootste tariefstijging tot gevolg voor de kostendekkende concepttarieven. Weliswaar minder groot, maar ook de verandering door de overgang naar het nieuwe kostprijsmodel 2022 heeft een substantiële verhoging in de

starttarieven tot gevolg voor de Fysieke exportcertificering levende dieren en levende producten en (Her)inspecties fytosanitair en gewasbescherming.

Tabel 3.2 *Vergelijking van start- en kwartiertarieven voor een aantal sectoren/bedrijven bij de verschillende kostprijsmodellen*

Toezicht op keuren/AM-keuring/PM-keuring starttarieven	Tarieven (€)			
	Oude kostprijs-model 2022	Vastgesteld tarief 2022*	Nieuwe kostprijs-model 2022	Kostendekkend concepttarief 2023
Slachthuizen CoVo-toezicht groep 1, 2	165,03	165,03	347,75	322,33
Slachthuizen CoVo-toezicht groep 3				
- slachthuis minder dan 125 GVE per kwartaal	165,03	21,25	165,30	163,08
- slachthuis 125 GV tot 250 GVE per kwartaal	165,03	82,52	165,30	163,08
Toezicht op keuren/AM-keuring/PM-keuring (kwartiertarieven)				
Slachthuizen CoVo-toezicht groep 1, 2	41,74	34,57	32,74	41,88
Slachthuizen CoVo-toezicht groep 3				
- slachthuis minder dan 125 GVE per kwartaal	41,74	n.v.t	46,42	54,22
- slachthuis 125 GV tot 250 GVE per kwartaal	41,74	17,29	46,42	54,22
Fysieke exportcertificering (dierlijke) (bij)producten				
starttarief per persoon	165,03	165,03	244,10	213,40
kwartier medewerker keuring of inspectie	41,74	34,57	41,18	50,75
Fysieke exportcertificering levende dieren en levende producten				
starttarief per persoon	116,60	116,60	195,14	217,35
kwartier medewerker keuring of inspectie	58,06	48,80	40,42	55,89
(Her)inspecties fytosanitair en gewasbescherming				
<i>Inspecties en herinspecties</i>				
basistarief per persoon per inspectieaanvraag	491,75	356,09	610,77	395,82
per kwartier per medewerker per inspectie	30,42	26,58	37,79	40,42
<i>Inspecties en herinspecties fytosanitaire doorvoer</i>				
basistarief per persoon per inspectie	96,41	92,76	106,22	161,68
per kwartier per inspectie	36,15	34,79	39,83	20,21
Toeslag e-CertNL voor exportcertificaten	5,75	5,75	5,75	6,81
Ten kantore waarmerken van certificaten voor niet-inspectieplichtige zendingen	63,44	60,59	62,80	54,22
Databeheer exporteisen fytosanitair				
Databeheer exporteisen fyto. (CAT, CKA, CST, CKS, CFA)	0,97	nvt	1,35	1,74
Databeheer exporteisen fyto. (CBB, CAA)	7,41	nvt	10,26	6,01
Databeheer exporteisen fyto. (CZZ, CBN, CKB)	11,31	nvt	15,65	6,83
Invoer- en doorvoercontroles uit derde landen van producten van dierlijke oorsprong, levende producten, dierlijke bijproducten, hooi en stro en levensmiddelen die zowel producten van plantaardige oorsprong als verwerkte producten van dierlijke oorsprong bevatten ('samengestelde producten')				
Tarief per kilogram op weekdagen 6-23u	0,01456	0,01262	0,01493	0,01582
Minimumbedrag per partij op weekdagen 6-23u	87,36	75,72	89,58	189,84
Maximumbedrag per partij op weekdagen 6-23u	669,76	580,52	686,78	727,72
Tarief per kilogram op weekdagen 6-23u	0,01456	0,01262	0,01493	0,01582

* deze tarieven zijn inclusief de demping

Bron: NVWA.

4 Kosten, opbrengsten en rendabiliteit van bedrijven en sectoren

Om inzicht te krijgen in de effecten voor bedrijfsvoering van de veranderende tarieven worden voor de verschillende betrokken bedrijven/sectoren in dit hoofdstuk een aantal kerndata samengevat.

4.1 Slachterijen

4.1.1 Financiële gegevens

Het is niet mogelijk om op grond van openbare bronnen inzicht te krijgen in de financiële resultaten van slachterijactiviteiten van individuele bedrijven. Met name de grote slachterijen zijn internationaal acterende bedrijven die vaak meerdere schakels van de waardeketen omvatten. Het is ook niet mogelijk om op basis van de openbare geconsolideerde jaarverslagen inzicht te krijgen in de kosten van de verschillende deelactiviteiten als slachten of uitsnijderijen.

Het CBS publiceert wel gegevens over de sector (slachterijen en uitsnijderijen) als geheel. Een samenvatting van deze gegevens staat in Tabel 4.1. Uit deze tabel blijkt dat het netto-bedrijfsresultaat van deze bedrijven voor het overgrote deel bepaald wordt door de bedrijfskosten. De resultaten in de slachterijen en vleesverwerkende industrie variëren sterk tussen verschillende jaren. Met uitzondering van 2020 waarbij het bedrijfsresultaat door hogere opbrengsten € 565 mln. was (4,6% van de bedrijfsopbrengsten), fluctueert het bedrijfsresultaat (voor belastingen) van slachterijen en vleesverwerkende industrie tussen de € 194 mln. (1,7%) en € 288 mln. (2,4%). Deze marges zijn vergelijkbaar met onderzoek in België waar brutomarges in Belgische rundveeslachthuizen geschat werden op 3% (spreiding 25%<1,4%, 25%>4,7%). Voor de Belgische slachthuizen is de nettomarge gemiddeld 1,5% (spreiding 25%<0,2%, 25%>2,6%).¹⁶

Er zijn echter grote verschillen tussen slachthuizen, afhankelijk van de markt waarop geopereerd wordt en tussen jaren. Zo is de nettowinst van VION¹⁷ van € 52,9 miljoen in 2020 omgeslagen in een nettoverlies van € 29,0 miljoen.¹⁸ Ook gaan er regelmatig slachterijen failliet of staken zij hun activiteiten.

Van kleine slachthuizen (CoVo-groep 2 en groep 3) zijn geen financiële gegevens bekend. Vooral in groep 3-bedrijven hangt het rendement van het slachtproces ook sterk af van de resultaten van de verkoop in de vaak eigen winkels.

Tabel 4.1 Kosten en opbrengsten slachterijen en vleeswarenindustrie

	in € mln.					% van bedrijfsopbrengsten				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Bedrijfsopbrengsten	10.683	11.339	11.695	11.860	12.232					
Bedrijfskosten	10.388	11.064	11.479	11.536	11.642	97,2	97,6	98,2	97,3	95,2
Personele kosten	1.257	1.384	1.510	1.514	1.593	11,8	12,2	12,9	12,8	13,0
Overige bedrijfskosten	798	875	960	966	1.066	7,5	7,7	8,2	8,1	8,7
Bedrijfsresultaat	295	275	216	323	591	2,8	2,4	1,8	2,7	4,8
Resultaat voor belastingen	288	276	194	288	565	2,7	2,4	1,7	2,4	4,6

Bron: CBS.

¹⁶ <https://economie.fgov.be/nl/file/2370/download?token=mUdG5459>

¹⁷ <https://www.vionfoodgroup.com/nl/>

¹⁸ <https://www.vionfoodgroup.com/nl/turbulent-jaar-voor-vion-door-moeilijke-marktomstandigheden/>

Opbrengsten

Voor slachterijen en uitsnijderijen zijn supermarkten in binnen- en buitenland belangrijke afnemers van vlees en vleesproducten. Deze bedrijven hebben een eigen prijsbeleid dat beperkt beïnvloed wordt door de inkoopprijs. Het prijsniveau bij concurrenten, promotieacties en de rol van vlees in het totale productassortiment van supermarkten spelen ook een rol. Prijsbewegingen van industrie (producentenprijs) en de prijs die boeren voor hun product ontvangen (de prijs 'af-boerderij') vertonen daarom nauwelijks samenhang met de consumentenprijs. Voor de handel tussen de slachterijen en supermarkten worden jaarcontracten gebruikt.¹⁹ Slachterijen en uitsnijderijen moeten in deze markten concurreren met buitenlandse aanbieders, hierdoor is het doorberekenen van kostenstijging naar afnemers niet makkelijk.

Situatie 2022

De huidige economische situatie (september 2022) met hoge energieprijzen, hoge grondstofprijzen, stijgende loonkosten en hoge inflatie zetten de marges op primaire bedrijven en slachterijen onder druk. Ondanks dat consumentenprijzen van vlees en vleesproducten ook stijgen is het onduidelijk in hoeverre slachterijen in staat zijn de gestegen kosten volledig door te berekenen.

4.1.2 Varkensslachterijen

De Europese varkensvleessector staat onder grote concurrentiedruk, met een sterke focus op kostenreductie, wat leidt tot centralisatie en steeds grotere bedrijven in heel Europa. Verschillende factoren zijn van invloed op deze trend: toenemende internationale concurrentie, onder meer uit lagelonenlanden; druk van dominante retailers die steeds grotere marktaandelen verwerven, en die een sterkere onderhandelingspositie hebben ten opzichte van de producenten; structurele trends zoals stijgende kosten van landbouwbedrijven en grondstoffenprijzen; weerstand van klanten tegen hogere prijzen, omdat moderne winkelketens prijsverhogingen niet willen doorberekenen aan consumenten; en ten slotte een algemene nadruk op het verhogen van winst of aandeelhouderswaarde in de multinationale ondernemingen.

Arbeidskosten zijn zeer belangrijk bij voedselverwerkende bedrijven en slachthuizen, en vertegenwoordigen tot 82% van de netto toegevoegde waarde.

Nederlandse varkensslachterijen ondervinden sterke concurrentie van Duitse slachterijen. De lage arbeidskosten hebben de Duitse slachtindustrie in staat gesteld om de afgelopen tien jaar gestaag te groeien. Terwijl in 2001 3.983 ton varkensvlees werd geproduceerd, steeg de productie tot 5.494 ton in 2013 (Statistisches Bundesamt, 2014). Het kostenvoordeel in Duitsland stelt slachthuizen in staat om op twee punten in de toeleveringsketen met belangrijke concurrenten in bijvoorbeeld Nederland te concurreren. Ten eerste kunnen ze meer betalen voor levende dieren, wat aantrekkelijk is voor de binnenlandse aanvoer van boeren, maar ook voor buitenlands (Nederlandse) boeren om levende dieren naar Duitsland te exporteren. Ten tweede kunnen Duitse bedrijven door de lagere verwerkingskosten ook concurreren om afnemers in de detailhandel en de levensmiddelenindustrie, door lagere prijzen aan te bieden.

Het aantal varkensslachtingen in Nederland is de laatste jaren toegenomen. Belangrijkste reden is de modernisering en schaalvergroting bij de slachterijen. Ook zijn de Nederlandse vleesbedrijven verbeterd in het inspelen op afnemerswensen. Daarmee is de export van varkens voor de slacht duidelijk teruggelopen, van 3,2 miljoen in 2016 naar 0,7 miljoen in 2021 (voorlopig cijfer; bron CBS). Deze export ging voorheen voornamelijk naar Duitsland. De laatste jaren willen afnemers (supermarkten, consumenten) in Duitsland in toenemende mate vlees van dieren die in Duitsland geboren, gehouden, geslacht en verwerkt zijn. Recenter (2021) is dat door enkele supermarktorganisaties verscherpt naar '5D', waarvoor ook geen jonge biggen meer ingevoerd worden uit Nederland.

In september 2020 is daar bijgekomen dat er Afrikaanse varkenspest in Duitsland is gevonden onder wilde varkens. Hoewel deze ziekte niet gevaarlijk is voor mensen, hebben de meeste afnemende landen buiten Europa direct de grenzen gesloten voor import vanuit Duitsland. Met deze maatregel wordt beoogd insleep van het virus te voorkomen. Gevolg is dat de uitvoer vanuit Duitsland naar landen buiten de EU drastisch is verminderd, waardoor er minder vraag is naar varkens vanuit onder andere Nederland. Overigens staat de binnenlandse vraag naar varkensvlees in Duitsland ook onder druk, door een daling in de consumptie.

¹⁹ <https://www.agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=3596&indicatorID=2414§orID=2420>

4.1.3 Slachtkosten bij grote slachterijen

- Voor *varkens*: Recente gegevens over slachtkosten in Nederland ontbreken. Extrapolatie van gegevens geven het volgende beeld: Hoste et al. (2004) noemen 14 euro per slachtvarken, waarvan 49% personeelskosten. Personeelskosten zijn in de periode 2004-2021 (volgens CBS Contractuele loonkosten per uur (totaal Cao-sectoren)) met 40% gestegen; als je daarvoor corrigeert kom je op bijna € 17 per slachtvarken per 2021. Expertschattingen lopen uiteen van € 10-15 per varken. In Hongarije zijn de slachtkosten per varken berekend op € 16,1-19,4 EUR per varken.²⁰
- Voor *pluimvee*: Van Horne (2018) geeft als slachtkosten € 0,33 per kg karkasgewicht in Nederland, dat is - bij 1,61 kg karkasgewicht per vleeskuiken- dus € 0,53 per vleeskuiken.²¹
- Voor *rundvee*: literatuur over slachtkosten voor rundvee ontbreekt. Experts schatten de kosten op € 50 tot € 75 per dier.

4.1.4 Kleinere slachterijen/slagerijen

Uit de data blijkt dat de middelgrote en kleine slachterijen in de regel meer dan één diersoort slachten, vaak ook meerdere diersoorten op een dag. Het is dan vaak een combi van herkauwers (runderen, schapen, geiten) en varkens. Verder zijn er typische wildslachters en ook worden vogels (kippen, duiven, eenden, kalkoenen enzovoort) in de regel niet gecombineerd met andere diersoorten. Door de lager slachtsnelheid en minder mechanisatie en relatief meer arbeidskosten zijn de kosten per geslacht dier waarschijnlijk hoger bij kleinere slachterijen dan bij de grote slachterijen. Echter exacte cijfers hierover ontbreken.

4.2 Primaire bedrijven

Inkomens op primaire bedrijven variëren sterk tussen opeenvolgende jaren maar ook binnen een sector. De verschillen tussen jaren worden beïnvloedt door verschillen in opbrengstprijzen en kosten. Verschillen binnen een sector worden vooral beïnvloedt door omvang en productiviteit.

De inkomens van bedrijven in de primaire sector worden op het ogenblik (2022) sterk beïnvloed door de gestegen energie- en grondstofprijzen en mogelijke stijging van opbrengstprijzen. De gevolgen voor de inkomens voor primaire bedrijven worden op de voet gevolgd en de rapportages worden regelmatig bijgewerkt.²²

In deze paragraaf worden de inkomens van de primaire bedrijven zoals gepubliceerd door Wageningen Economic Research van de afgelopen jaren gepresenteerd.

4.2.1 Varkensbedrijven

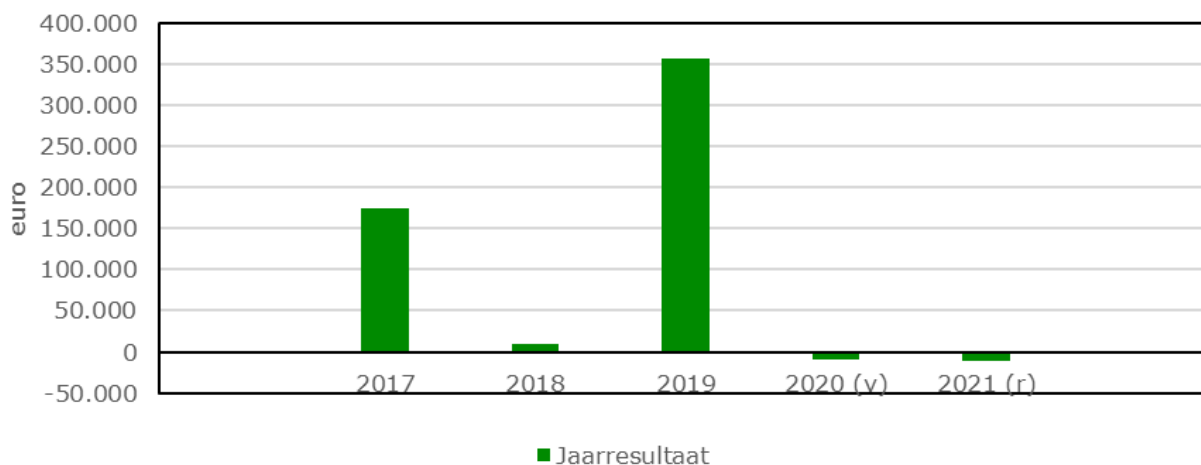
Inkomens op varkensbedrijven schommelen sterk tussen jaren. Gemiddeld over de jaren 2000-2021(r) bedroeg dit circa € 45.000 per bedrijf, echter met forse uitschieters. In 2019 kwam het gemiddeld inkomen uit bedrijf uit op circa € 355.000, vanwege een sterk aantrekkelijke wereldmarkt, waarna het in 2020v en 2021r onder nul uitkwam. Het geraamde inkomen in 2021 bedroeg -€ 11.000. In de varkenshouderij had 20% van de bedrijven in de periode 2016-2019 een gemiddeld inkomen dat lager was dan € 8.500.²³ (Figuur 4.1)

²⁰ Szöllösi, L., et al. (2017). 'Cost analysis of pig slaughtering: A Hungarian case study.' Applied Studies in Agribusiness and Commerce 11: 121-130.

²¹ Horne, P.L.M. van (2018). Competitiveness of the EU poultry meat sector, base year 2017: international comparison of production costs. (Wageningen Economic Research report; No. 2017-005). Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/465696>

²² Bergevoet, R. en P. Berkhout (red.), 2022. Mogelijke inkomenseffecten van de oorlog in Oekraïne voor bedrijven in de land- en tuinbouw; Een eerste verkenning. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-040. 78 blz.; <https://edepot.wur.nl/568189>

²³ Bergevoet, R., M. van Asseldonk, H. van der Meulen, J. Jager en R. van der Meer, 2021. Een fiscale klimaat- en calamiteitenreserve voor de landbouw?; Beoordeling van een additioneel risicomanagementinstrument. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2021-032. 58 blz.; 9 fig.; 10 tab.; 16 ref.



Figuur 4.1 Inkomen uit bedrijf (euro, gemiddeld per bedrijf) op varkensbedrijven van 2017 tot 2021
Bron: Bedrijveninformatienet. (v= voorlopig en r= raming).

Tabel 4.2 Samenvattend overzicht economische resultaten van varkensbedrijven

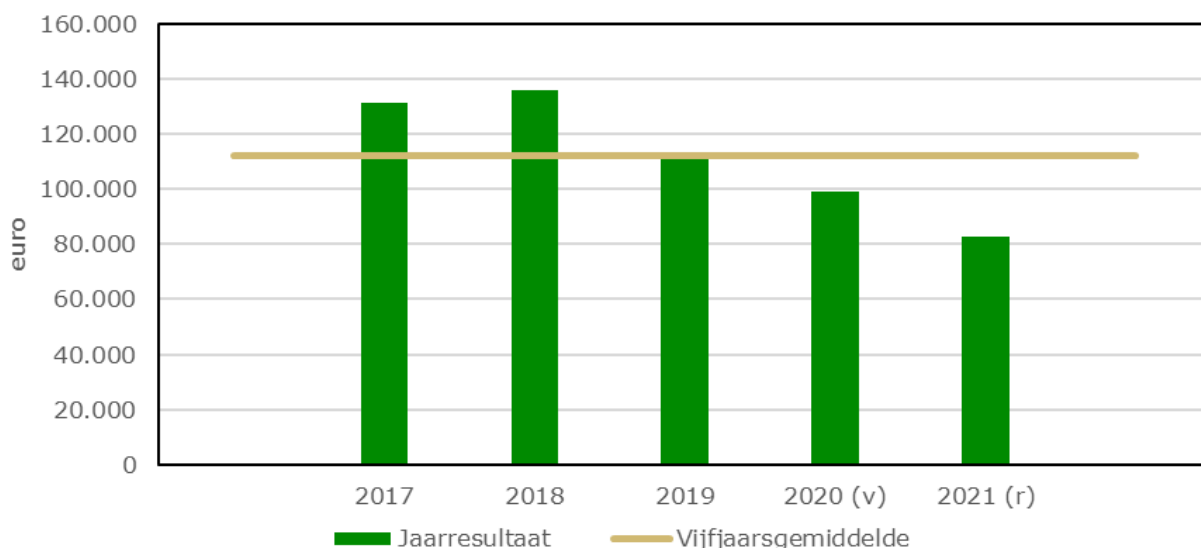
Jaar	gemiddeld	2021R	2020V	2019D	2018	2017
Gespecialiseerde zeugenbedrijven						
Aantal zeugen		1.063	864	761	744	769
Inkomen uit bedrijf (€)		-22.9200	47.500	431.900	-25.100	306.400
Grootgebrachte biggen per zeug per jaar		31,1	30,7	29,8	29,6	29,3
Afgeleverde biggen per jaar		33.059	26.525	22.678	22.022	22.532
Inkomen uit bedrijf per afgeleverde big (€)	5,27	-6,93	1,79	19,05	-1,14	13,60
Gespecialiseerde vleesvarkensbedrijven						
Aantal gem. aanwezige vleesvarkens		2.602	2.502	2.307	2.169	2.228
Inkomen uit bedrijf (€)		49.800	-19.000	219.200	23.500	69.900
Aantal mestrondes per jaar		3,1	3,11	3,03	2,94	2,95
Afgeleverde vleesvarkens per jaar		8.066	7.781	6.990	6.377	6.573
Inkomen uit bedrijf per afgeleverd vleesvarken (€)	9,88	6,17	-2,44	31,36	3,69	10,64

Bron: Bedrijveninformatienet.

Op een gemiddeld gespecialiseerd zeugenbedrijf is het gemiddelde inkomen uit bedrijf per big € 5,27 met grote variatie tussen jaren en bedrijven. Voor een gespecialiseerd vleesvarkensbedrijf is het inkomen uit bedrijf per afgeleverd vleesvarken gemiddeld € 9,88, maar ook hier is er grote variatie tussen jaren en bedrijven (Tabel 4.2).

4.2.2 Vleeskuikenbedrijven

In 2021 was het inkomen van het gemiddelde vleeskuikenbedrijf € 83.000 per bedrijf. Het vijfjarig gemiddeld inkomen was € 112.000 per bedrijf (Figuur 4.2). Deze daling was vooral het gevolg van hogere voerkosten. In de vleeskuikenhouderij zijn de verschillen groot tussen de verschillende segmenten (houderijsystemen), zowel in management als ook in kosten en opbrengsten. Bedrijven met langzaam groeiende kuikens (onder andere Beter Leven keurmerk) leveren aan de Nederlandse markt, terwijl reguliere kuikens bestemd zijn voor de foodservice en export. Elke markt kent haar eigen dynamiek en prijsvorming. De laatste jaren zijn de inkomens per bedrijf bij bedrijven die voor de reguliere markt produceren ongeveer even hoog als de bedrijven die voor 1 ster Beter Leven keurmerk produceren.



Figuur 4.2 *Inkomen uit bedrijf (euro, gemiddeld per bedrijf) op vleeskuikenbedrijven van 2017 tot 2021*
Bron: Bedrijveninformatienet.

Een volwaardig vleeskuiken bedrijf heeft circa 4.300 m² staloppervlak. Op deze oppervlakte kun je 90.000 reguliere vleeskuikens houden of 52.000 Beter Leven 1 ster-kuikens.

Het aantal afleveringen per jaar voor een bedrijf dat voor de reguliere markt produceert levert 670.000 vleeskuikens per jaar (90.000 per ronde * 7,45 aantal rondes). Een bedrijf dat vleeskuikens produceert onder het Beter Leven keurmerk (BLK) levert 302.000 vleeskuikens per jaar (52.000 * 5,80). Het inkomen per vleeskuiken is € 0,17 per afgeleverd vleeskuiken voor een regulier bedrijf en € 0,37 per afgeleverd vleeskuiken voor een BLK-bedrijf. De verwachting is dat in 2023 50% van de bedrijven voor de reguliere markt produceert en de andere 50% voor BLK.

4.2.3 Vleeskalveren

Het Nederlandse vleeskalvercomplex wordt gekenmerkt door een sterk integratiemodel binnen de keten. Daarmee zijn veel facetten van de totale productieketen aan elkaar gekoppeld. Er is een beperkt aantal grote integraties in de kalversector actief. Deze grotere bedrijven beheren meerdere schakels van de uitgebreide productieketen. Deze activiteiten maken veelal allemaal deel uit van dezelfde organisatie/integraties. In Nederland bestaan drie (internationaal opererende) integraties: de VanDrie Group, de Denkvit Groep en de Pali Groep. Meer dan 80% van de kalveren worden geproduceerd onder contract, waarbij de kalverhouder een vaste vergoeding krijgt voor het verzorgen en huisvesten van de kalveren. Er is geen inzicht in de slachtkosten en marge van het slachtproces.

4.3 Plantaardige productiesectoren

Ook in de plantaardige sectoren vindt er certificering plaats door de NVWA. Waarbij het grootste deel van de certificering onder verantwoordelijkheid van de NVWA gebeurt door plantaardige keuringsdiensten (KCB, BKD, NAK en Naktuinbouw). Daarnaast worden een aantal toezicht- en certificeringsactiviteiten uitgevoerd door de NVWA zelf. Dit kan een fysieke keuring zijn maar ook toezicht op afstand.²⁴ Een belangrijk onderdeel van dit toezicht is het certificeren van producten die geëxporteerd worden (naar derde landen). De bedrijven die met dit toezicht te maken hebben zijn exporteurs van kamer- en tuinplanten, bomen en bloembollen en zaadveredelingsbedrijven en pootaardappeltelers. Naast primaire bedrijven die het product zowel produceren als exporteren zijn er exporteurs die producten opkopen bij primaire bedrijven en dan exporteren. Gezien de diversiteit van deze bedrijven is het moeilijk om inzicht te krijgen in de kostenstructuur en winstgevendheid

²⁴ De NVWA houdt toezicht in het fytosanitaire domein, maar dat is niet retribueerbaar.

van deze bedrijven. Deze sector heeft te maken met in totaal € 1,7 mln. kosten voor exportcertificering, die alleen vereist is voor de export naar derde landen.

4.3.1 Pot- en perkplanten en bomen

Nederland exporteert voor € 2,7 miljard aan pot- en perkplanten, waarvan -volgens schatting van een sectorvertegenwoordiger- 20 a 30% naar derde landen. De waarde van de export naar derde landen bedraagt dus € 540 tot 810 mln. De berekende kostenverhoging per tarief is als gevolg van de kostendekkende tarieven circa 2,7%. Gevolgen voor de concurrentiepositie van de Nederlandse exporteurs zijn niet te verwachten.

De boomteelt blijft hier verder buiten beschouwing, omdat de export naar derde landen daar veel minder relevant is dan bij pot- en perkplanten. Boomkwekerijproducten gaan vooral naar de buurlanden Duitsland, Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk en Italië, en blijven voor bijna 90% binnen de EU.²⁵

4.3.2 Zaadveredelingsbedrijven en pootaardappeltelers

Zaadveredelingsbedrijven die in Nederland actief zijn bestaan uit een gevarieerde groep bedrijven. Er zijn relatief kleinschalige veredelaars maar ook grootschalige multinationale ondernemingen. De waarde van de zaden per kilogram varieert ook sterk. 'Een kilo tomatenzaad is meer waard dan een kilo goud'.

Er zijn naast akkerbouwers waarbij pootaardappelen een belangrijk deel van het bouwplan zijn, naast granen en suikerbieten, ook gespecialiseerde bedrijven die grond huren om exclusief pootaardappelen te telen. Daardoor is het lastig om inzicht te krijgen in de inkomens van deze bedrijven.

4.3.3 Bloembollen

De exportwaarde van bloembollen vanuit Nederland bedraagt circa € 800 miljoen. Ongeveer 65% van de export betreft afzet naar niet-EU-landen.²⁶ De export naar derde landen heeft dus een geschatte waarde van ruim € 500 mln.

²⁵ <https://edepot.wur.nl/494597>

²⁶ <https://edepot.wur.nl/494597>; www.anthos.org

5 Gevolgen van de tariefveranderingen voor slachthuizen

5.1 Achtergrond

Er zijn in Nederland 176 erkende slachthuizen. De belangrijkste NVWA-activiteit voor slachthuizen betreft toezicht op keuren de *ante mortem* (AM) en de *post mortem* (PM) keuring zowel door de NVWA als door KDS. De slachthuizen in Nederland zijn ingedeeld op basis van Europese Controleverordening (CoVo).²⁷ De indeling in een groep gebeurt op basis van de slachtsnelheid en de slachtaantallen per week, en de GVE's die op jaarbasis worden geslacht. In Tabel 5.1 staat voor de verschillende diercategorieën het aantal bij de NVWA geregistreerde slachthuizen.

Tabel 5.1 Aantal geregistreerde slachthuizen per CoVo-groep

CoVo-groep	1	2	3	3a	3b	Totaal
Pluimvee	16	2	2			20
Rundvee/varken	23	35		6	84	148
Wild*	1	6	1			8
Totaal	40	43	3	6	84	176

* Gekweekt wild en waterbuffels

Bron: NVWA.

De volgende groepen worden onderscheiden:

- Voor slachthuizen in *groep 1* geldt dat deze onder permanent toezicht door de NVWA staan. Dit zijn de grotere slachterijen waarbij meestal maar een diersoort geslacht wordt. Uniformiteit van het product en efficiëntie van het slachtproces zijn de belangrijkste kenmerken van deze bedrijven.
- Slachthuizen in *groep 2* vallen ook onder permanent toezicht. Het is mogelijk om het toezicht in te regelen op basis van een risicoanalyse waarbij slachten onder niet permanent toezicht een mogelijkheid kan zijn. Onder deze groep vallen slachterijen die oftewel een regionale functie kunnen hebben, of zijn toegerust om specifieke groepen dieren te kunnen slachten die niet binnen de uniformiteitseisen van de groep 1 bedrijven vallen. Denk aan bijvoorbeeld het slachten van biggen, het voorzien van korte regionale ketens, het onder permanent toezicht onverdoofd slachten van schapen en geiten voor joodse en of islamitische geloofsgemeenschap of het slachten van dieren die meer zorg nodig hebben rond het slachten. Ook worden relatief veel hoog-risicodieren zoals biggen en melkkoeien in deze slachterijen geslacht. Sinds 2020 is het verplicht om permanent toezicht te hebben bij het slachten van hoog-risicodieren (bijvoorbeeld biggen en melkkoeien). Het eerste jaar (2021) betaalde de overheid deze extra kosten. Sinds afgelopen jaar worden deze kosten doorbelast aan de sector. Daardoor zijn vooral regionale slachterijen afgelopen jaar met extra toezichtlasten geconfronteerd.
- De bedrijven in *groep 3* variëren sterk in bedrijfsgrootte en zijn daarom onderverdeeld in *groep 3a* (hoogfrequent toezicht) en *groep 3b* (laagfrequent toezicht). Zelfslachtende slagers zijn de belangrijkste groep bedrijven die onder deze categorie valt.
 - *Groep 3a*-bedrijven lijken qua bedrijfsvoering sterk op bedrijven uit groep 2 en krijgen daarom maatwerktoezicht dat gebaseerd is op dezelfde risicoanalyse als voor groep 2. Bij deze slachthuizen kan niet-permanent toezicht een mogelijkheid zijn, de basisfrequentie voor het toezicht is wekelijks. De *groep 3b*-slachthuizen die doorgaans een stuk kleiner zijn en een andere bedrijfsvoering kennen, krijgen als basisfrequentie maandelijks toezicht. Dit kan worden aangevuld met maatwerktoezicht.²⁸

In roodvleesslachthuizen, waar runderen, en/of varkens en/of kleine herkauwers geslacht worden, zijn naast medewerkers van de NVWA ook medewerkers van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) bij het keuren

²⁷ Europese Verordening 2017/625

²⁸ <https://www.nvwa.nl/binaries/nvwa/documenten/dier/keuren/slachthuis/publicaties/gevolgen-covo-voor-slachthuizen-roodvlees/gevolgen-covo-slachthuizen-roodvlees.pdf>

betrokken. KDS keurt onder verantwoordelijkheid van de NVWA in principe alle dieren met uitzondering van noodslachtingen, overdragers en dieren die door de dierenarts tijdens de AM keuring zijn aangewezen als te keuren door een dierenarts.²⁹

Bij pluimveeslachterijen worden NVWA-dierenartsen ondersteund door bedrijfskeurders, die in dienst zijn van de pluimveebedrijven maar werken onder verantwoordelijkheid van een NVWA-keuringsdierenarts.

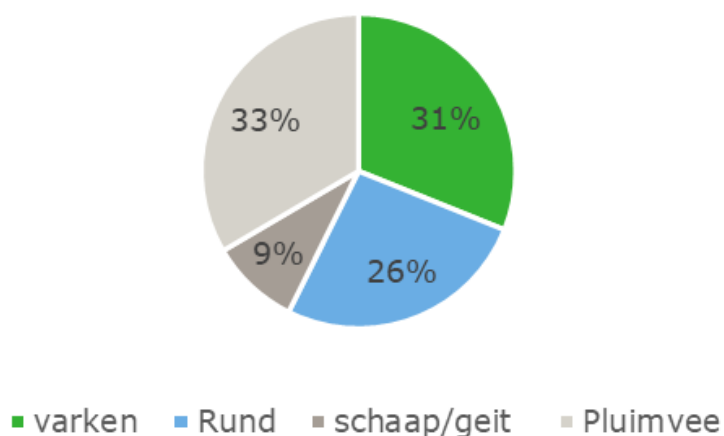
In Tabel 5.2 zijn de aantallen geslachte dieren per CoVo-groep weergegeven. Zoals uit de tabel blijkt wordt meer dan 95% van de geslachte kalveren, runderen, varkens en vleeskuikens geslacht in een slachterij met CoVo-groep 1. Voor schapen en geiten is dit 90%. In CoVo-groep 2- en 3-bedrijven werden in 2021 115.622 kalveren, runderen, varkens en schapen en geiten geslacht. Andere zoogdieren als gekweekte herten en zwijnen en grof en fijn wild worden in vooral CoVo-groep 3-bedrijven en overige niet ingedeelde locaties geslacht.

Tabel 5.2 Aantal geslachte dieren per CoVo-groep in 2021

Diersoort	totaal	CoVo-groep 1	CoVo-groep 2	CoVo-groep 3	overig
kalf	1.515.398	1.513.856	594	869	79
rund	515.326	499.870	4.594	9.290	1.572
varken	16.037.983	16.008.092	12.132	15.526	2.233
schaap en geit	783.012	709.268	39.318	33.299	1.127
pluimvee	523.980.428				
- vleeskuikens	500.078.514	500.002.628	0	75.886	0
- overig pluimvee	23.901.914	18.127.643	0	9.358	5.764.913
Overige zoogdieren	486.649	2.180	37	248.498	235.934

Bron: NVWA.

Op basis van de door de NVWA daadwerkelijk geregistreerde uren bij de specifieke slachthuizen is voor de CoVo-categorie 1-slachthuizen een opsplitsing in de geregistreerde tijd gemaakt tussen de verschillende diersoorten. Deze opsplitsing is mogelijk omdat het in deze groep vooral gespecialiseerde slachthuizen betreft (Figuur 5.1). Een opsplitsing naar de verschillende diersoorten is voor de CoVo-groepen 2 en 3 niet mogelijk omdat in deze slachthuizen vaak meerdere diersoorten geslacht worden.



Figuur 5.1 Percentage van de tijd besteed aan de verschillende diersoorten binnen slachthuizen CoVo-groep

Bron: NVWA-berekening Wageningen Economic Research.

²⁹ <https://www.nvwa.nl/binaries/nvwa/documenten/dier/keuren/slachthuis/publicaties/gevolgen-covo-voor-slachthuizen-roodvlees/gevolgen-covo-slachthuizen-roodvlees.pdf>

Tarieven van inzet van medewerkers

De tarieven van medewerkers NVWA evenals van KDS zijn opgesplitst in een starttarief en een kwartiertarief per medewerker voor keuring of inspectie. (Daarnaast zijn er toeslagen voor bijvoorbeeld te late aanmelding of uitloop van werkzaamheden.) De hoogte van zowel starttarief als kwartiertarief is afhankelijk van de omvang van het slachthuis.

Op basis van de reacties van het bedrijfsleven op de herallocatie effecten op de kostendekkende tarieven veroorzaakt door het nieuwe model heeft de NVWA een aantal aanpassingen in het nieuwe kostprijsmodel doorgevoerd. Eén van de aanpassingen is dat in het model CoVo-groep 1 en CoVo-groep 2 zijn samengevoegd. Voor de CoVo-groep 3-bedrijven gelden aparte tarieven voor bedrijven die minder dan 125 GVE per kwartaal behandelen en voor bedrijven die meer dan 125 GVE per kwartaal maar minder dan 250 GVE per kwartaal behandelen.

Verandering van de tarieven

Tabel 5.3 Gepubliceerd starttarief 2022 en kostendekkend conceptstarttarief 2023 voor slachthuizen (€)

	NVWA		KDS	
	Vastgesteld tarief 2022	Kostendekkend concepttarief 2023	Vastgesteld tarief 2022	Kostendekkend concept 2023
Slachthuizen CoVo-toezicht groep 1, 2	165,03	322,33	84,91	36,98
Slachthuizen CoVo-toezicht groep 3				
- slachthuis minder dan 125 GVE per kwartaal	21,25	163,08	84,91	83,86
- slachthuis 125 GV tot 250 GVE per kwartaal	82,52	163,08	84,91	83,86

Bron: NVWA.

In Tabel 5.3 staan de gepubliceerde starttarieven 2022 en de kostendekkend conceptstarttarieven 2023 weergegeven. Uit deze tabel blijkt dat de kostendekkend conceptstarttarieven 2023 voor alle slachthuizen toenemen. Voor groep 1 en 2 met € 157,30 per starttarief (+95%). De tariefverandering is percentueel het omvangrijkst voor een slachthuis dat minder dan 125 GVE per kwartaal behandelt (CoVo-toezicht groep 3) met een toename van € 140,83 (+667%). Voor de bedrijven in CoVo-groep 3 met een omvang tussen de 125 en 250 GVE is de toename € 80,56 (+98%).

De KDS-starttarieven nemen af voor de slachthuizen CoVo-toezicht groep 1, 2 met € 47,93 (-56%) en blijven ongeveer gelijk voor de andere CoVo-groepen.

Tabel 5.4 Gepubliceerd kwartiertarief 2022 en voorlopig nieuw kwartiertarief 2023 voor slachthuizen (€)

	NVWA		KDS	
	Vastgesteld tarief 2022	Kostendekkend concepttarief 2023	Vastgesteld tarief 2022	Kostendekkend concept 2023
Slachthuizen CoVo-toezicht groep 1, 2 NVWA	34,57	41,88	15,53	18,52
Slachthuizen CoVo-toezicht groep 3 NVWA				
Slachthuis dat minder dan 125 GVE per kwartaal behandelt	17,29	54,22	15,53	18,52
Slachthuis dat meer dan 125 GVE per kwartaal behandelt en minder dan 250 GVE per kwartaal behandelt	17,29	54,22	15,53	18,52

Bron: NVWA.

De kostendekkende concept-NVWA-kwartiertarieven (en de daarmee samenhangende toeslagen) nemen voor CoVo-toezicht groep 1, 2 met gemiddeld 19% toe (Tabel 5.4). Voor de CoVo-toezicht groep 3 is de toename 314%.

De KDS-kwartiertarieven die voor de verschillende CoVo-groepen gelijk zijn, nemen toe met 20%.

Concluderend

Zowel de kostendeekkende concept-NVWA start- als kwartiertarieven voor de slachthuizen zijn hoger dan de vastgestelde tarieven 2022, waarbij de overheid een deel van de kosten draagt. Het verschil is relatief het grootst bij de slachthuizen met CoVo-toezicht groep 3. De belangrijkste reden voor deze stijging is het niet meer toepassen van de demping als tegemoetkoming in de kosten verbonden aan reistijd in deze kostendeekkende conceptstarttarieven.

De kostendeekkende concepttarieven van een KDS-medewerker (starttarief + kwartiertarief) voor CoVo bedrijven toezicht groep 1 zijn bij een volledige werkdag van 8 uur 8% hoger dan de gepubliceerde tarieven 2022. Voor de andere typen bedrijven is de toename in kosten vergelijkbaar maar afhankelijk van de tijd die de KDS-medewerker op het slachthuis aanwezig is.

5.2 De gevolgen van de verandering van de belangrijkste tarieven voor slachterijen

5.2.1 Slachterijen CoVo groep 1

Tabel 5.5 Begrote aantal starttarieven en kwartiertarieven NVWA

Slachthuizen CoVo-toezicht groep 1, 2 NVWA	Aantal eenheden
# starttarief	32.000
# kwartier medewerker keuring of inspectie	671.784
Slachthuizen CoVo-toezicht groep 3 NVWA	
#starttarief per persoon	3.700
# kwartier medewerker keuring of inspectie	19.304

Bron: NVWA.

In Tabel 5.5 staat voor 2023 het aantal eenheden door de NVWA begrote start- en kwartiertarieven weergegeven. Uit de tabel blijkt dat:

- Het merendeel van de start en- en kwartiertarieven zijn begroot voor groep 1 en 2. In CoVo-groep 3 zijn 12% van het aantal starttarieven en 3% van het totaal aantal kwartiertarieven begroot.
- Voor CoVo-toezicht groep 1 en 2 worden er gemiddeld 21 kwartiertarieven per starttarief voorzien en voor CoVo-toezicht groep 3 bedrijven is dit 5,2 kwartiertarief per starttarief.

In Tabel 5.6 zijn de gevolgen van de nieuwe start- en kwartiertarieven van AM en PM voor de verschillende soorten slachterijen CoVo-groep 1 weer gegeven. Voor alle groep 1 slachterijen nemen de kosten voor de start- en kwartiertarieven met € 9,8 mln. toe. Bij zowel de varkens- en pluimveeslachterijen nemen de kosten met € 3 mln. toe, bij de rundvee- en kalverslachterijen met € 2,5 mln. en bij de schapenslachterijen met ongeveer € 0,9 mln.

Tabel 5.6 Gevolgen van de kostendekkende conceptstarttarieven en -kwartiertarieven van AM en PM voor de verschillende soorten slachterijen CoVo-groep 1 (€)

	% uren	starttarief			kwartiertarief			totaal	
		#	Vast-gesteld tarief 2022	Kosten-dekkend concept-tarief 2023	# kwartier tarief	Vastgesteld tarief 2022	Kosten-dekkend concept-tarief 2023	Vastgesteld tarief 2022	Kosten-dekkend concept-tarief 2023
Varken	31	9.920	1.637.097	3.197.513	208.253	7.199.307	8.721.637	8.836.405	11.919.150
Rund	26	8.320	1.373.049	2.681.785	174.663	6.038.128	7.314.921	7.411.178	9.996.707
Schaap/geit	9	2.880	475.286	928.310	60.460	2.090.121	2.532.088	2.565.407	3.460.398
Pluimvee	33	10.560	1.742.716	3.403.804	221.688	7.663.779	9.284.323	9.406.495	12.688.128
totaal	99%	31680	€ 5.228.150	€ 10.211.414	665066	€ 22.991.337	€ 27.852.970	€ 28.219.487	€ 38.064.385

Bron: NVWA, bewerking Wageningen Economic Research

In Tabel 5.7 staan de gevolgen per gemiddeld geslacht dier voor de slachterijen in groep 1 weergegeven. Per varken nemen de kosten met € 0,19 toe, per rund en schaap met respectievelijk € 1,28 en € 1,26 per dier. Per geslacht vleeskuiken is de toename € 0,0063.

Tabel 5.7 Gevolgen van de tariefverandering van de NVWA-tarieven voor CoVo-groep 1-slachterijen voor de kosten per geslacht dier (€)*

	kosten/dier			
	aantal dieren geslacht	Vastgesteld tarief 2022	concepttarief 2023	Toename per dier
Varken	16.008.092	0,55	0,74	0,1926
Rund	2.013.726	3,68	4,96	1,2840
Schaap/geit	709.268	3,62	4,88	1,2619
Pluimvee	518.130.271	0,02	0,02	0,0063

*(exclusief de kosten de officiële assistenten van keurmeesters KDBS)

Bron: berekening Wageningen Economic Research.

5.2.2 Gevolgen voor slachterijen CoVo groep 3

Het begroot aantal start- en kwartiertarieven voor AM en PM voor CoVo-groep 3-bedrijven zijn respectievelijk 10% en 3% van het aantal uren dat door de NVWA begroot is voor keuring in 2023. De begrote opbrengsten in totaal voor de AM- en PM-keuring nemen toe van € 745.964 op basis van de gepubliceerde tarieven in 2022 naar € 1.411.848 op basis van de voorgestelde tarieven 2023. Zoals uit Tabel 5.1 blijkt zijn er 93 slachterijen uit groep 3. Gemiddeld nemen bij deze groep bedrijven de kosten toe van € 8.021,12 naar € 15.181,16 per bedrijf.

Het aandeel van deze groep bedrijven in de totale NVWA-opbrengsten gerelateerd aan AM- en PM-keuring neemt toe van 2,6% naar 3,6%.

Gegeven de heterogeniteit van de slachtbedrijven in deze CoVo-groep 3 waarbij de bedrijven vaak meerdere diersoorten in wisselende verhoudingen slachten (vooral runderen, varkens, schapen en geiten) is het niet mogelijk om voor deze groep bedrijven de gevolgen per geslacht dier te berekenen.

6 Export, import en certificering

Nederland exporteerde in 2020 voor 8,8 miljard euro aan vlees en was daarmee de grootste exporteur van vlees in de EU. Van de totale vleesexport van 8,8 miljard euro is 85% export van in Nederland geproduceerd of verwerkt vlees en 15% wederuitvoer of doorvoer. Ook in exportgewicht is Nederland de grootste exporteur binnen de EU. In 2020 werd 3,6 miljard kilogram vlees geëxporteerd, waarvan 3,06 miljard kilogram afkomstig uit Nederland.³⁰

In Tabel 6.1 zijn de tariefveranderingen voor de belangrijkste tarieven bij exportcertificering weergegeven.

Tabel 6.1 Fysieke exportcertificering (dierlijke) (bij)producten

	Begroot aantal	Tarieven (€)	Kosten totaal (€)			Stijging (%)	
		Vast- gesteld tarief 2022	Kosten- dekkend concept- tarief 2023	Vastgesteld tarief 2022	Kosten- dekkend concepttarief 2023		
Starttarief per persoon	12.100	165,03	213,40	1.996.863	2.582.140	129	
Kwartier medewerker keuring of inspectie	136.631	34,57	50,75	4.723.334	6.934.023	147	
Toeslag e-CertNL voor exportcertificaten en geleidebiljetten via applicatie e-CertNL aangevraagd	794.969	5,75	6,81	4.571.072	5.413.739	118	
Totaal				11.291.268	14.929.902	3.638.634	132

Het verschil in omzet bij de NVWA-retributies op exportcertificering tussen enerzijds de (niet kostendekkende) vastgestelde tarieven 2022 en kostendekkende concepttarieven 2023 op basis van het nieuwe kostprijsmodel is 132% (€ 3.638.634). Bij een exportvolume van 3,06 miljard kg. betekent dit een toename van de kosten van exportcertificering van € 3,69 per ton naar € 4,88 per ton.

6.1 Levende exportdieren

Nederlandse veehouders en veehandelaren exporteren grote aantallen dieren. Het overgrote deel betreft pluimvee en varkens (zowel slachtrijpe vleesvarkens en biggen). In Tabel 6.2 staat het aantal varkens dat levend wordt geëxporteerd weer gegeven. Uit de tabel blijkt dat het aantal geëxporteerde vleesvarkens sinds 2016 gestaag daalt van 3,2 mln. naar 721 duizend dieren in 2021.

Tabel 6.2 Aantal varkens geëxporteerd (RVO)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Biggen	6.655.455	6.842.783	6.948.902	6.683.892	7.004.710	6.260.622
Vleesvarkens	3.226.088	2.787.643	1.963.275	1.580.927	1.254.878	721.393
Zeugen	636.207	621.839	616.656	606.075	630.887	512.909
Fokvarkens	16.680	17.397	15.197	27.148	28.618	25.487
Totaal	10.534.430	10.269.662	9.544.030	8.898.042	8.919.093	7.520.411

³⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/25/nederland-grootste-vleesexporteur-van-de-eu>

Tabel 6.3 Start- en kwartiertarief (€) voor fysieke exportcertificering (NVWA)

Fysieke exportcertificering levende dieren en levende producten		
Vastgesteld tarief 2022	Kostendekkend concepttarief 2023	Vastgesteld tarief 2022
starttarief per persoon	116,60	217,35
kwartier medewerker keuring of inspectie	48,80	55,89
# begroting NVWA (alle diersoorten)	25.000	124.700
Bij varkens	20.327	113.830

Exportkeuring van varkens is ongeveer 80% van de totale werkzaamheden exportkeuringen levende dieren (**Tabel 6.3**). Op basis van analyse van gegevens van NVWA en van informatie van exporteurs blijkt dat een exportkeuring ongeveer 1,5 uur duurt. Dit betekent dat er per starttarief gemiddeld 6 kwartiertarieven berekend worden. De analyse van een voorbeeldbedrijf laat zien dat de start- en kwartiertarieven 95% van de retribueerbare kosten bij de export van levende varkens uitmaken. Daarom is bij de berekening in **Tabel 6.4** met een toeslag van 5% rekening gehouden voor tarieven die voor andere elementen uit de PDC in rekening zijn gebracht.

De berekeningen in **Tabel 6.4** laten zien dat ten opzichte van de gepubliceerde tarieven 2022 de totale kosten voor de keuring bij het toepassen van het kostendekkend concepttarief 2023 voor levende export ongeveer 35% (€ 2.677.745) hoger zijn.

Per geëxporteerd dier nemen de kosten voor het bedrijfsleven per big met € 0,18 toe en per vleesvarken is de toename € 0,84.

Tabel 6.4 Kosten levende exportvarken (€)

	Koppel- grootte	#start tarief	#kwartier tarief	Tot kosten oud (incl. 5% toeslag)	Totaal kosten nieuw (incl. 5% toeslag)	tarief oud per varken	tarief nieuw per varken
Biggen	800	7.826	43.824	3.158.046	4.272.743	0,50	0,68
Vleesvarkens	170	5.771	32.318	2.328.911	3.150.948	2,37	3,21
Zeugen	80	6.411	35.903	2.587.267	3.500.496	5,04	6,82
Fokvarkens	80	319	1.784	128.564	173.943	5,04	6,82
Totaal				8.202.787	11.098.130		

6.2 Import hoog risico levensmiddelen “niet veterinaire”

Van een aantal op basis van EU-regelgeving aangewezen hoog-risico levensmiddelen die in Nederland geïmporteerd worden, wordt steekproefsgewijs onderzoek gedaan naar mogelijke gevaren voor voedselveiligheid. De kosten die uit de steekproef/geselecteerde zending voortkomen worden in rekening gebracht bij het individuele inspectiecentrum of controlepunt, die deze vervolgens in rekening brengt bij de belanghebbende bij de lading. Het nadeel van deze wijze van doorberekenen is dat het tarief van een zending die in de steekproef valt, door de importeurs, wier zending valt in de steekproef, als onevenredig wordt ervaren. Het tarief van de controle staat soms niet in verhouding tot de waarde van die specifieke zending. Dit wordt niet als evenredig en transparant beschouwd. Er is vanuit de NVWA een voorstel voor de ontwikkeling van een omslagstelsel waarmee door een evenredige verdeling van de kosten tussen alle importerende partijen.

6.3 Exportcertificering, aanlandkeuringen en import

Zowel bij de fysieke exportcertificering (dierlijke) (bij)producten en fysieke exportcertificering levende dieren en levende producten zijn de start- en kwartiertarieven met daaraan gerelateerde tarieven toegenomen (**Tabel 6.3**).

De tarieven voor *Exportcertificering op afstand* zijn voor de meeste activiteiten gedaald en de tarieven voor *aanlandkeuringen* zijn amper veranderd.

De *laboratoriumtarieven* voor import van hoog-risicomateriaal zijn gestegen (voor de meeste testen met 12% met een paar uitschieters naar boven voor specifieke stoffen als pentachloorfenol of polyamide).

De kostendekkende concepttarieven 2023 voor invoer- en doorvoercontroles uit derde landen van producten van dierlijke oorsprong, levende producten, dierlijke bijproducten, hooi en stro en levensmiddelen die zowel producten van plantaardige oorsprong als verwerkte producten van dierlijke oorsprong bevatten ('samengestelde producten') zijn over het algemeen met ongeveer met 25% gestegen ten opzichte van de vastgesteld tarieven 2022.

7 Plantaardige sectoren

7.1 Fytosanitaire inspecties

Het fytosanitair beleid is in het leven geroepen om te voorkomen dat nieuwe (exotische) ziekten en plagen zich vestigen en verspreiden. Omdat de handel in planten en plantaardige producten vanuit de belangrijkste pathway vormt, richt het leeuwendeel van het fytosanitaire beleid zich op deze handel. Een belangrijk middel vormt de inspectie van producten die geëxporteerd worden. Planten en plantaardige producten waarvan bekend is dat zij drager kunnen zijn van ziekten en plagen die de quarantaine status hebben zijn inspectieplichtig. Er vinden twee inspecties plaats. Het exporterende land inspecteert voor export. Bij een vondst wordt de partij afgekeurd (rejection), en bij geen vondst krijgt de partij een fytosanitair certificaat. Het importerende land inspecteert bij binnenkomst. Bij een vondst (interception) wordt de partij vernietigd. Omdat in Europa vrij handelsverkeer geldt is de grens bij export en import die van de EU.

Ook binnen de EU geldt dat voorkomen moet worden dat aanwezige ziekten en plagen met de q-status zich verspreiden naar andere delen van de EU. Daarom gelden voor bepaalde planten en plantaardige producten ook een inspectieplicht. Planten die vrij zijn van deze ziekten en plagen worden voorzien van een plantenpaspoort.

Het fytosanitair risico bij de handel in levende planten zal doorgaans hoger zijn dan bij plantaardige producten. Zeker zaden, stekken, knollen en bollen die als uitgangsmateriaal voor de teelt hier gebruikt worden zijn riskant, omdat een eventuele ziekte of plaag rechtstreeks in de teelt terechtkomt. In iets mindere mate geldt dat ook voor planten en zaden die in particuliere tuinen of in het openbaar groen aangeplant worden. Bij eindproducten bestemd voor consumptie (groenten, fruit, bloemen etc.) is het risico lager omdat het product teniet gaat. Van belang is om deze stromen zoveel mogelijk gescheiden te houden van productiegebieden en locaties. Het fytosanitair risico van geïmporteerde verwerkte producten is erg laag. In veel gevallen zijn die vrijgesteld van inspectie.

De inspecties worden in Nederland uitgevoerd:

- NAK (zaaizaad en pootgoed akkerbouw):
De NAK voert in opdracht van het ministerie van LNV de export- en importinspecties van pootaardappelen, consumptieaardappelen en landbouwzaaizaden uit. De keurmeesters die deze inspecties uitvoeren zijn hiervoor aangesteld als ambtenaar van de NVWA.
- NAK-tuinbouw (uitgangsmateriaal tuinbouw, bomen).
- KCB Kwaliteits-Controle-Bureau (verse groenten, fruit, bloemen en potplanten):
Importinspecties vinden plaats in de haven van ontvangst of op een door de NVWA erkende importlocatie. Een importinspectie loopt altijd via de keuringsdienst KCB.
- BKD Bloembollenkeuringsdienst (bollen):
In beginsel moet iedere partij die internationaal verhandeld wordt geïnspecteerd worden. Dat vindt plaats door middel van een steekproef van producten uit die partij.

De omzet van deze 4 keuringsdiensten samen bedroeg in 2021 € 76,6 miljoen (Tabel 7.1). De begrote omzet van de NVWA in 2022 bedraagt € 1,03 mln.

Tabel 7.1 Baten van keuringsdiensten (KCB, BKD, NAK en Naktuinbouw) in de plantaardige sectoren (*€ 1.000) voor de jaren 2020 en 2021

	2021	2020
KCB	25.868	20.147
BKD (ZBO baten handel)	1.052	919
NAK	23.689	23.696
NAK tuinbouw (exclusief rassen onderzoek)	25.961	23.284
Totaal	76.570	68.046

Ook bij de plantaardige sectoren is er een toename van de start- en kwartiertarieven voor producten en diensten van de NVWA (Tabel 7.2).

Tabel 7.2 Verandering van start- en kwartiertarief bij plantaardige sectoren ((her)inspecties fyto sanitair en gewasbescherming) (€)

	Vastgesteld tarief 2022	Voorlopig nieuw tarief 2023
<i>Inspecties en herinspecties</i>		
Basistarief per persoon per inspectieaanvraag	356,09	395,82
Per kwartier per medewerker per inspectie	26,58	40,42
<i>Inspecties en herinspecties fyto sanitaire doorvoer</i>		
Basistarief per persoon per inspectie	92,76	161,68
Per kwartier per inspectie	34,79	20,21
<i>Certificering</i>		
Toeslag e-CertNL voor exportcertificaten	5,75	6,81
Ten kantore waarmerken van certificaten voor niet-inspectieplichtige zendingen	60,59	54,22
<i>Databeheer exporteisen fyto sanitair</i>		
Databeheer exporteisen fyto. (CAT, CKA, CST, CKS, CFA)	-	1,74
Databeheer exporteisen fyto. (CBB, CAA)	-	6,01
Databeheer exporteisen fyto. (CZZ, CBN, CKB)	-	6,83

7.2 Import en doorvoer van hoog-risicoproducten

De totale kosten van de controle van import en doorvoer van hoog-risicoproducten bedragen € 3,86 mln., een kostenstijging van circa € 1,08 mln. in vergelijking met het vastgesteld tarief 2022. Het zijn kosten die hoofdzakelijk worden doorbelast aan 'importeurs levensmiddelen niet veterinair'.³¹

Het is nu zo dat een retributie wordt opgelegd als een partij in de steekproef valt. Bij een kleine partij kunnen de kosten van de controle naar verhouding zeer hoog zijn. Daarom wordt door de NVWA overwogen om de steekproefkosten om te slaan over alle bedrijven die dit soort hoog-risicozendingen doen.³²

³¹ Een klein gedeelte heeft betrekking op import diervoeders en import bakspatels.

³² NVWA. Voorcalculatie retributietarieven 2023, Conceptversie 1 augustus 2022

8 Feedback vanuit bedrijfsleven

In het kader van dit onderzoek zijn 11 interviews uitgevoerd met belanghebbenden uit het bedrijfsleven (Tabel 2.1). In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen gerapporteerd. De in dit hoofdstuk gepresenteerde opmerkingen zijn de meningen en reacties van de respondenten tijdens de interviews gemaakt en/of schriftelijke aanvullingen op de interviewverslagen.

Ondanks dat het niet het doel van de gesprekken was, namen alle respondenten de gelegenheid te baat om de nieuwe tarieven in een breder kader te plaatsen (naast tarieven ook aandacht voor effectiviteit en doelmatigheid), omdat dit bredere kader in hun ogen een onlosmakelijk deel is van de discussie.

Er bestaat een verschil in interpretatie tussen overheid en bedrijfsleven over waar nu door de bedrijven voor betaald wordt: is het betalen voor toezicht (visie overheid) of is wat de NVWA doet publieke dienstverlening (visie bedrijfsleven). In dit hoofdstuk wordt om recht te doen aan de verslaglegging van de gesprekken met en schriftelijke reacties van de belanghebbenden de door hen gebruikte interpretatie van de publieke dienstverlening gevolgd.

8.1 Nieuwe kostprijsmodel

De respondenten vinden dat ze over het algemeen behoorlijk goed zijn meegenomen in de totstandkoming van het nieuwe kostprijsmodel. De transparantie is daarmee zeker verbeterd, hoewel enkele respondenten aangeven nog wel allerlei vragen te hebben over belangrijke details.

De meeste respondenten hebben voldoende inzicht in de aanpak en opzet van het nieuwe kostprijsmodel en de gedetailleerd toerekening van kosten naar specifieke activiteiten. De respondenten hebben op zichzelf geen moeite met het streven naar kostendekkende tarieven. Daar komt bij dat de Nederlandse agrarische sector ook ten behoeve van de export gebaat is bij een sterke NVWA. Ze begrijpen de achtergronden en zien toegevoegde waarde in de gekozen aanpak. Echter dit betekent niet dat ze het eens zijn met keuzes van de kosten die meegenomen worden in de berekening. Met name de volledige toerekening van gemaakte kosten verbonden aan reistijd ($\text{Reistijd} = \text{Werktijd}$) is een steen des aanstoots. Diverse respondenten geven aan dat dat probleem niet zomaar bij het bedrijfsleven kan worden neergelegd, temeer omdat uit de cijfers blijkt dat van dierenartsen op locatie de reistijd ongeveer 20% van de totale werktijd betreft. Bovendien wijst men erop dat in kamerbrieven (19 december 2013 en 15 oktober 2015) al is toegezegd de arbeidsvoorwaarden van de NVWA, waaronder woon-werkverkeer en toeslagen, te herzien om inefficiënties te voorkomen.

Voor de slachterijen hebben een verschil van mening met de overheid over de rechtmatigheid van de toerekening van een aantal kosten aan het bedrijfsleven, hetgeen blijkt uit een aantal rechtszaken die aanhangig zijn gemaakt bij de bestuursrechter. Dat is precies de inzet van de verschillende CBb-procedures die nog lopen en in december 2022 worden behandeld. Enkele respondenten zijn van mening dat de uitspraken daarop afgewacht moeten worden voordat onomkeerbare besluiten over tarieven worden genomen.

Een aantal partijen vindt het op zichzelf geen probleem dat de NVWA kostendekkende tarieven in rekening wil brengen, mits er efficiënt gewerkt wordt. Een uitzondering zijn de kleine slachterijen die vinden dat demping van de tarieven voor hun bedrijven noodzakelijk blijft.

8.2 Het proces

Respondenten geven aan dat bij de eerste consultatie over het nieuwe kostprijsmodel, eind 2021, door het bedrijfsleven duidelijk gesteld is dat er, naast aandacht voor het kostprijsmodel, ook nadrukkelijk aandacht zou worden besteed aan doelmatigheid en efficiëntie van de NVWA-werkzaamheden. In hun ogen is dat vervolgens onvoldoende gebeurd. Ze vinden het vreemd om nu alleen het *zuur* te doen (kostendekkende tarieven) en geen aandacht te geven aan het *zoet* (doelmatiger en efficiënter werken). Het bedrijfsleven wil graag een 'package deal', waarin niet alleen de tarieven kostendekkend worden, maar er ook doelmatigheidsprikkels worden geïmplementeerd. Een dergelijke 'package deal' zou volgens de respondenten de beoogde rust en acceptatie sterk bevorderen.

8.3 Belang van kleinere slachterijen

Respondenten wijzen meermalen op het belang van kleinere, regionale slachterijen voor de primaire sector: ze vinden het cruciaal dat minder courante dieren daar terecht kunnen. De respondenten uit het bedrijfsleven hebben het beeld dat de NVWA echter steeds strenger lijkt te worden op dieren 'met een smetje' (zoals een navelbreuk, bijvoorbeeld) in de reguliere stroom of levende export, terwijl er toch een oplossing voor deze dieren moet komen en euthanaseren volgens hen niet nodig is.

Een kleine slachterij in de regio, die met extra zorg deze dieren kan slachten, kan dan een oplossing bieden. Respondenten pleiten ervoor dat deze regionale slachterijen kunnen blijven voortbestaan, omdat veehouders anders misschien zullen uitwijken naar ongewenste alternatieven.

Door de hoge kosten voor kleinere slachterijen zullen trajecten zoals het slachten van 'einde carrière dieren' in Nederland, inclusief korte transporttijden, naar verwachting van respondenten niet van de grond komen. Ook het wel of niet euthanaseren op het primaire bedrijf is een gevoelig punt, waar de sector graag over in discussie zou willen.

Daarnaast hebben deze kleinere slachterijen vaak een specifieke functie voor bepaalde diercategorieën (bijvoorbeeld lammeren) en kleine ketens (bijvoorbeeld luxe vleesvee). Ook de biggenslachterijen vindt men van belang. Kortgeleden waren er nog drie biggenslachterijen, nu nog maar twee, en er dreigt er nog een af te vallen. Deze slachterijen slachten maar een paar biggen per uur, maar daarmee kan volgens de respondenten wel transport naar bijvoorbeeld Tsjechië worden voorkomen.

Sinds 2020 is het verplicht om permanent toezicht te hebben bij het slachten van hoog-risicodieren, zoals bijvoorbeeld biggen en melkkoeien. In 2021 heeft de overheid deze extra kosten nog betaald, maar sinds 2022 wordt dit doorbelast aan de sector, waardoor veel regionale slachterijen al extra toezichtlasten moesten verwerken.

Enkele respondenten geven aan dat de zelfslachtende slagers door de hogere tarieven ernstig in de problemen zullen komen, en waarschijnlijk zelfs gaan stoppen met slachten. Daarom heeft de Tweede Kamer in mei/juni een motie aangenomen van Van Campen cs (nummer 1251), waarin wordt uitgesproken dat er maatwerk nodig is rond keuring en toezicht voor de zelfslachtende slagers, omdat deze slagers juist tegemoet komen aan maatschappelijke wensen rond het slachten van dieren: minder grootschalig, ambachtelijk, beperkte risico's, beter voor het dierenwelzijn, bekende herkomst, lokale productie etc.

Bij het 'maatwerk' gaat het volgens respondenten niet alleen om kostenbeheersing, maar ook om verlichting van de regeldruk rond keuring en toezicht. De bedrijven hebben tevens te maken met kostenverhogingen door wetgeving en ARBO-richtlijnen. Tenslotte wordt opgemerkt dat het op zichzelf prima is dat de zelfslachtende slagers een gecompenseerd tarief betalen, maar dat de bedrijven die *nét* in categorie 2 terechtkomen wel ineens heel veel meer moeten betalen dan de categorie 3-bedrijven.

Men vindt het op zichzelf begrijpelijk dat de NVWA door hoge starttarieven het aantal kortdurende keuringen wil verminderen. Dat betekent volgens respondenten echter wel een wellicht minder gewenste prikkel in de richting van meer grootschaligheid en een nog hogere efficiëntie.

8.4 Impact kostenstijging

Verschillende respondenten geven aan dat het van groot belang is om te weten hoe de kostenverhogingen zullen uitpakken voor diverse categorieën bedrijven. Het bedrijfsleven heeft zelf nog geen tijd gehad om dit goed uit te zoeken, terwijl het proces richting hogere tarieven in sneltreinvaart verder gaat.

In een eerste analyse van de gevolgen van het toepassen van tarieven op basis van het kostendekkende kostprijsmodel voor bedrijven is door de NVWA is er gebruikgemaakt van specifieke voorbeeldbedrijven.³³ Ondanks dat deze voorbeeldbedrijven in overleg met het bedrijfsleven zijn gekozen vinden deze partijen dat de eerder al doorgerekende voorbeeldbedrijven vaak niet representatief zijn voor de betreffende categorie bedrijven. De praktijk is volgens hen veel te divers om in één voorbeeldbedrijf te kunnen samenvatten. Om echt een goede verdiepingsslag te maken achten de respondenten veel specifiekere berekeningen nodig.

Doorberekenen kostenstijging aan klanten/leveranciers

Enkele respondenten verwachten dat de stijgende keuringskosten grotendeels terecht zullen komen bij de primaire producent, de boer. Vaak worden dit soort kostenstijgingen namelijk grotendeels teruggeduwd naar de zwakste onderhandelingschakel in de keten, en dat is volgens hen nog altijd de primaire sector. Dus ook de meerkosten bij slachterijen of exporteurs van levende dieren zullen grotendeels bij de veehouders terechtkomen. Bij de huidige smalle marges in de dierlijke productieketens zal dit volgens de respondenten ongetwijfeld problematisch zijn.

Het is volgens enkele respondenten onzeker of bijvoorbeeld een slachterij de hogere kosten deels kan doorbelasten naar de retail. Slachterijen die op de internationale markt concurreren hebben vaak te maken met goedkopere producten uit andere landen, die niet te maken hebben met sterk stijgende keuringskosten. Als de hogere kosten dan zouden worden doorberekend aan de klanten, dan verzwakken de bedrijven daarmee hun eigen concurrentiepositie. De kostenstijging zou de innovatie binnen bedrijven kunnen afremmen.

8.5 Problemen voor specifieke categorieën bedrijven

In de pluimveehouderij zullen vooral die slachterijen schade oplopen, die moeten concurreren met relatief goedkoop pluimveevlees uit Polen en Oekraïne, of uit derde landen, van buiten de EU. Respondenten geven aan dat deze slachterijen het nu al moeilijk hebben, en dat het door de stijgende keuringskosten nog moeilijker zal worden.

Flexibeler toezicht

Het gaat diverse respondenten zeker niet alleen om doelmatigheidsprikkels bij de NVWA met als doel om de kosten te verlagen. Men verwacht, ook gelet op de hoge tarieven, vooral een uitstekende dienstverlening en meer flexibiliteit. In de praktijk constateert men grote verschillen in de kwaliteit van de dienstverlening en vooral de flexibiliteit vindt men vaak echt onvoldoende. Men heeft de indruk dat de administratieve precisie vaak belangrijker wordt gevonden dan de uiteindelijke doelen van voedselveiligheid en dierenwelzijn. Een van de respondenten geeft aan dat de NVWA de sleutel in handen heeft om het aantal starttarieven te beïnvloeden, waardoor de kostenstijging beperkt kan blijven. Minstens zo problematisch zijn vertragingen op slachterijen en in de ogen van de respondenten onterechte afkeuringen.

³³ Omdat deze voorbeeldbedrijven mogelijk herkenbaar zouden kunnen zijn voor betrokkenen is in deze rapportage nadrukkelijk geen gebruik gemaakt van de illustratie van de gevolgen aan de hand van voorbeeldbedrijven. De uitkomsten van deze doorrekening zijn wel meegenomen in de analyse van de gevolgen.

In de interviews worden diverse aanbevelingen gedaan. Als het gaat om doelmatigheid zou moeten worden gekeken naar de nieuwe mogelijkheden van ICT (bijvoorbeeld blockchaintechnologie) en cameratoezicht, ook om meer risicogericht te gaan werken. Daarnaast wordt gewezen op de mogelijkheid van het inzetten van praktijkdierenartsen om bepaalde werkzaamheden voor de NVWA te verrichten. Denk ook aan de dringende wens van varkenshouders om ter beperking van dierenwelzijnsproblemen in een hittegolf 's nachts te kunnen laden: de NVWA zou daar onvoldoende aan meewerken. Laden om 5 uur in plaats van 7 uur kan, maar niet nog vroeger.

Ook in de scheepsbevoorrading ziet men goede mogelijkheden voor meer flexibiliteit en efficiëntie. Nu komen er nog veel diverse NVWA-teams en controleurs controle uitoefenen op de verschillende producten, het zou heel efficiënt zijn als ze taken van elkaar zouden kunnen overnemen. Dat zou de planning ook voor de NVWA een stuk beter beheersbaar maken. De tak exportcertificering is verder opgesplitst, waardoor de vis nu gezien moet worden door een aparte visinspecteur. Meestal zit deze inspecteur volgens een van de respondenten alleen maar in een vrieshuis naar gesloten diepgevroren dozen te kijken. Aangezien deze branche in de ogen van deze respondenten weinig risico's kent ziet deze goede mogelijkheden voor het combineren van keuringen.

Specifieke Opmerkingen bedrijfsleven:

Slachterijen CoVo-groep 1

Met name door de ongeveer verdubbeling van het starttarief nemen de kosten voor de NVWA fors toe, met gemiddeld circa 30-35%. Een respondent geeft aan dat dit bijvoorbeeld voor een pluimveeslachterij met één NVWA'er die 40 uur per week aanwezig is, leidt tot een toename van de kosten van circa € 300.000 naar € 400.000 op jaarbasis.

Omdat sommige bedrijven net op de rand zitten van één (of twee) NVWA'er(s) kan het nieuwe systeem voor sommigen leiden tot een compleet extra starttarief per dag, en de kosten daarvan zijn hoog. Zo zijn er bedrijven die op basis van de kostprijzen volgens het nieuwe model 7% goedkoper uit zijn, maar een ander bedrijf zat net op de rand van wel of geen extra NVWA-dierenarts, en daar kwamen de kosten 10% hoger uit. Dit leidt volgens de respondent tot toenemende verschillen tussen bedrijven.

Pluimveeslachterijen in Nederland hebben te maken met sterke concurrentie. Naast de concurrenten binnen de EU (Polen, Oekraïne) wordt er veel goedkoop pluimveevlees geïmporteerd uit derde landen. Dit pluimveevlees hoeft niet te voldoen aan dezelfde hoge eisen die door de NVWA worden gesteld.

Kleinere slachterijen

De kleinere, regionale slachterijen hebben vaak ongeveer een uur toezicht, bijvoorbeeld voor het slachten van enkele runderen, waarvan de keuringskosten met meer dan 60% zullen stijgen: van € 300 naar € 490. Op de kleinere slachterijen (categorie 2) zijn de kosten van de NVWA'ers vaak hoger dan de kosten van het overige personeel en gaat meer dan de helft van de brutomarge op aan NVWA-kosten. Respondenten merken op dat veel van deze kleinere slachterijen al gestopt zijn.

Gevolgen voor primaire bedrijven in de veehouderij/varkenshouderij

Het feit dat de exportkeuringen duurder worden vinden respondenten op zich nog wel te dragen. Belangrijker vinden ze de verhoogde kosten bij met name de slachterijen en transport. Ook die kostenverhogingen komen uiteindelijk bij bijvoorbeeld de varkenshouder terecht. De marges in de varkenshouderij zijn nu al minimaal. Bij verhoging van de tarieven met minimaal 30% verwachten ze dan ook forse markteffecten.

Het doorgerekende voorbeeldbedrijf in de NVWA-rapportage had relatief veel kwartiertarieven per starttarief, waardoor de impact van de hogere tarieven beperkt bleef. Bij veel bedrijven in de sector zijn er echter veel kortere keuringen, en dus maar een paar kwartiertarieven per starttarief. Daardoor loopt de kostenstijging op van circa 30% naar meer dan 50%.

Soms worden ook kleine aantallen dieren geëxporteerd, bijvoorbeeld schapen. Bij de huidige tarieven kan dat nog uit, maar dat zal volgens enkele respondenten veranderen bij de hogere tarieven.

Verzamelcentra

Verzamelcentra worden voor hun erkenning minimaal twee keer per jaar ge-audit op naleving van de voorwaarden. In principe wordt die audit door twee NVWA-medewerkers uitgevoerd. Dat betekent 2 keer starttarief en gemiddeld 8 tot 10 kwartieren. De kosten daarvan zullen volgens respondenten met bijna 70% toenemen.

Plantaardige sectoren

Om een inschatting te geven. Volgens NVWA-cijfers gaat het over de volgende aantallen fytosanitaire (export)certificaten:

- Aardappelen: 5.300
- Zaaizaden: 38.000 (vooral bloem- en groentezaden)
- Bomen/jonge planten/ groenteplanten/plantuinen: 68.800.

Het bedrijfsleven wijst op een nieuwe kostenpost tot bijna € 7 per certificaat voor 'Databaseer exporteisen fytosanitair'.

In een *quickscan* door het bedrijfsleven wordt de jaarlijkse kostenverhoging als volgt ingeschat:

- Groentezaden (groot): € 100.000
- Bloemzaden (klein): € 10.000
- Groente/Fruit Importeur (middel): € 55.000
- Bloemenhandelaar (klein): € 12.000
- Bloembollenexporteur: € 10.000
- Bloembollenverzendhandel: € 10.000 +
- Pootaardappelen: n.b.

Het tarief houdt geen rekening met de waarde van de zending. Bedrijven die kleine hoeveelheden verzenden via luchtvracht (onder andere bloemzaden, mailorders van bloembollen, import van specialties) zien deze kosten als een aanzienlijke bedreiging voor hun verkoopmarge. Men schat in dat bepaalde sectoren onevenredig zwaar getroffen zullen worden en dat de kleinere bedrijven relatief een hogere bijdrage gaan betalen dan de grotere bedrijven. Ten slotte verwachten ze dat de tarieven in de keten niet verrekenbaar zullen zijn.

Een specifieke kanttekening wordt geplaatst over de steekproefmonsters bij Import Hoog Risico Levensmiddelen, waarbij het volgens het bedrijfsleven feitelijk gaat om een systeemcontrole en niet om een bedrijfscontrole. Bedrijven hebben hier geen enkele invloed op. Men acht de grondslag voor retributie hier niet zuiver en vindt daarom dat de meerkosten hiervan door de overheid zelf gedragen zouden moeten worden.

Pootaardappelen

Bij bijvoorbeeld pootaardappelen bedragen de keuringskosten ongeveer 10% van de totale kostprijs van pootaardappelen. Het gaat dus om ongeveer 3 eurocent keuringskosten op een totale kostprijs van circa 30 eurocent per kg. De keuringskosten betreffen veldkeuring, partijkeuring en AM-onderzoek, voor verplichte vrij verklaring. Een deel van deze totale keuringskosten is gerelateerd aan de NVWA-tarieven. De (internationale) markt bepaalt de opbrengstprijz. Naar verwachting van de respondent zal de kostenstijging door de hogere NVWA-tarieven grotendeels bij de primaire sector terechtkomen en dus in mindering komen op het inkomen van de akkerbouwer. Ook zouden de keuringskosten in ons omringende landen meer voor rekening komen van de overheid.

Bloembollen

Door de NVWA is begroot dat er per jaar 112.100 certificaten voor export van plantaardige producten door de keuringsdiensten worden verstrekt en door de keuringsdiensten bij de bedrijven in rekening gebracht. Bij een kostenverhoging van bijna € 7 per certificaat - een kostenverhoging die vooral komt door het toerekenen van de kosten verbonden aan databaseer exporteisen fytosanitair in de berekende kostendekkende concepttarieven - zou het hierbij dus gaan om in totaal een bedrag van bijna € 0,8 mln. per jaar.

Op de waarde van de export van bloembollen en pot- en perkplanten naar derde landen, van samen meer dan € 1 miljard, is dit een relatief klein bedrag. Nettomarges van deze export naar derde landen zijn niet bekend. Het bedrijfsleven wijst met name op de gevolgen voor die exporteurs, die kleine zendingen rechtstreeks naar particulieren sturen.

Scheepsbevoorrading

De scheepsbevoorraders zetten jaarlijks zo'n € 100 miljoen aan voedingsmiddelen om, waarbij voor de NVWA-inspecties (veelal importen, die in transit blijven, dus niet worden ingeklaard) volgens de respondent bijna € 1 miljoen wordt betaald. Met de kostendeekkende NVWA-tarieven verwacht deze geïnterviewde een kostenverhoging van naar schatting € 0,35 miljoen per jaar. Gelet op de zeer smalle marges in deze business, vaak negatief en zeker minder dan 2% netto, zouden deze kostenverhogingen voor de betrokken bedrijven substantieel zijn. De scheepsbevoorradersindustrie heeft indirect effect op het aantrekken van zeeschepen die van belang zijn voor de logistieke functie van Nederland. De bedrijven kunnen op zichzelf de extra keuringskosten wel doorberekenen, maar schepen hebben alternatieven, waardoor er al een verschuiving richting Antwerpen zichtbaar is. In België draagt de overheid 60% van de keuringskosten, in Nederland is dat - ook nu al - duidelijk minder. In 2015 waren de keuringskosten in Nederland al hoger dan die in concurrerende havens zoals Antwerpen en Hamburg. Sindsdien zijn volgens de respondent de kosten in Nederland verder gestegen.³⁴

Visfederatie en Visimporteurs

De respondenten wijzen erop dat de vissector in zwaar weer zit, mede als gevolg van de hoge brandstofprijzen, waardoor de resultaten bij verse vis zeer slecht zijn. Dat maakt volgens hen de discussie over 20-30% hogere tarieven heel lastig.

Soms worden partijen omgeleid naar Antwerpen of Bremen, waarbij het niet zozeer gaat om de hoge tarieven, maar meer om de (in Nederland te lage) snelheid van afhandeling. Bij export van levende dieren (schelpen, krab) stagneert het proces soms als gevolg van de exportcertificaten, waardoor er soms heel grote kwaliteitsverliezen ontstaan. Vooral de kleine handel en de exporteurs van levende producten zullen volgens de respondenten in de knel komen door de hogere tarieven.

Overig

Enkele respondenten vinden dat goed moet worden gekeken naar bijzondere situaties, zoals bijvoorbeeld inzet van gewasbeschermingsmiddelen in specifieke teelten, export van grote aantallen eendagskuijken, de altijd kleinschalige export van paarden (en sperma), export door boomkwekers. Ook zou gekeken moeten worden naar hercontroles op primaire bedrijven, bijvoorbeeld voor gewasbeschermingsmiddelen. Ook de kosten daarvan zullen doorberekend gaan worden: hoe komt dit eruit te zien en hoeveel impact gaat dat hebben? Hoeveel impact hebben boetes bij transport van dieren? Ook geven respondenten aan dat bij planten, ook in de akkerbouw, de beschikbaarheid van de NVWA en de service een veel groter knelpunt zijn dan de tarieven.

Suggesties (vanuit het bedrijfsleven) over efficiënter werken door de NVWA:

- Meer risicogericht werken. Meer moderne technologie gebruiken.
Een paar keer is gezegd: de NVWA zou nog meer risicogericht kunnen werken en daardoor hetzelfde kunnen bereiken met minder uren. De NVWA zou meer gebruik kunnen maken van nieuwe mogelijkheden van ICT (bijvoorbeeld blockchaintechnologie) en cameratoezicht, onder andere om meer risicogericht te gaan werken.
- Breder inzetbare medewerkers.
Naast specialisten ook wat meer breder inzetbare NVWA-ers zou bij kunnen dragen aan een efficiëntere inzet van medewerkers (dit kwam m.n. uit het interview over de scheepsbevoorraders). Nu komen er nog veel verschillende NVWA-teams en controleurs controle uitoefenen op de verschillende producten, het zou heel efficiënt zijn als ze taken van elkaar zouden kunnen overnemen, zeker als de risico's gering zijn (kijken naar gesloten, diepgevroren dozen). Dit zou de planning - ook voor de NVWA zelf - een stuk beter beheersbaar maken.

³⁴ Buck Consultants International, 2015. Rapport 'Onderzoek hoogte havenaanloop en doorvoerkosten in NW Europa'. <https://www.kennisdlogistiek.nl/system/downloads/attachments/000/000/303/original/onderzoek-hoogte-van-havenaanloop-en-doorvoerkosten-in-noordwest-europese-zee-en-luchthavens%281%29.pdf?1511126647>

In het interview met de varkenssector is gewezen op de mogelijkheid van het inzetten van praktijkdierenartsen om bepaalde werkzaamheden voor de NVWA te verrichten.

Meer maatwerk overwegen bij exportcertificering, aansluitend bij de specifieke kenmerken van het betreffende bedrijf, wat wil zeggen: bij kleine zendingen van bijvoorbeeld bloembollen en dergelijke naar particulieren in derde landen een andere 'grondslag' overwegen, in plaats van het gezondheidscertificaat (wellicht voor zulke bedrijven de controles/certificaat verleggen naar het verzendende bedrijf, in plaats van zoals nu de specifieke zending?)

9 Analyse

9.1 Nieuwe kostprijsmodel

- Het nieuwe kostprijsmodel van de NVWA dat in 2021/2022 ontwikkeld is en dat gebruikt is om de voorlopige tarieven voor 2023 te berekenen, geeft door het specifiek toerekenen van de activiteiten aan de tarieven beter inzicht in de opbouw van de tarieven. Echter in het nieuwe kostprijsmodel is het aantal verschillende tarieven wel sterk toegenomen.
In vergelijking met de vastgestelde tarieven 2022 zijn de berekende kostendekkende concepttarieven voor 2023 toegenomen. Deze toename is zowel per tarief als totaal het grootst voor de slachterijen in CoVo-groep 1 en 2. De belangrijkste reden van toename in de tarieven is het ontbreken van zowel specifieke als generieke damping die is toegepast bij de gepubliceerde tarieven in 2022. Deze damping had vooral gevolgen voor het starttarief. Dit starttarief wordt vooral bepaald door de toerekening van de kosten verbonden aan reistijd aan het starttarief in het nieuwe kostprijsmodel.
- Het nieuwe kostprijsmodel maakt het mogelijk de tarieven specifiek toe te rekenen aan de bedrijven/sectoren waar toezicht plaatsvindt of die gebruikmaken van certificeringsactiviteiten door de NVWA.

9.2 Tarieven van de NVWA in relatie tot de draagkracht van bedrijven

Toegenomen kosten die bedrijven betalen voor toezicht door de NVWA zijn beoordeeld in relatie tot:

- Inkomens en nettomarges in de sectoren.
Er zijn grote verschillen tussen jaren en tussen bedrijven (kleine slachterijen en specifieke categorieën). Hierdoor is het lastig een eenduidig oordeel te geven over de gevolgen van de berekende kostendekkende concepttarieven voor 2023 voor individuele bedrijven.
- De verhouding start-/kwartiertarief.
Deze varieert tussen sectoren en binnen sectoren. Met name voor kleine bedrijven waarbij per start minder keuringsactiviteiten worden uitgevoerd (minder kwartiertarieven per start en meerdere starts per bedrijf (ochtend AM en middag PM) is de invloed groter van de aanpassing van de kostendekkende concepttarieven voor 2023.
- De stijging van de prijzen voor energie en grondstoffen.
Deze stijging door onder andere de oorlog in Oekraïne en de daaropvolgende handelsbelemmeringen heeft grote invloed op de kosten van de bedrijven in de voedselketen. Of de stijging van de consumentenprijzen voldoende meestijgen om deze kostenstijging te compenseren is onduidelijk. Of de stijging van de inflatie ook leidt tot aanpassen van het consumptiepatroon en of daardoor specifieke bedrijven als zelfslachtende slagers extra getroffen worden is ook onduidelijk. Het is op het ogenblik niet duidelijk hoelang de prijzen voor energie en grondstoffen aanhouden.

9.2.1 Slachterijen

- Het begrote bedrag door de NVWA voor Toezicht op keuren/AM-keuring/PM-keuring is in de op basis van de voorcalculatie met de berekende kostendekkende concepttarieven voor 2023 € 38,5 mln. Indien de vastgestelde tarieven in 2022 ook in 2023 zouden gelden dan zou dat € 28,5 mln. zijn geweest. Er is een stijging van € 10,0 mln. Deze kostenstijging, die vooral wordt veroorzaakt door de stijging van de berekende kostendekkende conceptstarttarieven en -kwartiertarieven, is 1,8% van de nettomarge (resultaat voor belastingen) van de slachterijen en vleeswarenindustrie in 2020. In daaraan voorafgaande jaren waarbij de marges kleiner waren zou het gaan om 3,5% tot 5,2% van de nettomarge. Daarnaast is er onder andere een kostenstijging voor de fysieke exportcertificering van (dierlijke) (bij)producten: € 2,8 mln.

- De mogelijkheden om de gestegen kosten door te berekenen naar afnemers lijken met name door langdurige contracten met retail beperkt.
- De kostenstijging door de hogere tarieven van de NVWA bedraagt € 0,19 per geslacht varken, € 1,28 per geslacht rund, €1,26 per geslacht schaap/geit en €0,0063 per geslacht vleeskuiken. Als we deze kostenstijgingen relateren aan de totale slachtkosten, dan gaat het bij de grote slachterijen naar schatting om de volgende procentuele toenames: bij varkens 1,3-1,9%, bij vleeskuikens 1,2% en bij rundvee 1,7-2,6%. In relatie tot andere kosten (slachtkosten of saldo per product eenheid, huidige stijging van de kosten van energie en grondstoffen) is de stijging van de tarieven van de NVWA beperkt (maar het komt er wel extra bij).
- De stijging van de kosten voor toezicht worden vooral veroorzaakt door de stijging van de berekende kostendeekkende conceptstarttarieven. Het bedrijfsleven geeft aan dat er voor hen weinig instrumenten zijn om door aanpassing van de bedrijfsvoering de kosten van toezicht te beperken. Uitzondering zijn volgens hen het afstoten van processen waarbij permanent toezicht nodig is (hoog-risico dieren).
- Slachterijen die relatief veel starttarieven in vergelijking met kwartiertarieven hebben (vooral bedrijven in CoVo-groep 2 en 3), hebben relatief meer nadeel van het wegvallen van de specifieke demping de hogere starttarieven. Door de aard van de bedrijfsvoering is er geen permanent toezicht. In de ochtend *ante mortem* keuring en in de middag *post mortem* resulteert in twee keer een starttarief en maar een beperkt aantal kwartiertarieven. Zo stijgen de kosten met 73% bij een half uur toezicht en met 30% bij 9 uur toezicht per starttarief (Bijlage 2).
- Doelmatigheid en efficiëntie en tarieven kunnen communicerende vaten zijn. Indien betrokken partijen (zowel NVWA) als bedrijfsleven in staat zijn om processen efficiënter in te richten, dan zijn de gevolgen voor bedrijven en sectoren beperkter dan dat dit niet het geval is.
- De vraag is of er voldoende animo is voor zelfslachtende slagers om door te gaan, zeker in het huidige tijdsgewricht met een hoge inflatie en hogere kosten. In hoeverre blijft de consument bij de slager kopen en wanneer komt er een switch naar de supermarkt?
- Specifieke groepen dieren zullen niet of nog minder in Nederland geslacht worden, met als gevolg meer transport van kwetsbare dieren, en een aantasting van het dierenwelzijn of meer euthanasie op de primaire bedrijven. Of de hogere NVWA-tarieven doorslaggevend zullen zijn is de vraag, maar het zal wel een effect hebben.

9.2.2 Primaire veehouderijbedrijven

- De mogelijkheden om de gestegen kosten door te berekenen naar afnemers lijken beperkt.
- Het is de verwachting van vertegenwoordigers van het primaire bedrijfsleven dat de kostenstijging bij de slachterijen en uitsnijderijen van € 12,8 mln. voor een deel bij de primaire veehouderij terechtkomt.
 - Als de varkensslachterijen hun kostenverhoging van omgerekend 19,3 cent per geslacht varken volledig zouden doorberekenen aan de vleesvarkenshouders dan gaat het om gemiddeld bijna 2% van het bedrijfsinkomen, uitgaande van het gemiddelde inkomen uit bedrijf in de afgelopen vijf jaar.
 - Als de pluimveeslachterijen hun kostenverhoging van omgerekend € 0,0063 per geslacht vleeskuiken volledig zouden doorberekenen aan de vleeskuikenhouders, dan zou het voor een bedrijf dat voor de reguliere markt produceert gaan om een bedrag van ruim € 4.200, dat is circa 4% van het bedrijfsinkomen. Voor een bedrijf dat vleeskuikens produceert onder het Beter Leven keurmerk (BLK) zou het gaan om ruim € 1.900, afgerond 2% van het bedrijfsinkomen. Dit is uitgaande van het gemiddelde inkomen uit bedrijf in de afgelopen vijf jaar.
- Bij de kostenstijging voor exportcertificering van levende dieren gaat het voor ongeveer 80% om export van levende varkens. De totale kosten van de exportcertificering zullen met ongeveer 35% (€ 2,7 mln.) toenemen: € 0,18 per big en € 0,84 per vleesvarken. De export van biggen (6 à 7 mln. per jaar) is het meest relevant. Het aantal geëxporteerde vleesvarkens is gedaald van 3,2 mln. in 2016 naar 0,7 mln. in 2021. Net als bij de slachterijen nemen de kosten bij een relatief korte duur van de certificering sterker toe dan bij langere inspecties. De toename is 54% bij een inspectie van 0,5 uur (op primair bedrijf) en 19-22% bij een inspectie van 5 uur of langer (verzamelplaats).
 - Export levende biggen. Een gemiddeld gespecialiseerd zeugenbedrijf in het Bedrijven Informatienet realiseerde een gemiddeld inkomen uit bedrijf van € 5,27 per big, met een grote variatie tussen jaren en tussen bedrijven. Als een dergelijk bedrijf alle biggen levend exporteert dan betekent de kostenstijging door de duurdere exportcertificering een daling van het bedrijfsinkomen met 3,4%.

- o Export levende vleesvarkens. Een gemiddeld gespecialiseerd varkensbedrijf in het Bedrijven Informatienet realiseerde een inkomen uit bedrijf van gemiddeld € 9,88 per afgeleverd vleesvarken, met een grote variatie tussen jaren en tussen bedrijven. Als een dergelijk bedrijf alle vleesvarkens levend exporteert dan betekent de kostenstijging door de duurdere exportcertificering een daling van het bedrijfsinkomen met 8,5%.

9.2.3 Plantaardige sectoren

De qua omzet belangrijkste activiteit van de NVWA bij plantaardige sectoren is, naast het onder haar toezicht uitvoeren van import en export inspecties door 4 keuringsdiensten (ZBO's), het verstrekken van exportcertificaten.

Export

Tabel 9.1 geeft een overzicht van de begrote kosten van de NVWA bij de plantaardige sectoren uitgesplitst naar de verschillende activiteiten. Zoals uit de tabel blijkt, stijgen deze kosten van € 1,0 mln. naar € 5,0 mln. Hiervan zijn € 3,5 mln. kosten in relatie met voorbereiding van export- en importcertificaten die door de plantkeurdiensten worden afgegeven. De kostenstijging door de nieuwe NVWA-tarieven spitst zich toe op de circa € 1,8 mln. extra kosten voor databeheer exporteisen fyto sanitair. Vooral exporteurs in de verschillende plantaardige sectoren worden met deze tariefstijging geconfronteerd. Dit zijn exporteurs in volgende sectoren: voor CAT, CKA, CST, CKS, CFA exporteurs van aardappelen, groente, fruit, snijbloemen, potplanten, diversen. Voor CBB, CAA exporteurs van bloembollen, vaste planten, pootaardappelen en voor CZZ, CBN, CKB exporteurs van bomen en jonge planten, plantuien en groenteplanten. Daarnaast worden bij de concept kostendeckende tarieven de kosten voor Databeheer importeisen fyto sanitair begroot op € 1,7 mln..

Tabel 9.1 Overzicht van de begrote kosten voor de plantaardige sectoren (€)

	Vewachte kosten voor bedrijfsleven 2022 (vastgesteld tarief 2022)	Vewachte kosten 2023 (concept kostendeckend tarief 2023)
Laboratorium analyse plantgezondheid	460.422,92	557.915,61
(Her)inspecties fyto sanitair en gewasbescherming		
Inspecties en herinspecties	256.772,50	262.077,03
Inspecties en herinspecties fyto sanitaire doorvoer certificaten en vergunningen	2.537,90	3.975,88
overige werkzaamheden	135.798,70	440.305,25
tarieven gewasbeschermingsmiddelen	41.731,39	74.461,36
Databeheer exporteisen fyto sanitair	132.777,63	214.268,54
• Databeheer exporteisen fyto sanitair (CAT, CKA, CST, CKS, CFA)	Niet doorberekend	1.027.222,66
• Databeheer exporteisen fyto sanitair (CBB, CAA)	Niet doorberekend	116.464,92
• Databeheer exporteisen fyto sanitair (CZZ, CBN, CKB)	Niet doorberekend	731.555,83
• Databeheer importeisen fyto sanitair	Niet doorberekend	1.652.666,20
Totaal	1.030.041,04	5.080.913,27

Bron NVWA.

Import

De totale kosten van de controle van import en doorvoer van hoog-risicoproducten voor deze categorie producten bedragen € 3,86 mln., een kostenstijging van circa € 1,08 mln. in vergelijking met het vastgestelde tarief 2022. De doorberekening van de specifieke uitgelote partij waaraan alle keuringskosten worden toegerekend is het belangrijkste struikelblok bij de sectoren. Daarom wordt door de NVWA overwogen om de steekproefkosten om te slaan over alle bedrijven die dit soort hoog-risicozendingen doen.

9.3 Ten slotte

De effecten van veranderingen in de door de NVWA gehanteerde retributiecategorieën voor de bedrijven die onder toezicht staan en of aanvragen voor keuring of certificering zijn onderzocht. Hierbij is ook aandacht besteed aan de aanvaardbaarheid van de kostendekkende NVWA tarieven 2023 voor bedrijven en sectoren.

Volgens het 'aanvaardbaarheids criterium' uit 'Maat houden 2014' zijn kosten onaanvaardbaar als:³⁵

- Ze onaanvaardbare negatieve gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van bedrijven in het buitenland (*level playing field*) of de financiële positie van (rechts)personen (*draagkracht*).
- Dit per saldo leidt tot een (onaanvaardbare) verhoging van de regeldruk en de nalevingslasten voor het bedrijfsleven.

Of de kostendekkende NVWA tarieven 2023 voor bedrijven onaanvaardbare gevolgen zullen hebben is op grond van dit onderzoek niet eenduidig antwoord te beantwoorden, omdat:

- De concurrentiepositie van bedrijven door meer factoren bepaald wordt dan de handhavingskosten van de NVWA. Het Nederlandse landbouwbedrijfsleven was de hogere kostenstructuur (waarvan de retribueerbare NVWA-tarieven een onderdeel zijn) nog steeds in staat om een sterke exportpositie te behouden. Efficiëntie en schaalgrootte waren daarbij bepalende factoren.
- De invloed op de draagkracht van individuele bedrijven lastig is te beoordelen. Dit komt door de grote verscheidenheid aan sectoren en bedrijven waarvoor de NVWA toezicht en certificering toepast. Binnen sectoren zijn er grote verschillen in financiële resultaten zowel binnen bedrijven als tussen jaren. Wat in het ene jaar of voor het ene bedrijf een verhoging zal zijn die weliswaar als vervelend gevonden wordt, kan voor een ander bedrijf mogelijk de spreekwoordelijke druppel zijn die de emmer doet overlopen.

³⁵ https://www.kcbr.nl/sites/default/files/rapport_maat_houden_2014_doorberekening_van_handhavingskosten.pdf

10 Conclusies

Algemeen:

- Het nieuwe kostprijsmodel van de NVWA geeft meer inzicht in de opbouw van de tarieven van de NVWA. Belanghebbenden van sectoren/bedrijven geven aan voldoende inzicht in de opbouw van het model te hebben. Wel is er verschil van inzicht over of en hoe bepaalde kosten toegerekend moeten worden.
- Bij de berekening van de kostendekkende concepttarieven 2023 wordt er geen rekening gehouden met generieke of specifieke demping waarvan nog wel sprake was bij de vastgestelde tarieven 2022. Besluiten over dempen van tarieven worden genomen op basis van de voorcalculatie en input uit het voorliggende rapport en onder andere de consultatie. Bij vergelijking van de vastgestelde tarieven 2022 met de kostendekkende concept tarieven 2023 stijgen vooral de starttarieven met 80 tot 100%.
- Voor de meeste onderzochte sectoren/bedrijven is de kostenstijging substantieel in absolute bedragen maar in perspectief met andere kosten beperkt.
- Binnen sectoren en tussenbedrijven zijn er grote verschillen in financiële resultaten zowel binnen bedrijven als tussen jaren. Daarom is het niet mogelijk om eenduidig vast te stellen of de kostendekkende NVWA tarieven 2023 voor bedrijven onaanvaardbare gevolgen voor de draagkracht van bedrijven zullen hebben.

Voor slachterijen en primaire veehouderij bedrijven:

- De kostenstijging bij de slachterijen en uitsnijderijen is € 12,8 mln.
 - Dit is 1,8% van de nettomarge (resultaat voor belastingen) van de slachterijen en vleeswarenindustrie in 2020.
 - Als de varkensslachterijen hun kostenverhoging volledig zouden doorberekenen aan de vleesvarkenshouders dan gaat het om gemiddeld een verlaging van bijna 2% van het bedrijfsinkomen.
 - Als de pluimveeslachterijen hun kostenverhoging volledig zouden doorberekenen aan de vleeskuikenhouders dan gaat het om een verlaging van 2% tot 4% van het bedrijfsinkomen.
- De tariefstijging is het sterkst bij kleine slachterijen. Echter door de grote variaties in netto bedrijfsresultaat tussen jaren en tussen bedrijven kan de impact voor specifieke jaren of bedrijven groter zijn dan dat uit de analyse op sectorniveau blijkt.
- Bij het wegvallen van specifieke demping kan de daardoor resulterende kostenstijging in de tarieven van de NVWA voor een aantal bedrijven wel aanleiding zijn om bepaalde activiteiten te staken. Voorbeelden van bedrijven die hun activiteit mogelijk zullen staken zijn slachterijen in groep 2 die het slachten van specifieke hoog-risicogroepen dieren als biggen en melkkoeien, waarbij verplicht permanent toezicht nodig is. Het niet meer slachten van deze dieren in Nederland zal mogelijk resulteren in ongewenst langdurig transport van deze dieren naar andere landen.

Voor plantaardige sectoren

- Bij de plantaardige sectoren worden retributies ingevoerd voor databeheer exporteisen fyto-sanitair € 1,8 mln. en € 1,7 mln. voor databeheer importeisen fyto-sanitair. Het betreft voorbereidende werkzaamheden van de import- en exportkeuringen die door de Plantkeurdiensten worden uitgevoerd. De kosten voor het bedrijfsleven stijgen hierdoor van € 76,6 mln. naar € 80,1 mln.

Bijlage 1 Verdeling van de bijdrage overheid aan retributietarieven

Tabel B1.1 geeft inzicht in de verdeling van de bijdrage van de overheid (LNV en VWS) aan de retributietarieven in 2021 en 2020 de zogenoemde 'demping'.

Tabel B1.1 VC-bijdrage LNV en VWS aan de retributietarieven 2022 def (demping)

Nr	Omschrijving	Cijfers 2022		Sectoren
		Bedrag 2022	Categorie 2022	
1	Kleine slagers <10 GVE	€ 1.170.000	Erkende bedrijven (slachthuizen)	Slachthuizen
1	Kleine slagers >10 GVE <20 GVE	€ 400.000	Erkende bedrijven (slachthuizen)	Slachthuizen
2	RT = WT	€ 8.600.000	Erkende bedrijven, Levende dieren en Import	Slachthuizen, exporteurs levende dieren, importeurs
3	Demping tarieven	€ 15.216.035	Divers (zie Tabel B1.2)	Divers, (zie Tabel B1.2)
4	Import/export fytosanitaire producten	€ 2.423.688	Plant	importeurs, exporteurs, onderzoeksinstellingen
5	Correctie integrale kostprijs	€ 6.399.738	Divers	4 mln. import, rest divers
6	Brexit budget vervallen	-€ 4.000.000	Import	Import
7	Demping tarieven WFSR	€ 885.000	Nationaal Plan Residuen, Import Hoog Risico Producten en Overig laboratorium	Slachthuizen, importeurs levensmiddelen niet veterinair (hoog risico)
8	Merita	€ 450.000	Erkende bedrijven (slachthuizen)	Slachthuizen
9	NVWA initiële opleidingskosten	€ 2.937.000	Erkende bedrijven (slachthuizen)	Slachthuizen
10	KDS demping tarieven	€ 1.885.863	Erkende bedrijven (slachthuizen)	Slachthuizen
11	KDS initiële opleidingskosten	€ 1.350.000	Erkende bedrijven (slachthuizen)	Slachthuizen
Totaal		€ 37.717.324		

Bron: NVWA.

Tabel B1.2 Opsplitsing regel 3 demping tarieven

	Demping Categorieën 2022:	
Erkende bedrijven	€ 8.675.625,33	voor een groot gedeelte slachthuizen
Erkende bedrijven Nationaal Plan	€ 319.003,37	slachthuizen
Import Hoog Risico	€ 702.033,75	importeurs levensmiddelen niet veterinair (hoog risico)
Import veterinair	€ 2.715.755,11	importeurs veterinaire producten en dieren
Levende dieren	€ 1.473.495,23	exporteurs levende dieren
Overig certificering op afstand	€ 421.633,14	exporteurs producten veterinair en niet veterinair
Overig herinspecties	€ 149.368,70	horeca, ambachtelijke productie en industriële productie
Overig laboratorium	€ 482.376,35	slachthuizen en import
Plant	€ 276.743,89	
Tabak	€ 0,00	
Eindtotaal	15.216.034,87	

Zoals uit de tabel blijkt, bedraagt de totale demping zoals gebruikt in de evaluatie van de voorcalculatie 2022 van de NVWA op € 37 mln. Alleen de demping kleine slagers (circa € 1,5 mln.) is echt specifiek te duiden. De demping van KDS-tarieven en initiële opleidingskosten zijn specifiek voor de slachterijen. Reistijd=Werktijd speelt bij meerdere retributie categorieën (erkende bedrijven, levende dieren, import) en Demping tarieven is meer generiek. In Tabel B1.2 is de generieke demping verder opgesplitst naar de verschillende categorieën bedrijven. Ook werden Import/export fytosanitaire producten in 2022 nog niet in rekening gebracht bij het bedrijfsleven.

Bijlage 2 Verandering in kosten door kostendekkende concepttarief 2023 voor een aantal bedrijven/sectoren

Tabel B2.1 Relatieve kostenstijging bij een wisselende verhouding start en kwartiertarief

gepubl. tarief 2022		kosten berekend tarief 2023		kosten				
aantal uren	start	kwartier	totaal	start	kwartier	totaal	kostenstijging	
Kosten NVWA-dierenarts voor Exportcertificering								
	€ 116,60	€ 48,80		€ 217,35	€ 55,89		in euro	in %
0,5	117	98	214	217	112	329	115	54
0,75	117	146	263	217	168	385	122	46
1,0	117	195	312	217	224	441	129	41
2,0	117	390	507	217	447	664	157	31
3,0	117	586	702	217	671	888	186	26
4,0	117	781	897	217	894	1.112	214	24
5,0	117	976	1.093	217	1.118	1.335	243	22
6,0	117	1.171	1.288	217	1.341	1.559	271	21
7,0	117	1.366	1.483	217	1.565	1.782	299	20
8,0	117	1.562	1.678	217	1.788	2.006	328	20
9,0	117	1.757	1.873	217	2.012	2.229	356	19

gepubl. tarief 2022			kosten	berekend tarief 2023			kosten	
aantal uren	start	kwartier	totaal	start	kwartier	totaal	kostenstijging	
Kosten NVWA-dierenarts voor toezicht bij Slachterijen								
	€ 165,03	€ 34,57		€ 322,33	€ 41,88		in euro	in %
0,5	165	69	234	322	84	406	172	73
0,75	165	104	269	322	126	448	179	67
1,0	165	138	303	322	168	490	187	62
2,0	165	277	442	322	335	657	216	49
3,0	165	415	580	322	503	825	245	42
4,0	165	553	718	322	670	992	274	38
5,0	165	691	856	322	838	1.160	304	35
6,0	165	830	995	322	1.005	1.327	333	33
7,0	165	968	1.133	322	1.173	1.495	362	32
8,0	165	1.106	1.271	322	1.340	1.662	391	31
9,0	165	1.245	1.410	322	1.508	1.830	420	30

aantal uren	gepubl. tarief 2022		kosten berekend tarief 2023		kosten		
	start	kwartier	totaal	start	kwartier	totaal	kostenstijging
Kosten NVWA dierenarts voor Inspecties/audits							
	€ 165,03	€ 34,57		€ 334,00	€ 42,89		in euro in %
0,5	165	69	234	334	86	420	186 79
0,75	165	104	269	334	129	463	194 72
1,0	165	138	303	334	172	506	202 67
2,0	165	277	442	334	343	677	236 53
3,0	165	415	580	334	515	849	269 46
4,0	165	553	718	334	686	1.020	302 42
5,0	165	691	856	334	858	1.192	335 39
6,0	165	830	995	334	1.029	1.363	369 37
7,0	165	968	1.133	334	1.201	1.535	402 35
8,0	165	1.106	1.271	334	1.372	1.706	435 34
9,0	165	1.245	1.410	334	1.544	1.878	468 33

Bijlage 3 Baten van keuringsdiensten

Tabel B3.1 Baten van keuringsdiensten (KCB, BKD, NAK en Naktuinbouw) in de plantaardige sectoren (*€ 1.000) (bron jaarverslagen)

	2021	2020
KCB	25.868	20.147
BKD (ZBO baten handel)	1.052	919
NAK	23.689	23.696
NAK tuinbouw (exclusief rassenonderzoek)	25.961	23.284
Totaal	76.570	68.046

Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
wur.nl/economic-research

RAPPORT 2022-101



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
wur.nl/economic-research

Rapport 2022-101
ISBN: 978-94-6447-435-0



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.
