

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Mevrouw C.J. Schouten
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag,

Aantal bijlagen : 1
Uw kenmerk : N.v.t.
Ons kenmerk : ACM/UITNZP/000842
Contactpersoon :
Onderwerp : Aanbieding *Agro-Nutri Monitor 2020* | bevindingen WR en ACM

Geachte mevrouw Schouten,

Hierbij bied ik u de rapportage aan getiteld "*Agro-Nutri Monitor 2020: Monitor prijsvorming voedingsmiddelen en analyse belemmeringen voor verduurzaming*". Deze rapportage is in opdracht van de ACM opgesteld door Wageningen Economic Research (hierna: WR). Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) heeft de ACM verzocht een prijsmonitor uit te voeren. U wilde meer inzicht hebben in de prijsontwikkeling in de keten van landbouwproducten voor de reguliere (gangbare) en duurzame productie. Daarnaast wilde u een beeld krijgen van de mogelijke belemmeringen die primaire producenten ervaren bij een overstap van reguliere naar duurzame landbouw. De hypothese die ten grondslag ligt aan het verzoek aan de ACM is, dat bovenwettelijke productie geen meerprijs zou opleveren voor primaire producenten.

WR heeft voor zes producten de kosten en opbrengsten van primaire producenten en andere schakels in de voedselketens onderzocht, en daarbij reguliere producten vergeleken met producten die voldoen aan de eisen voor biologische productie. Het onderzoek is uitgevoerd voor uien, witte kool/zuurkool, peren, tomaten, koemelk en varkensvlees. De keuze voor deze producten is op basis van een aantal objectieve criteria tot stand gekomen. De periode waarover genoemde gegevens zijn verzameld betreft 2017-2018, de meest recente periode waarin de noodzakelijke prijs- en kostendata beschikbaar waren.

Voorafgaand aan het onderzoek zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd die in de rapportage worden beantwoord door WR voor de zes genoemde producten. Deze onderzoeksvragen zijn :

1. Hoe verhouden de vergoedingen die boeren en tuinders (extra) ontvangen voor de biologische productvarianten zich tot de (extra) kosten en investeringen die boeren en tuinders moeten maken voor de productie?
2. Hoe zijn de bruto- en nettomarges per eenheid product verdeeld over de schakels in de waardeketen, voor de verschillende productvarianten?
3. Welke belemmeringen zijn er voor boeren en tuinders om om te schakelen naar een duurzamere productvariant?

De ACM heeft daarnaast gesprekken gevoerd met diverse partijen in verschillende schakels van de onderzochte ketens. Doel van deze gesprekken was om aanvullende actuele informatie te verkrijgen met betrekking tot onder meer de werking van de inkoopmarkten van de primaire

producenten) en de factoren die van invloed zijn op het duurzame aanbod in supermarkten van de zes genoemde producten.

De reikwijdte van het onderzoek beperkt zich tot de Nederlandse productieketen van primaire producent naar supermarkt. Uit de beschrijving in deze rapportage van de zes producten blijkt dat Nederlandse primaire producenten ook veel exporteren. Daarnaast importeren supermarkten agrarische producten uit het buitenland. Hierdoor worden de prijs en de productie van Nederlandse agrarische producten mede bepaald door de internationale vraag- en aanbodverhoudingen. Bij het trekken van conclusies moet daarom rekening worden gehouden met de internationale omgeving waarin Nederlandse primaire producenten opereren.

Belangrijkste uitkomsten van de rapportage van WR

De uitkomsten van het onderzoek van WR moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De uitkomsten van de rapportage van WR verschillen namelijk voor elk van de zes onderzochte producten, zowel voor wat betreft de prijsvorming binnen de onderzochte ketens als wat betreft de verschillen tussen reguliere en biologische productie, hoewel er overeenkomsten tussen de prijsvorming van de producten zijn waar te nemen. De uitkomsten betreffen bovendien gemiddelden, over een korte periode, waarbij er een grote spreiding in uitkomsten per bedrijf zit. Verder betreft het de eerste uitkomsten van een rapportage die het komende jaar nog zal worden herhaald. De uitkomsten van het onderzoek onder de zes producten geven een goed beeld van de dynamiek in de land- en tuinbouwsector, maar de resultaten kunnen niet één op één geëxtrapoleerd worden naar andere producten of de agrarische sector als geheel.

Biologische bedrijven vergeleken met reguliere bedrijven

Uit de rapportage komt het beeld naar voren dat voor vijf biologische productvarianten (melk uitgezonderd) de prijzen die primaire producenten ontvangen de kosten van primaire producenten gemiddeld genomen dekken. Biologische productie brengt hogere kosten met zich dan reguliere productie, maar ook een hogere prijs voor de primaire producent. Biologische primaire producenten hadden in de onderzochte periode gemiddeld een hogere netto winstmarge dan reguliere bedrijven, met uitzondering van tomatenkwekerijen en melkveehouders. Wij merken op dat varkenshouderijen en melkveehouderijen in de onderzochte periode beiden een negatieve marge hadden op reguliere producten.

Bruto marges bij primaire producenten en supermarkten

Daarnaast heeft WR de verdeling van de consumenteneuro over de partijen in de keten onderzocht - de zogenoemde brutomarges. De resultaten laten zien dat voor de onderzochte producten primaire producenten een groter aandeel hebben in de consumenteneuro bij biologische producten dan bij reguliere producten, met uitzondering van producenten van peren en melk. Supermarkten hebben een lager aandeel in de consumenteneuro bij biologische producten in vergelijking tot reguliere producten, met uitzondering van peren. De schakel 'handel en verwerking' blijkt alleen bij melk en peren een groter aandeel in de consumenteneuro te hebben bij biologische producten in vergelijking tot reguliere producten. Tot slot gaat alleen bij reguliere uien en tomaten een groter deel van de consumenteneuro naar de supermarkt dan naar de primaire producent. Voor biologische producten geldt dat het deel wat de producent ontvangt voor alle producten groter is dan het deel dat de supermarkt ontvangt. De handel heeft alleen voor reguliere uien een grotere bruto marge dan de primaire producent.

Netto marges in de waardeketen

WR heeft ook gekeken hoe de gemiddelde nettomarges en kosten zijn verdeeld over de opeenvolgende schakels in de zes ketens, zowel voor reguliere producten als voor biologische producten. In de onderzochte periode ligt voor uien, witte kool, peren en varkensvlees, de netto marge per kg product voor een biologische producent hoger dan voor een regulier bedrijf. De kanttekening dient hierbij te worden gemaakt, dat biologische teelt mogelijk ook grotere productierisico's met zich brengt dan reguliere teelt. Voor tomaten ligt de netto marge per kg tomaat bij biologische producenten lager dan bij reguliere producenten. Ook de biologische melkveehouderijen realiseerden een lagere nettomarge per kg melk dan de reguliere melkveebedrijven. Er zijn op basis van dit onderzoek geen aanwijzingen dat de lagere nettomarges voor biologische tomatenproducenten en melkveehouderijen kunnen worden verklaard door marktwerkingsproblemen. Voor supermarkten zijn de gemiddelde nettomarges op biologische producten zonder uitzondering lager dan op reguliere producten. Voor drie biologische producten (peren, tomaten en varkensvlees) zijn die marges zelfs negatief. Deze marges zijn ten eerste lager doordat indirecte kosten zoals kosten van contracteren gedeeld moeten worden door een geringer inkoopvolume. Voorts liggen de kosten die gepaard gaan met bederf en overschrijden van de TGT datum bij biologische producten, hoger dan bij reguliere producten. Nader onderzoek is nodig of de conclusie met betrekking tot de negatieve netto marges voor supermarkten gevoelig is voor de wijze waarop kosten van supermarkten aan producten zijn toegerekend.

Omschakelkosten naar biologische productie en de consumentenvraag

Het is belangrijk om te benadrukken dat uit de bovenstaande gegevens *niet* de conclusie kan worden getrokken dat de omschakeling naar biologische productie financieel haalbaar is voor alle reguliere bedrijven. De cijfers vergelijken de gemiddelden van reguliere bedrijven met al omgeschakelde biologische bedrijven, en daarbij voor een beperkt aantal producten en gedurende een beperkte onderzoeksperiode. Het onderzoek van WR laat zien dat er voor bedrijven die willen omschakelen naar biologische productie onzekerheden en omschakelkosten zijn. WR heeft geen zicht op de omschakelkosten gedurende de omschakelperiode van bedrijven. Daardoor zijn éénmalige omschakelkosten niet meegenomen in de schattingen van de totale kosten. Of omschakelen financieel haalbaar is, hangt bovendien af van de specifieke bedrijfsomstandigheden en de omvang van de vraag naar biologische producten in binnen- en buitenland.

Tot slot heeft WR in kaart gebracht, op basis van interviews en een online enquête, welke belemmeringen er door primaire producenten worden ervaren om over te stappen naar biologische productie. Als belemmering worden in de enquête en interviews de kosten van duurzame productie en de omschakelingskosten genoemd. Dit lijkt in tegenstelling te staan tot de eerdere constatering van hogere nettomarges voor biologische productie bij vier producten: uien, witte kool, peren en varkensvlees. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de netto marges afkomstig zijn van al omgeschakelde biologische primaire producenten en dat de verwachte belemmering daarentegen wordt genoemd door primaire producenten met reguliere productie, die nog vóór de omschakeling staan. Een andere belemmering die wordt genoemd door primaire producenten die vóór de omschakeling staan, is de omvang van de nationale en internationale vraag naar biologische producten. Een andere drempel voor omschakeling naar biologische productie die primaire producenten noemen is de lagere fysieke opbrengst in eenheden product per hectare. Ook wijzen primaire producenten op de impact van vaste kosten; grote bedrijven kunnen die door schaalvoordelen beter dragen dan kleine bedrijven.

De belangrijkste resultaten over prijzen en marges in dit onderzoek gaan over biologische producten, maar inzichten met betrekking tot producten die onder private keurmerken worden geproduceerd (met name *On the way to Planet Proof*) zijn ook meegenomen. WR constateert dat

een deel van de primaire producenten weerstand heeft tegen keurmerken terwijl een ander deel aangeeft zonder veel moeite aan de eisen van die keurmerken te kunnen voldoen. Een klacht die naar voren komt in de interviews en de enquête is dat de eisen van onder andere keurmerken ten aanzien van duurzame productie onduidelijk zijn en te vaak veranderen. Daardoor ervaren primaire producenten te veel onzekerheid bij het aanpassen van het productieproces voor de langere termijn. Primaire ondernemers hebben ook het gevoel dat er geen meerprijs betaald gaat worden voor de extra eisen die aan de productie worden gesteld.

Bevindingen van de ACM

Op basis van de resultaten van de rapportage van WR en de gevoerde marktgesprekken formuleert de ACM drie hoofdbevindingen:

1 Primaire producenten die zijn omgeschakeld naar biologische productie ontvangen een gemiddelde meerprijs die de gemiddelde meerkosten dekt voor de meeste onderzochte producten

De hypothese die ten grondslag ligt aan het verzoek van LNV aan de ACM is, dat biologische producten geen meerprijs opleveren voor primaire producenten. Voor de onderzochte producten (melk uitgezonderd) wordt die hypothese niet bevestigd. Voor de meeste onderzochte producten ontvangen primaire producenten die zijn omgeschakeld naar biologische productie gemiddeld een meerprijs ten opzichte van reguliere producten. Die meerprijs is gemiddeld genomen hoger dan de meerkosten, behalve voor biologische melk, dat een belangrijk product is voor de Nederlandse landbouwproductie. Aangezien de spreiding in alle resultaten groot is, bestaat de mogelijkheid dat voor een groep biologische primaire producenten de meerprijs niet voldoende is om de meerkosten te dekken. Deze uitkomsten zijn gemeten over een relatief korte periode. Ook kon over deze korte periode niet worden nagegaan of er specifiek grotere risico's zijn en of die extra risico's van biologische teelt worden gecompenseerd door de (meer-) opbrengsten.

2 Meer zekerheid bevordert omschakeling naar duurzame productie in Nederland

De rapportage van WR laat zien dat primaire producenten de omschakelkosten als een belemmering zien voor omschakeling naar biologische productie en dat zij daarnaast onzeker zijn of zij kunnen voldoen aan de mogelijk strenger wordende eisen die onder andere door keurmerken worden gesteld. De omschakelkosten worden bij omschakeling naar biologische productie mede veroorzaakt door de lange omschakelperiode, tot wel drie jaar, waarin producten tegen hogere kosten worden geproduceerd maar nog niet de ('biologische') meerprijs wordt ontvangen. Daarbij wordt ook de onzekerheid over de ontwikkeling van de vraag naar duurzame producten als een belemmering gezien. Hoewel deze vraag enigszins stijgt, bestaat het risico dat die snel verzadigd raakt door een toename van het aanbod.

Deze onzekerheden kunnen een belemmering opleveren om om te schakelen naar duurzame of biologische productie. Uit de economische literatuur is in het algemeen bekend dat de mate van onzekerheid belangrijker kan zijn dan de omvang van de investeringen. Dit is het geval wanneer de betrokken investeringen onomkeerbaar zijn, de opbrengsten onzeker zijn, en het mogelijk is om investeringen uit te stellen. Die situatie lijkt zich hier voor te doen. Het is vanwege deze onzekerheid dat het voor het omschakelen naar duurzame of biologische productie niet altijd voldoende is dat producten een meerprijs hebben die hoger is dan de meerkosten.

3 Voor een grootschalige transitie naar duurzame productie in Nederland lijkt momenteel te weinig vraag te zijn

WR heeft gekeken naar het huidige reguliere en biologische aanbod voor bovengenoemde producten in de Nederlandse supermarkten in de periode 2017-2018. Uit de marktgesprekken blijkt bovendien dat de totale vraag (in binnen- en buitenland) een grootschalige omschakeling naar duurzame productie in Nederland op dit moment in de weg staat. Twee belangrijke factoren spelen hierbij een rol. Ten eerste produceren veel bedrijven (mede) voor de export, terwijl de vraag naar duurzame producten in die landen in verhouding gering lijkt te zijn voor het aanbod vanuit Nederland. Het exportaandeel in de Nederlandse productie is bij de meeste producten aanzienlijk. Ten tweede kunnen bedrijven in de regel niet gedeeltelijk overschakelen naar duurzamere productie. In het bijzonder geldt dat voor biologische productie: de gehele bedrijfsvoering moet dan om, wat leidt tot hoge omschakelkosten. Dit heeft ook tot gevolg dat bedrijven niet biologisch kunnen produceren voor de binnenlandse markt en regulier voor de export.

Voor onder keurmerken meer duurzaam geproduceerde producten geldt bovendien dat afnemers in het buitenland daarvoor minder vaak bereid zijn een meerprijs te betalen. Dit probleem geldt bijvoorbeeld ook voor dierlijke producten (varkensvlees, melk) die later in de keten worden opgedeeld of verwerkt tot een ander product.

Vervolg

Uit het voorgaande blijkt dat er meerdere factoren zijn die belemmerend werken voor de verdere verduurzaming van de Nederlandse land- en tuinbouw. Nadrukkelijk is uit het onderzoek naar voren gekomen dat daarbij ook moet worden gekeken naar de vraag en prijsvorming in landen waarnaar vanuit Nederland wordt geëxporteerd. Verder kwam naar voren dat primaire producenten behoefte hebben aan meer zekerheid over de toekomstbestendigheid van de productie-eisen bij de omschakeling naar duurzame landbouw. De onzekerheid over de ontwikkeling van de vraag en van de productie-eisen maakt dat Nederlandse primaire producenten investeringen in duurzame landbouw op dit moment nog vaak uitstellen.

Conform de afspraken blijft de ACM de situatie in de agro-nutrisector monitoren. De opdracht aan WR wordt voor de volgende editie, uiteraard in overleg met uw Ministerie, opnieuw bekeken in het licht van de bovenstaande bevindingen.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

mr. T.M. Snoep
bestuursvoorzitter