

Naar een duurzame economische ontwikkeling van de Nederlandse varkensketen in 2020 - Aanbevelingen werkgroep varkensvleesketen

1. Aanleiding

In januari 2011 heeft de Staatssecretaris van EL&I de werkgroep varkensketen¹ ingesteld. Aanleiding waren de dioxinecrisis in Duitsland, de structureel slechte rendementen in de Europese en Nederlandse varkensvleesketen en de verslechterende financiële positie van de varkensbedrijven in Nederland. Sinds de tweede helft van 2010 is de situatie zorgwekkend door de sterk gestegen kosten van veevoer en het niet doorvertalen van de hogere voerkosten in de opbrengstprijzen van varkensvlees en biggen in de totale kolom.

De werkgroep heeft als opdracht aanbevelingen op te stellen voor een duurzame economische ontwikkeling van de Nederlandse varkensketen. De wens en noodzaak is een zodanige ontwikkeling op gang te brengen dat de Nederlandse varkensvleesketen in 2020 in een positie van duurzaam concurrentievoordeel zit. Als eerste stap heeft de werkgroep aan het LEI (in samenwerking met DLV en Tilburg University) opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren met als doelstellingen:

- onderzoek naar de marktwerking in de varkensvleesketen (markt- en prijsontwikkeling);
- het in kaart brengen van nieuwe consumentgerichte marktstrategieën in de context van de Europese markt van varkensvlees;
- mogelijke scenario's uit te werken voor de structuurontwikkeling in de varkensvleesketen.

Op basis van de resultaten van het LEI-onderzoek heeft de werkgroep beschreven wat de huidige situatie is in de Nederlandse varkensvleesketen en welke toekomststrategie wenselijk is. Vervolgens heeft de werkgroep aanbevelingen geformuleerd.

2. Huidige situatie in de Nederlandse varkensvleesketen

- De maatschappelijke legitimatie van de varkenssector staat onder grote druk. Uit de rapportage van de heer Alders over de maatschappelijke dialoog over schaalgrootte en de toekomst van de veehouderij blijkt dat er veel zorgen zijn over de ontwikkelingen in de primaire varkenshouderij. De belangrijkste maatschappelijke knelpunten van de varkenshouderij zijn de effecten op de kwaliteit van de leefomgeving, de maatschappelijke inbedding van de veehouderij en de vraag welke ontwikkelingsruimte de varkenshouderij heeft. In de dialoog is verder geconstateerd dat het voldoen aan wettelijke vereisten voor de varkenshouderij niet toereikend is voor de *license to produce*. Voor maatschappelijke acceptatie moet de lat hoger worden gelegd. De conclusie van de werkgroep is dat het huidige business- en vooral verdienmodel in de varkensketen zowel maatschappelijk gezien als vanuit een oogpunt van internationale concurrentie op termijn een doodlopende weg is.
- Het gemiddelde rendement op eigen vermogen is voor de primaire varkensbedrijven structureel negatief. De relatief slechte positie van de varkensbedrijven in de keten wordt veroorzaakt doordat zij prijsnemers zijn.
- Alleen varkensbedrijven, die met de technische resultaten tot de top behoren, kunnen op termijn bij toenemende maatschappelijke kosten financieel overleven.
- De vleesvarkens- en zeugenhouderij/biggenketen ontwikkelen zich verschillend. De hogere toegevoegde waarde in de zeugenhouderij wordt niet doorgegeven aan de vleesvarkenshouderij. De biggenproductie in de zeugenhouderij wordt gekenmerkt door dynamiek, terwijl de vleesvarkenshouderij in de standstill staat. In de zeugenhouderij heeft de afgelopen jaren veel innovatie en een sterke verbetering van de technische resultaten plaatsgevonden, was de verdien capaciteit beter en was de bedrijfsontwikkeling relatief eenvoudig door een lagere vermogensbehoefte (dierrechten) en een lagere milieudruk in vergelijking met de vleesvarkenshouderij. In de vleesvarkenshouderij is de afgelopen periode relatief weinig innovatie geweest.

¹ De werkgroep varkensketen had de volgende samenstelling: A. ten Have (LTO Nederland, vakgroep varkenshouderij), H. Fransen (Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi)), J. Goebbels (Vereniging voor de Nederlandse Vleeswarenindustrie (VNV)), T. van Horrik (Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK)), M. Jansen (Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)), S. Korver (Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV)), W. Zwanenburg (Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV)), K. Oomen (voorzitter), A. van Straaten (ministerie van EL&I). Adviseurs waren: G. Backus (LEI) en P. Bens (DLV).

- De markt voor vleesvarkens en varkensvlees is grotendeels een commoditymarkt. De keten slaagt er niet goed in om positieve ontwikkelingen naar de consument uit te dragen. Varkensvlees wordt zowel onder fabrikantenmerken, huismerken als zonder merk op de markt gebracht, waardoor het niet onderscheidend is voor de consument. Zowel de retail als de verwerkers hebben daardoor niet de macht om de prijs van vleesvarkens en biggen te beïnvloeden. De prijsvorming komt wekelijks via zogenoemde spotmarkten tot stand. De biggenmarkt in met name Duitsland is een kwaliteitsmarkt waar forse prijstoeslagen worden betaald voor verschillen in gezondheidstatus en kwaliteit van de biggen.
- De Duitse prijs voor varkensvlees is leidend voor de Nederlandse prijs. Er is het afgelopen decennium geen sprake meer van een klassieke varkenscyclus waarbij het aanbod van varkensvlees reageert op prijschommelingen..Daarbij komt dat er geen korte termijn relatie bestaat tussen de voerprijs en de opbrengstprijs van varkens(vlees). Hogere voerkosten worden niet of zeer vertraagd doorberekend in de opbrengstprijzen. Door de sterke specialisatie in de primaire varkenshouderij en de forse financiering met vreemd vermogen, kunnen ondernemers niet of nauwelijks het aanbod snel aanpassen aan de marktvraag. Hierdoor zullen in de toekomst vaker faillissementen voorkomen.
- Varkensvlees heeft een matig imago. Het wordt geassocieerd met vet (niet gezond), met megastallen, omvangrijk gebruik van antibiotica, risico's voor de volksgezondheid en suboptimaal dierenwelzijn. Het huidige productassortiment zou meer kunnen aansluiten op de behoeften van de consumentenmarkt.
- Tussen partijen in een schakel (bijvoorbeeld tussen retailers, slachterijen/verwerkers of tussen varkenshouders) is sprake van een duidelijke concurrentie. Samenwerking en coördinatie tussen varkenshouders onderling en verticaal in de keten vindt nauwelijks plaats. Het ontbreekt nog aan marktgerichtheid in de keten om toegevoegde waarde te kunnen creëren. De varkensketen is goed in kostprijsbeheersing en efficiëntie. De keten is minder goed in het denken vanuit toegevoegde waarde voor de consument en de retail. De innovatiekracht is beperkt door de geringe samenwerking tussen en binnen de ketenschakels en door de kleine marges. Er is geen voor de hand liggende ketenschakel die als regisseur nieuwe marktconcepten ontwikkelt.
- In de Nederlandse zeugenhouderij wordt een sterke toename verwacht van de export van biggen. Een belangrijke afzetmarkt voor biggen is Duitsland. Het is het meest nabijgelegen afzetgebied (korte transportafstanden) en een premium markt. De afzetmogelijkheden van biggen naar Duitsland nemen naar verwachting de komende jaren fors toe. De Nederlandse sector ondervindt op de Duitse markt sterke concurrentie vanuit Denemarken. Er is genoeg potentie in de Duitse markt maar niet uitgesloten is dat export naar verder weg gelegen landen nodig blijft en de Nederlandse zeugenhouderij hier sterker van afhankelijk wordt. Dit maakt de sector kwetsbaar voor maatschappelijke discussies over lange afstandstransport van varkens.
- De varkensketens in Denemarken, Duitsland en Nederland gaan steeds meer als één regio fungeren. De steeds sterkere vervoering van de varkensketens van deze landen heeft het risico dat een uitbraak van een besmettelijke dierziekte gepaard gaat met restricties aan het transport van dieren. Bij het huidige Europese bestrijdingsbeleid voor dierziekten zal dit grote invloed hebben op het maatschappelijk draagvlak voor de varkensketen.

3. Toekomststrategie Nederlandse varkensvleesketen

De Nederlandse varkensvleesketen heeft een sterke positie in Noordwest Europa. Dit geldt zowel voor varkensvlees- als de biggenmarkt. De Noordwest Europese consumentenmarkt vertoont sterke overeenkomsten en stelt vergelijkbare productievooraanwaarden. Door de sterke verwevenheid van de varkensvleesketen in Denemarken, Duitsland en Nederland dienen de oplossingen op de Noordwest Europese schaal gericht te zijn en niet alleen op Nederland.

Het toekomstperspectief van de Nederlandse varkensvleesketen richting 2020 ligt in de ontwikkeling van een duurzame varkensvleesproductie (vers vlees, vleeswaren en andere bereidingen) met toegevoegde waarde voor de Noordwest Europese consument en het vernieuwen van de samenwerking tussen de ketenschakels (scenario 3 en 4 uit het LEI-rapport *De Nederlandse varkensvleesketen richting 2020, Van speelbal tot speler*). De behoeften van consument en retail (supermarkten, out of home) zijn hierbij leidend. Het gaat daarbij vooral om smaak, beleving, gezondheid, gemak, dierenwelzijn en daarna om

aspecten die minder goed communiceerbaar zijn richting de consument zoals ruimte voor dieren/hokoppervlakte, milieu, carbonfootprint en verantwoord geproduceerde veevoergrondstoffen. Dit vraagt andere houderijsystemen bij de varkenshouders, een logistiek in de keten die is ingericht op gedifferentieerde productstromen en ander uitgangsmateriaal dat beter aansluit bij wijzigende productieomstandigheden. Retail en de vleesverwerkende bedrijven zijn de ketenregisseurs.

Het toekomstperspectief voor de Nederlandse zeugenhouderij richting 2020 ligt in het vergroten van de export van kwalitatief goede biggen naar de Duitse premiummarkt. De grotere afhankelijkheid van de export van biggen naar Duitsland vergt een discussie over het huidige Europese bestrijdingsbeleid voor dierziekten vanwege de restricties aan het transport van dieren tussen lidstaten bij uitbraken.

Essentieel onderdeel van de nieuwe ketensamenwerking is het in ketenverband ontwikkelen van nieuwe verdien- en waardemodellen, waarbij de productiekosten en de extra investeringen om te kunnen voldoen aan vragen vanuit markt en maatschappij, een directe relatie hebben met de opbrengstprijzen. Dit vraagt om een versnelling en een impuls. In de keten wordt alleen meer betaald als een schakel extra waarde levert of als er schaarste is op de markt. Onderscheidende productieomstandigheden op varkensbedrijven zijn nodig om als primair bedrijf meerwaarde te kunnen krijgen. Een verdergaande ketenintegratie heeft als voordeel dat productie en marktvraag beter op elkaar afgestemd kunnen worden en dat afspraken gemaakt kunnen worden over kwaliteit en de productie omstandigheden op het primaire bedrijf. Dit kan leiden tot betere en stabiele prijzen en minder financiële risico's voor de varkenshouders. Daar staat tegenover dat varkenshouders genoeg zullen moeten nemen met minder vrijheidsgraden en een inperking van de beslissingsruimte.

Bij de marktintroductie van premium varkensvleesconcepten moet gewaakt worden voor wildgroei van concepten. Voor de overzichtelijkheid voor de consument en het verkrijgen en behouden van consumentenvertrouwen is een transparante borging van de standaarden van nieuwe marktconcepten van belang.

Het oplossen van het mestvraagstuk, het terugdringen van de lokale milieu belasting en van het gebruik van antibiotica, het gebruik van duurzame veevoergrondstoffen (soja, palmolie) en een goede inpassing van varkenshouderijen in de lokale omgeving zijn basis randvoorwaarden voor een duurzame economische ontwikkeling van de Nederlandse varkensketen die maatschappelijk gewaardeerd wordt.

4. Aanbevelingen

1. Ga door met de verdere ontwikkeling van *premium varkensvleesconcepten* waarbij de markt leidend is en ingespeeld wordt op de behoeften van consumenten en retail:
 - Uitbouwen voor retail en out of home sector van het systeem van sterrenvlees en andere onderscheidende marktconcepten naar een hoogwaardig Dutch branding merk varkensvlees.
 - Uitbouwen van onderscheidende marktconcepten naar andere duurzaamheidsthema's dan dierenwelzijn. Het gaat hierbij naast vers vlees ook om vleeswaren en andere bereidingen die cruciaal zijn voor de zogenoemde vierkantsverwaarding.
 - Meer aandacht voor aspecten die de consumentenbeleving bepalen en smaak en gezondheid beïnvloeden.
 - Focus met de branding van een Nederlands kwaliteitsproduct op de Noordwest Europese markt.
 - Regie ligt bij de retail en de vleesverwerkers.
 - Vanwege de marktsegmentatie de logistiek in de keten inrichten op meer gedifferentieerde productstromen.
 - De fokkerij richten op foklijnen die zijn toegerust op wijzigende productievoorwaarden.
2. Ontwikkel in ketenverband *nieuwe waarde- en verdienmodellen* waarbij de productiekosten een directe relatie hebben met de opbrengstprijzen:
 - Knelpunten m.b.t. regelgeving en mededinging inventariseren aan de hand van concrete casussen.
 - Gebruikmaken van de mogelijkheid van pre-consultatie en zienswijzen op concrete casussen door de NMa.
3. Regisseer een *transparante borging* van de standaarden van nieuwe onderscheidende marktconcepten zodat het overzichtelijk blijft voor de consument. Sluit daarbij aan bij de ontwikkelde systematiek www.duurzamereten.nl door het Platform voedsel.

4. Zet een innovatieve voorlichtingscampagne op voor Nederlandse premium varkensvleesproducten en biggen in (Noordwest) Europa. Maak daarbij gebruik van de mogelijkheden van nieuwe social media en richt de campagne op de verschillende groepen consumenten en nieuwe trends.
5. Ontwikkel *nieuwe integraal duurzame varkenshouderijvormen* die mede als basis dienen voor keteninnovaties en onderscheidende varkensvleesconcepten:
- Zet in het kader van de Topsector Agro&Food een samenhangend onderzoeks- en innovatieprogramma op voor een duurzame varkensvleesketen waaronder diergericht ontwerpen, waarbij voortgebouwd wordt op de resultaten van het herontwerptraject Varkansen.
6. Ook bij de productie van premium varkensvleesconcepten en de ontwikkeling van een premium markt voor de afzet van biggen is concurrentie en marktwerking een gegeven:
- Schenk meer aandacht aan het verbeteren en de ontwikkeling van ondernemerschap in de keten met gericht risicomanagement. Leg daarbij de nadruk niet alleen op technische zaken (milieu, efficiëntie (input/output), dierenwelzijn, diergezondheid) maar ook op consumentenbehoeften en de thema's smaak en gezondheid.
 - Sluit daarbij aan bij de Human Capital Agenda van de Topsector Agro&Food.
 - Dek de risico's van prijsvorming van varkensvlees en varkens op spotmarkten af door de mogelijkheden en perspectieven te onderzoeken van een termijnmarkt voor varkens en varkensvlees van voldoende omvang.
7. Stel in ketenverband een plan van aanpak op voor het *ondersteunen van de export van biggen* naar de Duitse premium markt. Elementen zijn het opzetten van een merktoets van Deense, Duitse en Nederlandse genetica en het herijken van de structuur van de biggenexport naar Duitsland.
8. Onderzoek, in samenwerking tussen de varkensketen en EL&I, de mogelijkheden van *alternatieven in het Europese bestrijdingsbeleid* voor besmettelijke dierziekten vanwege de sterke integratie in de varkenshouderij (export biggen en levende vleesvarkens) tussen Denemarken, Duitsland (Niedersaksen, NoordRijn Westfalen) en Nederland. Daarbij wordt onder andere gedacht aan vaccineren en de afzet (van producten) van gevaccineerde dieren en een grensoverschrijdende aanpak van dierziekten, waarbij lidstaten niet direct geblokkeerd worden.
9. *Faciliteer duurzame initiatieven van voorlopers en pioniers*
Ketenvernieuwing gebeurt door voorlopers die innovatieve houderijsystemen toepassen en starten met de productie van premium varkensvleesconcepten:
- Inventariseer knelpunten in regelgeving (milieu, ruimtelijke ordening) die experimenten met maatschappelijk gewenste aanpassingen en geheel nieuwe varkenshouderijsystemen belemmeren.
 - Biedt als overheden (rijk, provincies, gemeenten) experimenteerruimte in de milieu- en ruimtelijk ordeningsregelgeving voor groepen pioniers die innovatieve integraal duurzame stalsystemen in de praktijk realiseren en nieuwe onderscheidende marktconcepten ontwikkelen (bijvoorbeeld een groter bouwblok toestaan bij de realisatie van een innovatieve duurzame stal).
 - Onderzoek in samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Milieu de mogelijkheden van gedifferentieerde wettelijke milieunormen voor innovatieve integraal duurzame varkensstallen met optimaal ingerichte buitenuitlopen. Neem daarbij de effecten mee van veevoer- en managementmaatregelen op de ammoniakemissie van deze houderijen.
 - Onderzoek de mogelijkheden van het opzetten van een kenniscentrum voor nieuwe integraal duurzame varkenshouderijsystemen ten behoeve van gemeenten en provincies.
 - Stel een plan van aanpak op om financiële risico's voor groepen pionierbedrijven af te dekken.
10. Streef in Europees verband naar een versnelling van een verantwoorde *herinstructie van diermelen* als veevoergrondstof. Hiermee kunnen de voerkosten worden verminderd, worden nutriëntenkringlopen verkleind en neemt de afhankelijkheid van de import van sojaschroot af. Onderzoek en stimuleer de mogelijkheden van *nieuwe eiwitbronnen voor veevoer*. Sluit daarbij aan bij de initiatieven in het kader van de Topsector Agro&Food.