



Parlement en Wetenschap

Factsheet CONCENTRATIE IN INTERNATIONALE VOEDSELMARKTEN

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

1 februari 2023

Auteur: dr. Lia van Wesenbeeck, directeur Amsterdam Centre for World Food Studies, Vrije Universiteit Amsterdam

1. Samenvatting

Verschillende delen van belangrijke landbouwketens zijn sterk geconcentreerd, en er is ook sprake van verticale integratie langs de keten. Dit kan voor de mondiale voedselzekerheid leiden tot een te grote afhankelijkheid van een klein aantal private spelers. Nederland kan de afhankelijkheid verminderen door in te zetten op biologische landbouw; door internationaal te pleiten voor regulering van multinationale ondernemingen en voor certificering; door publiek gefinancierde R&D te steunen, en door druk uit te oefenen op bedrijven en banken binnen de keten. Kortom: een combinatie van specifieke landbouwkennis en een bredere benadering van de keten als geheel.

2. Inleiding

De globalisering van voedselsystemen leidt tot grote veranderingen in voedselketens. Eén van de zorgen die hiermee gepaard gaan is de toenemende concentratie van marktmacht in delen van de ketens. De vraag is of lokale en mondiale voedselzekerheid niet te afhankelijk wordt van een klein aantal grote private spelers.

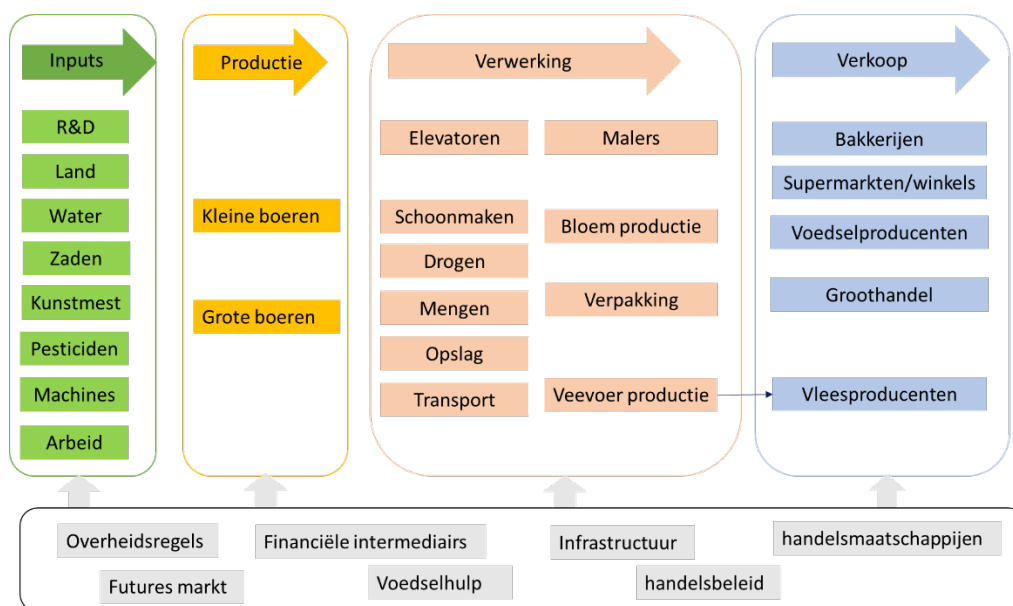
3. Centrale vraagstelling

De centrale vraag luidt: is het wenselijk en mogelijk om verandering aan te brengen in de huidige marktconcentratie op belangrijke voedselmarkten? Om deze vraag te beantwoorden gaat deze notitie in op de volgende deelvragen, waarbij het streven naar beknoptheid leidt tot vereenvoudigingen; niet alle aspecten van de vraag kunnen worden behandeld.

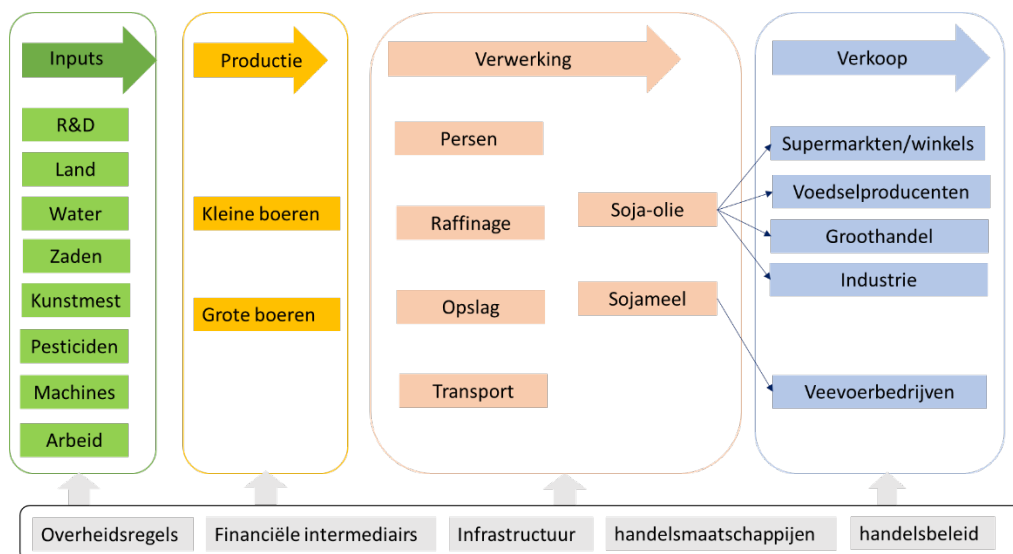
- (1) Wat is de mate van marktconcentratie in enkele belangrijke ketens?
- (2) Welke rol spelen financiële instellingen hierbij?
- (3) Bedreigt deze concentratie de mondiale voedselzekerheid?
- (4) Welke aanknopingspunten zijn er voor Nederland om invloed uit te oefenen op de marktmacht?
- (5) Kan Nederlandse kennis en kunde bijdragen aan mondiale voedselzekerheid?

4. Analyse

Een analyse van markconcentratie kan niet zonder een beschrijving van de keten waarin deze markt is ingebed. Binnen een keten kunnen verschillende “bottlenecks” zijn waar een beperkt aantal bedrijven domineren, naast gedeelten waar veel aanbieders en vragers zijn. Gegeven de gewenste beknoptheid beperkt deze notitie zich tot twee ketens: tarwe (vanwege de recente schokken en het directe belang als voedsel) en soja (vanwege het belang als veevoer). Voor andere ketens worden van deze twee ketens algemenere conclusies afgeleid. Voor elk van beide ketens geldt dat er vier verschillende fases zijn waarin concentratie een rol kan spelen. De ketens en hun omgeving hebben veel gemeen. Verschillen zitten in de verwerking van de ruwe producten en in de omgeving: voor tarwe spelen futuresmarkten en voedselhulp een belangrijkere rol dan voor soja. Een bijzondere karakteristiek van de sojaketen is de verdeling in genetisch gemodificeerde (GM) en niet-genetische gemodificeerde (non-GM-)soja.



Figuur 1 Keten voor tarwe. Bron: aangepast vanuit Ahmed et al. (2013)



Figuur 2 Keten voor soja. Bron: aangepast vanuit Ahmed et al. (2013)

5. Wat is de mate van marktconcentratie in de twee ketens?

Landbouwketens worden vaak voorgesteld als zandlopers: veel primaire producenten, weinig verwerkers en handelaren, en veel consumenten. Hoewel dit beeld grotendeels klopt, gaat het voorbij aan de concentratie in de markten voor bepaalde inputs¹, en ook aan de trend van toenemende verticale integratie: bedrijven die vanuit een bepaalde plek in de keten invloed gaan uitoefenen op andere delen in die keten. Deze notitie behandelt dus zowel horizontale (binnen één markt) als verticale integratie, en bespreekt daarnaast de belangrijkste trends in de twee ketens die verschuivingen in marktmacht bepalen.

Algemeen

Voor de inputs geldt dat het vooral de markten voor zaden en pesticiden zijn waar een beperkt aantal bedrijven actief is. Bayer, Monsanto, DuPont en Syngenta voor zaden, en Syngenta, Bayer, BASF, DOW, Monsanto en DuPont voor pesticiden. (Ahmed, 2018, CERES, 2022). Ook voor R&D geldt dat grote private partijen op dit moment leidend zijn – dit geldt voor zaden, kunstmest, pesticiden en machines (Ahmed, 2018). Publieke investeringen zijn er wel, maar budgetten zijn klein in vergelijking met de private sector. Verwerking, transport en handel worden gedomineerd door vijf grote bedrijven, die samen 75-90% van de wereldhandel voor granen beheersen: Archer Daniels Midlands (ADM), Bunge, Cargill, Louis Dreyfus and Glencore Xstrata (Ahmed et al., 2013, CERES, 2022). Daarnaast komen Chinese bedrijven op, die via overnames hun positie op de markt voor granen versterken. Het verschil met de grote vijf is dat de Chinese bedrijven ook investeren in land, en daarmee verder gaan in de verticale integratie (van Duijn et al., 2016, Ahmed, 2018).

Tarwe

Over de centrale positie van Rusland en Oekraïne op de markt voor tarwe is afgelopen jaar veel gezegd. Minder is bekend dat Glencore en Cargill grotendeels de export van tarwe vanuit Oekraïne en Rusland naar, met name, het Midden-Oosten controleren (Ahmed et al., 2017; Ahmed, 2018). Daarnaast verschepen Cargill en ADM een derde van alle voedselhulp van de VS (Ahmed et al., 2014) en heeft Cargill een meerderheidsbelang in Mosaic, één van de marktleiders in kunstmest (Ahmed, 2014).

Soja

Alleen sojaolie komt direct terecht in producten die consumenten gebruiken. De rest (80%, de 'cake') is veevoer. In de sojaketen wordt niet alleen de inputmarkt gecontroleerd door een beperkt aantal partijen (zie boven), maar ook de verwerking, terwijl aan de afzetkant (veevoederbedrijven) een beperkt aantal bedrijven actief is. In Europa is de top 4 geheel Nederlands, met een totaal marktaandeel van bijna 25% in de EU (Heron et al., 2018, CERES, 2022). Ten tweede zorgt de indeling GM/non-GM voor ketenintegratie in de non-GM-sojamarkt vanwege de noodzaak om de soja van begin tot eind te kunnen volgen. (Van Duijn et al., 2016). De productie van soja is geografisch geconcentreerd in een handvol landen (VS, 35%, Brazilië, 29% en Argentinië, 18%, Heron et al., 2018). Daarbinnen controleren zes grote bedrijven de export van Brazilië: Bunge, Cargill, ADM, COFCO, Luis Dreyfus en AMAGGI, samen goed voor meer dan 50% van de totale export. (Trase, 2018).

¹ Inputs: de middelen die worden gebruikt in het productieproces.

Het geschetste beeld voor tarwe en soja geldt ook voor andere agroketens: horizontale concentratie in zaden, pesticiden en handel, en verticale integratie van inputs tot verwerking, opslag en transport (Murphy, 2006; Deconinck, 2021).

6. Welke rol spelen financiële instellingen hierbij?

Financiële instellingen spelen op verschillende manieren een rol in de ketens voor de belangrijke voedselgranen. Ten eerste vindt de prijsvorming van ruwe granen plaats op een beperkt aantal financiële markten. Futures² zijn een belangrijke manier om het prijsrisico te verlagen en zodoende handel mogelijk te maken of uit te breiden, maar worden op hun beurt verhandelbare financiële producten. Sinds de voedselcrisis in 2008 is er veel discussie over de invloed van speculanten op deze markt op de prijzen waartegen landbouwgoederen worden verhandeld, en speculatie door indexfondsen wordt vaak als oorzaak van hoge prijzen genoemd. Echter, langzamerhand is duidelijk dat de posities van indexfondsen nogal stabiel zijn (Irwin et al., 2009) terwijl hervormingen in de belangrijkste handelshuizen voor futures (CBOT, Chicago; KCBT, Kansas, en MATIF, Parijs) hebben gezorgd voor een veel betere werking van deze markten en er geen bewijs is van een invloed van futuresprijzen op marktprijzen (Szczepanska-Przekota, 2022). Overigens was al duidelijk dat speculeren door voorraadbeheer bijzonder moeilijk is gezien de beperkte houdbaarheid van granen en de lage prijzen per kg (tarwe is geen cacao of koffie).

De tweede rol van financiële instellingen is de financiering van activiteiten. Hier zien we, net als bij de productie en handel, concentratie. Grote spelers in de ketens voor granen zijn Rabobank, ING Groep, Credit Agricole SA, Credit Agricole AG, Credit Suisse en BNP Paribas (Van Duijn et al, 2016), die zowel leningen verstrekken als ook aandelen en obligaties in bezit hebben. Aan de andere kant bereiken commerciële banken maar een klein deel van de boeren in ontwikkelingslanden en zijn andere instituties hier nodig (Oostendorp et al. 2019). Op nationaal niveau hebben de (publieke) landbouwbanken zeker niet altijd goed gefunctioneerd (Seibel, 2000), hoewel er in Afrika hernieuwde belangstelling lijkt te zijn voor een nieuwe rol voor deze instituties (Domke, 2022).

Samenvattend

Er lijkt, in tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd, niet heel veel invloed van speculanten te zijn op de marktprijzen van granen. Internationaal wordt de financiering van de ketens voor granen gedomineerd door een klein aantal spelers. In ontwikkelingslanden is nog steeds sprake van kredietrestricties die investeringen door kleine boeren beperken.

7. In welke mate en hoe bedreigt deze concentratie de mondiale voedselzekerheid?

Horizontale concentratie in de inputmarkten

De dominante positie van een zeer klein aantal bedrijven die zaden en pesticiden leveren is reden tot zorg. Hoewel bijvoorbeeld Deconinck (2021) geen bewijs vindt voor excessieve winsten bij deze bedrijven – er lijkt alsnog veel concurrentie te zijn – is dit niet het hele verhaal. Goede zaden en pesticiden zijn cruciaal voor de productie van voldoende en goed voedsel en de afhankelijkheid van een zeer klein aantal bedrijven

² Futures: contracten voor levering van goederen op een bepaalde tijd in de toekomst tegen een bepaalde prijs.

maakt het voedselsysteem kwetsbaar, zeker gezien de klimaatverandering, waardoor parasieten en gewasziekten zich naar nieuwe gebieden kunnen verspreiden. Wanneer marktmacht aanwezig is aan beide kanten van de markt (vragers en aanbieders), dan is er sprake van een zeker evenwicht, en is er wederzijdse afhankelijkheid. In OECD-landen is dit bijvoorbeeld het geval in de sojaketen, waar veevoederbedrijven en handelsmaatschappijen beide marktmacht hebben. Voor ontwikkelingslanden geldt het hierboven gestelde over de afhankelijkheid van een beperkt aantal spelers.

Dominantie van private R&D

Dominantie van private R&D binnen de voedselketen kan leiden tot een focus op onderzoek dat vooral relevant is voor OECD-landen en grote, kapitaalkrachtige spelers, en dat niet ten bate komt van producenten en verwerkers in ontwikkelingslanden – of het nu gaat om nieuwe gewasvariëteiten, teeltmethodes of verwerking.

Horizontale concentratie in handel en transport

Net zoals bij inputmarkten is de afhankelijkheid van een klein aantal private spelers problematisch, ook al omdat er bewijs is dat deze spelers invloed kunnen uitoefenen op handelsbeleid. De Russische exportstop van graan in 2010 wordt bijvoorbeeld toegeschreven aan het advies van Glencore (Ahmed et al., 2014). Dergelijke beslissingen ontwrichten internationale markten en drijven marktprijzen op, waardoor voedselzekerheid, zeker voor armen in de steden, in het geding komt.

Verticale concentratie

Verticale concentratie is soms een reactie op horizontale concentratie: het vermengt belangen langs de keten en vermijdt zo eenzijdige afhankelijkheid. Soms, zoals bij non-GM-soja, is verticale concentratie ook onvermijdelijk om te garanderen dat niet-zichtbare kwaliteit van het product langs de hele keten gehandhaafd wordt. Blockchaintechnologie kan hier een bijdrage leveren, maar ook hier is certificering van partners noodzakelijk. Een belangrijk punt is dat private standaarden voor voedselveiligheid in veel gevallen veel strenger zijn dan publieke normen (Beghin et al, 2015; Fulponi, 2006). Dit leidt tot onnodige uitsluiting en dus inkomensverliezen bij kleine boeren en tot hoge prijzen voor consumenten voor topkwaliteit, waar vooral de stedelijk armen meer gebaat zijn bij goedkoop en desondanks veilig voedsel.

De financiële sector

Een klein aantal commerciële financiële instellingen domineert de financiering van kredietwaardige partijen. Enerzijds leidt dit tot afhankelijkheid van een klein aantal partijen bij productie, verwerking en transport, anderzijds tot uitsluiting van een groot aantal kleine boeren en verwerkers, vooral in ontwikkelingslanden. Klimaatverandering kan dan onvoldoende worden opgevangen, en dit is een ernstige bedreiging voor toekomstige voedselzekerheid.

8. Welke aanknopingspunten zijn er voor Nederland om invloed uit te oefenen?

Realistisch gesproken heeft Nederland niet heel veel mogelijkheden om de concentratie in de keten tegen te gaan, aangezien het gaat om multinationale ondernemingen – sommige weliswaar met hoofdkantoren in Nederland – die zich makkelijk onttrekken aan nationale wet- en regelgeving. De Nederlandse inzet kan zich wel concentreren op het

verminderen van de dominantie van grote spelers, en/of het verminderen van de negatieve effecten.

Internationaal beleid ten aanzien van concurrentie

Nederland kan, zeker in EU-verband, maar ook in de context van de OECD, het punt van internationale regulering van multinationale ondernemingen op de agenda zetten en houden. Het herkennen en tegengaan van invloed van grote bedrijven op handelsbeleid van landen is hierbij van groot belang. Zeker in tijden van grote schokken moeten OECD en EU hun beleid coördineren en zich niet laten verleiden tot protectionisme, dat vooral de stedelijke armen in ontwikkelingslanden schaadt.

Internationale standaarden voor voedselveiligheid en monitoring

Als standaarden te veel privaat worden bepaald, dan kan dit leiden tot uitsluiting van producenten in ontwikkelingslanden van markten in de OECD. Speciaal waar lokale markten klein zijn (zoals in Afrika) betekent dit dat lokale ontwikkeling van voedselketens achterblijft. Mondiale standaarden zijn niet realistisch, maar zeker in EU-verband moet het mogelijk zijn procedures te ontwikkelen om te strenge private normen te herkennen en uitsluiting te verminderen. Om gezaghebbend te zijn, moeten de certificeringsprocedures objectief zijn, niet-discriminerend en vrij van corruptie. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om nationale certificeerders – variërend van vleesinspecteurs tot registeraccountants – op individuele basis in te bedden in internationale systemen voor kwaliteitscontrole. Als betrouwbare certificering kan worden vastgesteld, worden de voordelen van verticale integratie sterk verminderd en worden concentratietendensen zwakker.

Publiek gefinancierde R&D

Beslissingen over de organisatie en financiering van landbouwkundig onderzoek zijn altijd complex. Hoewel men zou kunnen stellen dat de particuliere sector zijn eigen R&D zou moeten kunnen financieren, dus zonder enige overheidssteun, is het duidelijk dat sommige minder productieve gebieden dringend behoefte hebben aan innovaties die zijn toegesneden op hun specifieke behoeften en omstandigheden. De vraag kan zelfs worden gesteld of publiek gefinancierde instellingen zoals die van de [CGIAR](#) het best gepositioneerd zouden zijn om dit onderzoek uit te voeren. Het gebruikelijke argument is dat onderzoek door de overheid moet worden gefinancierd wanneer de kostendekking ervan problematisch is. Aan deze klassieke reden voegen de concentratietendensen het argument toe dat publiek gefinancierd onderzoek een snellere verspreiding van bevindingen mogelijk maakt en meer concurrentie in de kennisindustrie in stand houdt.

Stimuleer overgang naar biologische landbouw

Biologische landbouw is veel minder afhankelijk van pesticiden en andere gewasbeschermingsmiddelen. Het stimuleren van biologische landbouw in Nederland en elders is daarom een manier om de voedselvoorziening minder afhankelijk te maken van de grote bedrijven die de sector domineren. Concreet beleid zou kunnen zijn het steunen van onderzoek in ontwikkelingslanden – ook door Nederlandse kennisinstellingen en het bedrijfsleven – en het stimuleren van het delen van Nederlandse kennis en kunde op dit gebied met deze landen, bijvoorbeeld door het stimuleren van uitwisselingsprogramma's en het inzetten van RVO-programma's.

Gebruik de concentratie

Ten slotte: Nederland kan gebruikmaken van de huidige concentratie. Oefen druk uit op de grote bedrijven en banken om binnen de keten te zorgen voor verbetering van de huidige productie- en verwerkingspraktijk. Dit kan gaan om arbeidsomstandigheden, milieueisen, diervriendelijkheid, investeringen in klimaatbestendigheid en sociale inclusie. Spreek vooral de in Nederland gevestigde bedrijven en banken aan op hun verantwoordelijkheid, en trek internationaal op met gelijkgezinde partijen, zoals in de Round Tables voor o.a. soja.

9. Conclusie

Nederland is een klein land met een beperkte invloed op internationale trends en krachtenvelden. Tegelijkertijd is Nederland een erkende speler waar het gaat om agro-ketens en is het de thuishaven van een aantal grote private spelers, bedrijven en banken. Inhoudelijk kan Nederland de kennis van biologische teeltmethodes internationaal inzetten om de afhankelijkheid van pesticiden en veredelde zaden te verminderen, gebruikmakend van de al even typisch Nederlandse multi-stakeholderbenadering, waarbij lokale kennis en kunde worden ingebed in innovaties. Internationaal moet Nederland werken aan het reguleren van multinationale ondernemingen, publieke certificering helpen opzetten en publiek gefinancierd onderzoek op het gebied van landbouw blijven ondersteunen. Ten slotte kan Nederland de huidige concentratie ook gebruiken, door druk uit te oefenen op de grote spelers.

Bronnenlijst

- Ahmed, G., A. Abdulsamad, D. Hamrick and G. Gereffi (2013) Wheat value chains and food security in the Middle East and North Africa region. Duke Center on Globalization, Governance and Competitiveness technical report. DOI: 10.13140/RG.2.1.2245.9366
- Ahmed, G., D. Hamrick en G. Gereffi (2014) Shifting governance in the wheat value chain: implications for food security in the Middle East and North Africa. Duke Center on Globalization, Governance and Competitiveness technical report.
https://sites.duke.edu/minerva/files/2013/08/2014-09-15_Duke-CGGC_Shifting-Governance-Structures-in-the-Wheat-Value-Chain-Implications-for-Food-Security-in-the-Middle-East-and-North-Africa_Final_v.2.pdf
- Ahmed, G., S. Nahapetyan, D. Hamrick, J. Morgan (2017) Russian wheat value chain and global food security. Duke Center on Globalization, Governance and Competitiveness technical report.
<https://www.globalvaluechains.org/cggclisting/russian-wheat-value-chain-and-global-food-security/>
- Ahmed, G, (2018) Global wheat value chains. Chapter 30 in T. Allan, B. Bromwich, M. Keulertz en A. Colman (ed.) The Oxford Handbook of Food, Water and Society. Oxford University Press.
- Beghin, J., M. Maertens en J. Swinnen (2015), "Nontariff Measures and Standards in Trade and Global Value Chains", Annual Review of Resource Economics, Vol. 7/1, pp. 425-450, <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-resource-100814-124917>.
- CERES (2022) An investor brief on impacts that drive business risks. Soybeans.
<https://engagethechain.org/sites/default/files/commodity/Ceres%20Brief%20-%20Soybeans.pdf>

- Crespi, J.M. en J.M. MacDonald (2022) Concentration in food and agricultural markets. Chapter 87 in C.B. Barrett en D.R. Just (eds) Handbook of agricultural economics, volume 6. Elsevier Publishers.
- De Maria, M., Robinson, E. J. Z., Kangile, J. R., Kadigi, R., Dreoni, I., Couto, M., Howai, N., Peci, J., Fiennes, S. (2020): Global Soybean Trade. The Geopolitics of a Bean. UK Research and Innovation Global Challenges Research Fund (UKRI GCRF) Trade, Development and the Environment Hub. DOI: <https://doi.org/10.34892/7yn1-k494>.
- Deconinck, K. (2021) Concentration and market power in the food chain", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 151, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/3151e4ca-en>
- Fulponi, L. (2006), "Private voluntary standards in the food system: The perspective of major food retailers in OECD countries", Food Policy, Vol. 31/1, pp. 1-13,
<http://dx.doi.org/10.1016/J.FOODPOL.2005.06.006>.
- Heron, T., P. Prado en C. West (2018) Global Value Chains and the Governance of 'Embedded' Food Commodities: The Case of Soy. Global Policy Volume 9 . Supplement 2 . October 2018
- Irwin, S.H., P. Garcia, D.I. Groot, en E.L. Kunda (2009) Poor convergence performance of CBOT corn, soybean and wheat futures contracts: causes and solutions. Marketing and outlook research report 2009-02. University of Illinois.
- Murphy, S. (2006) Concentrated market power and agricultural trade. EcoFair Trade Dialogue Discussion paper, no 1.
https://www.iatp.org/sites/default/files/451_2_89014.pdf
- Oostendorp, R.H., M.A.P.M. van Asseldonk, J. Gathiaka, R. Mulwa, M. Radeny, J. Recha. C. J. Wattel en C.F.A. van Wesenbeeck (2019) Inclusive agribusiness under climate change: a brief review of the role of finance. Current Opinion in Environmental Sustainability, 41: 18-22.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877343519300284?via%3Dihub>
- Seibel, H.D. (2000) Agricultural development banks. Close them or reform them? IMF Finance and Development, 37(2).
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/seibel.htm>
- Szczepanska-Przekota, A. (2022) Causality in relation to futures and cash prices in the wheat market. Agriculture, 12: 872. <https://www.mdpi.com/2077-0472/12/6/872>
- Trase (2018) Sustainability in forest-risk supply chains: Spotlight on Brazilian soy, 2018 Yearbook
- Van Duijn, A.P, R. Beukers, R.B. Cowan, L. Judge, W. van der Pijl, I. Römogens, F. Scheele en T. Steinweg (2016) Financial value-chain analysis, tuna, shrimp, soy and beef. LEI Wageningen UR report 2016-028. <http://dx.doi.org/10.18174/370496>

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.