

Inzicht in het EU-marktordeningsinstrument 'Particuliere Opslag van varkensvlees'

Robert Hoste



Onderzoek in opdracht van het Productschap Vee en Vlees (PVV)

Projectcode 30805

Februari 2008

Rapport 2.08.02

LEI, Den Haag

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

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

Inzicht in het EU-marktordeningsinstrument 'Particuliere Opslag van varkensvlees'
Hoste, R.
Den Haag, LEI, 2008
Rapport 2.08.02; ISBN/EAN: 978-90-8615-208-7; Prijs €13
32 p., fig.

Particuliere opslag van varkensvlees (PO) is een instrument in de marktordening voor varkensvlees van de Europese Gemeenschap. De varkenssector heeft onvoldoende inzicht in de werkwijze en het nut van het instrument. Deze studie geeft inzicht en overweegt enkele aanpassingen. Geconcludeerd wordt dat PO als crisisinstrument voor marktbeheersing voor de Nederlandse varkenssector wenselijk is. Langer opslaan dan de huidige periode van vijf maanden lijkt een zinvolle aanpassing.

Private storage aid for pork (PSA) is an EC instrument aimed at regulating the pork market. The pig sector has insufficient knowledge about the approach and use of the instrument. This study provides insight and considers various amendments. It concludes that PSA is desirable as a crisis instrument for market control for the Dutch pig sector. Extending the storage beyond the present period of five months would seem to be a sensible amendment.

Bestellingen:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2008

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



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

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	11
1. Inleiding	13
2. Achtergrond	14
2.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid	14
2.2 Prijsschommelingen	16
3. Particuliere Opslag	19
3.1 Het instrument Particuliere Opslag Varkensvlees	19
3.2 Procedure bij openstelling	19
3.3 Contractduur en budget	20
3.4 Openstelling PO 2003/2004	21
3.5 Invloed PO op de varkensprijs	25
3.6 Aanpassing van PO-modaliteiten en alternatieven	28
4. Discussie en conclusies	30
Literatuur	31

Woord vooraf

Het Productschap Vee en Vlees (PVV) heeft aan Animal Sciences Group van Wageningen UR (ASG) opdracht gegeven een analyse uit te voeren naar de werking van het EU-marktordeningsinstrument 'Particuliere Opslag Varkensvlees' (PO). ASG heeft deze vraag vervolgens bij het LEI neergelegd.

Particuliere opslag van varkensvlees (PO) is een instrument in de marktordening voor varkensvlees van de Europese Gemeenschap. De regeling kan worden opengesteld bij slechte prijzen voor varkensvlees, ook in relatie tot de kostenontwikkeling (door bijvoorbeeld veevoer). Met dit instrument kan tijdelijk varkensvlees uit de markt worden genomen om vraag en aanbod beter in evenwicht te brengen en daarmee een neerwaartse druk op de prijs te verminderen.

In de varkenshouderij is weinig bekend over PO. Wel wordt door sommigen aangegeven dat PO niet goed is voor varkenshouders omdat vlees gedurende de opslagperiode 'boven de markt blijft hangen': dit zou de prijs onder druk zetten. PO zou dan alleen gunstig zijn voor de vleesindustrie. In deze notitie wordt hierop ingegaan.

De resultaten van deze studie zijn besproken met enkele ondernemers in de varkenshouderij en met F. van Dongen en R. van der Does van het Productschap Vee en Vlees. Met deze studie werd in eerste instantie vooral informatieverstrekking aan de varkenssector beoogd; de studie is daarom reeds gepresenteerd op de sectordag varkenshouderij (20 april 2007). Varkenshouders hebben aangegeven blij te zijn met deze informatie die voor hen het inzicht heeft vergroot. Lopende het project werd de opdracht iets bijgesteld naar een beperkte evaluatie van het instrument PO voor de Nederlandse varkenssector, voor een breder publiek.

Eind oktober 2007 is opnieuw PO opengesteld. Hoewel dit bij opdrachtverlening nog niet bekend was, is het interessant om te zien hoe het instrument in 2003/2004 gefunctioneerd heeft. We bedanken de geïnterviewden en betrokkenen die aan deze studie hebben bijgedragen.



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne
Algemeen directeur LEI

Samenvatting

Particuliere opslag van varkensvlees (PO) is een instrument in de marktordening voor varkensvlees van de Europese Gemeenschap. Het doel van de maatregel is het bewaren van marktevenwicht en prijsstabilisatie door het tijdelijk uit de markt nemen van overaanbod. De regeling kan worden opengesteld bij slechte prijzen voor varkensvlees, ook in relatie tot de kostenontwikkeling (van bijvoorbeeld veevoer). De EU is daarbij geen eigenaar van het varkensvlees, dat is de contractnemer die een opslagvergoeding krijgt. De opslagvergoeding is vooral gebaseerd op de waardevermindering van het vlees, de opslagkosten zelf en de rentekosten. De gemiddeld aan Nederland betaalde vergoeding voor PO over de jaren 1991-2003 bedroeg circa 3,3 miljoen euro per jaar.

Aanleiding voor deze studie is onduidelijkheid over het nut van het instrument. Varkenshouders ervaren PO soms negatief omdat handelaren het argument gebruiken dat er nog 'vlees boven de markt hangt' (dus in opslag is in PO-regime). Met deze studie wordt zowel informatieverstrekking aan de varkenssector beoogd als een (beperkte) analyse van het instrument PO en de uitwerking daarvan in de praktijk. Ook is gekeken of aanpassing van het instrument wenselijk is.

Het zijn vooral exporterende landen, zoals Denemarken, die gebruik maken van PO, omdat het ingeslagen vlees bevroren is en past in hun afzetmarkten buiten de EU. Bij de openstelling in 2003/2004 werd vooral ontbeend product ingeslagen. Inslag vond plaats gedurende zes weken en uitslag gedurende vijf maanden. De uitslag is redelijk gespreid in de tijd, hoewel in Nederland de nadruk ligt op late uitslag. In een eerdere studie werd geconcludeerd dat het erop lijkt dat PO de prijsdaling heeft gestopt; dit kon echter niet statistisch bevestigd worden.

Geconcludeerd wordt dat PO als crisisinstrument voor marktbeheersing voor de Nederlandse varkenssector wenselijk is. Het verloop van de varkensprijs in de tijd kent een cyclisch patroon, de 'varkenscyclus'. In tijden van gunstige prijzen wordt de productie uitgebreid, zodat het aanbod toeneemt. De verhouding tussen vraag en aanbod verandert, er ontstaat een relatief overschot, waardoor er druk komt op de marktprijs en deze daalt. Bovendien kunnen dierziekte-uitbraken van grote invloed zijn op vraag-aanbodverhoudingen, en daarmee op de marktprijzen. Het zijn varkenshouders met lage vaste kosten die relatief eenvoudig de productie kunnen uitbreiden en inkrimpen of tijdelijk kunnen stoppen. Gespecialiseerde varkenshouders die te maken hebben met hoge vaste kosten (bijvoorbeeld in Nederland), kunnen minder makkelijk inspringen op prijsschommelingen en hebben daarmee nauwelijks mogelijkheden om via hoeveelhedaanpassingen de gevolgen van prijsfluctuaties op te vangen. Een rustig prijsverloop is voor deze ondernemers van belang. In het algemeen betekenen prijsfluctuaties een risico en risico kost geld. PO leidt tot minder heftige prijsfluctuaties en is daarmee een nuttig prijsdempend instrument. Meer specifiek is een constant productievolume en prijsdemping door PO nuttig voor varkenshouders die niet kunnen anticiperen op de varkenscyclus, vanwege relatief hoge vaste kosten. Voor de Nederlandse varkenssector heeft PO ook uit dat oogpunt meerwaarde. Uit bedrijfs-

economisch oogpunt kan prijsdemping nuttig zijn; echter, de ontwikkeling van de sectorstructuur en de rentabiliteit van (overblijvende) bedrijven op (middel)lange termijn kan door prijsdemping ook afgezwakt worden.

Prijsschommelingen over jaren hebben een fors effect op de jaarinkomens van varkenshouders. Een redelijk prijspeil van slachtvarkens heeft invloed op het kunnen behalen van een redelijk gezinsinkomen.

De EU krijgt door de WTO-onderhandelingen minder armslag om de markt te ondersteunen. De combinatie PO en exportrestitutie heeft in het verleden bewezen een goede combinatie te zijn. Omdat exportrestitutie, als effectief crisisinstrument, per 2013 vervalt, is PO des te meer nodig om volume- en prijsfluctuaties te verminderen.

Ook zonder PO-instrument zou er door de vleesindustrie wel vlees ingeslagen worden om het prijsdal te vermijden. Een vergoeding vanuit de EU voor de hiervoor te maken kosten komt dan ten goede aan de varkenskolom. Daarbij komt dat het instrument slechts gebruikt wordt om de gevolgen van extreme marktsituaties te verminderen en de sector slechts heel beperkt aanspraak maakt op EU-ondersteuning. Het instrument speelt slechts een bescheiden rol, maar is voor de varkensvleessector wel van belang.

Het handelsargument dat vlees 'boven de markt hangt' is in deze studie niet objectief weerlegd of bevestigd. Het krachtenveld rond de prijsvorming is zeer complex.

Enkele aanpassingen van het instrument zijn overwogen. Aanbevolen wordt om de optie om vlees langer in opslag te houden, bijvoorbeeld een à anderhalf jaar, uit te werken en voor te leggen aan de Europese Commissie. Met een langere opslagduur wordt voorkomen dat vlees uit opslag op de markt komt, terwijl de prijs nog niet volledig hersteld is. Een tussentijdse verwisseling van vooral vettere producten zal daarbij noodzakelijk zijn.

Summary

Insight into the EU Common Market Organization Measure 'Aid for Private Storage of pork'

Aid for Private Storage of pork (APS) is an EC instrument aimed at regulating the pork market. The aim of the measure is to retain market balance and price stabilisation by temporarily removing excess pork from the market. The scheme can be applied when pork prices are low or in relation to the cost development (e.g. animal transport). The EU is thereby not the owner of the pork; that is the contract holder who receives storage compensation. Storage compensation is mainly based on the value reduction of the meat, the storage costs themselves and the interest costs. The average annual APS compensation paid to the Netherlands between 1991 and 2003 was around 3.3 million Euros.

This study was set up to clarify the use of the instrument. Pig farmers sometimes experience PSA as negative because traders claim there is still 'meat hanging above the market' (i.e. in storage in the APS regime). This study aims to inform the pig sector and make a (limited) analysis of the APS instrument and how it functions in practice. It also considers whether amendment of the instrument is desirable.

In general, exporting countries like Denmark tend to use the APS, because the stored meat is frozen and fits into their sales markets outside the EU. At the start of the scheme in 2003/2004, de-boned meat product was mainly stored. The meat was taken into storage over a six week period and released over five months. The release of the meat was relatively well distributed in time, although in the Netherlands the emphasis lies on late release. In a previous study, it was concluded that the APS seems to have halted the decline in prices although this could not be statistically proven.

It was concluded that as a crisis instrument, APS is desirable for market control for the Dutch pig sector. The price of pork has a cyclical pattern, known as the 'pig cycle'. When prices are good, production is expanded so that the supply increases. The relationship between supply and demand changes; there is a relative excess which puts pressure on the market price which then declines. Moreover, outbreaks of animal disease can have a great impact on supply and demand relationships, and thus on market prices. It is usually pig farmers with low fixed costs who can easily expand or reduce or even temporarily halt production. Specialised pig farmers who have high fixed costs (for example in the Netherlands) find it very difficult to respond to price fluctuations and therefore have little scope for dealing with the consequences of price fluctuations by adapting volume. Steady prices are important for these farmers. In general, price fluctuations involve risk, and risk costs money. APS produces less radical price fluctuations and is therefore a useful price-reducing instrument. More specifically, a constant production volume and price reduction by APS is useful for pig farmers who cannot benefit from the pig cycle due to a high fixed cost structure. For the Dutch pig sector, APS also offers added value from this point of view. In terms of business economics, price reductions can be useful; however the

development of the sector structure and the profitability of (remaining) companies in the mid to long term can be weakened by price reductions.

Long term price fluctuations have a significant impact on the income of pig farmers. A reasonable price level of slaughter pigs clearly affects their ability to generate a reasonable family income.

Because of the WTO negotiations, the EU has less scope to support the market. In the past, the combination of APS and export restitution has proved to be a good one. Because export restitution as an effective crisis instrument will end in 2013, APS will be even more necessary to reduce volume and price fluctuations.

Even without APS, meat would be stored by the meat industry to avoid declining prices. Compensation from the EU for costs to be incurred will benefit the pig column. Furthermore, the instrument is only used to reduce the consequences of extreme market situations and the sector only has limited entitlement to EU support. The instrument only plays a modest role, but one that is important to the pig sector.

The subjective argument that meat 'hangs above the market' has not been objectively presented in this study. The force field around price forming is very complex.

Several amendments of the instrument have been considered. It is recommended that the option to extend the period in which meat is kept in storage, for example one or one and a half years should be developed and presented to the European Commission. A longer storage time would prevent meat being released onto the market before prices have been fully restored. An interim exchange of mainly fatter products will then be necessary.

1. Inleiding

Particuliere opslag van varkensvlees (PO) is een instrument in de marktordening voor varkensvlees van de Europese Gemeenschap. De regeling kan worden opengesteld bij slechte prijzen voor varkensvlees, ook in relatie tot de kostenontwikkeling (door bijvoorbeeld veevoer). Met dit instrument kan tijdelijk varkensvlees uit de markt worden genomen om vraag en aanbod beter in evenwicht te brengen en daarmee een neerwaartse druk op de prijs te verminderen.

Bedrijven in de varkensvleeskolom kunnen een deel 'overaanbod' aan varkensvlees uit de markt halen en gedurende een vastgestelde periode opslaan in vrieshuizen (= inslag). Na afloop van de opslagperiode kunnen de bedrijven de opgeslagen hoeveelheden vlees weer op de markt brengen (= uitslag). Hierdoor ontstaat echter tijdelijk een extra aanbod van varkensvlees, wat een prijsdrukkend effect kan hebben.

Aanleiding voor deze studie is onduidelijkheid over het nut van het instrument. Varkenshouders ervaren PO soms negatief omdat handelaren het argument gebruiken dat er nog 'vlees boven de markt hangt' (dus in opslag is in PO-regime). In eerste instantie werd vooral informatieverstrekking aan de varkenssector beoogd. Lopende het project kwam iets meer de nadruk te liggen op een (beperkte) analyse van het instrument PO voor een bredere doelgroep. De analyse omvat de huidige marktordening en de uitwerking daarvan in de praktijk, voor zowel Nederland als het buitenland (voorzover informatie daarover beschikbaar is) en tevens het nagaan of er alternatieve uitwerkingen wenselijk zijn van de marktordening voor varkensvlees.

De studie is onder andere gebaseerd op een EU-evaluatie van de marktordeningen voor varkens- en pluimveevlees en eieren door Agra CEAS Consulting (2005), waarin het LEI heeft deelgenomen. Data zijn geanalyseerd, ook zijn interviews gehouden met een drietal bedrijven in de vleesindustrie.

2. Achtergrond

2.1 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is de verzamelnaam van beleidsmaatregelen en -instrumenten van de Europese Unie voor de agrarische sector. Het GLB heeft als hoofddoel: vitaal platteland en gezond voedsel. Een zekere marktbescherming in Europa is nodig omdat de EU in redelijke mate zelfvoorzienend wil zijn voor voedselvoorziening. Ook wil het GLB de inkomens van de landbouwers en het platteland beschermen.

Het totale EU-budget in 2007 bedroeg 126,5 miljard euro, waarvan 42,7 miljard euro voor de landbouw. Dit landbouwbudget is 1,08% van het totale bruto nationaal inkomen van de EU. De tendens is dat het budget voor het GLB daalt. Bovendien komt er meer nadruk te liggen op 'cross-compliance': de koppeling van subsidies aan verplichtingen ten aanzien van onder andere milieu en natuur. Het GLB wordt regelmatig geëvalueerd en aangepast.

Het GLB heeft een groot aantal beleidsinstrumenten, waaronder 21 verschillende marktordeningen. Voor zuivel, rundvlees en schapen, maar ook voor bepaalde teelten (granen, suiker) is sprake van een 'zware' marktordening, waarbij de marktprijs sterk wordt gereguleerd. Voor de intensieve veehouderij is slechts sprake van een 'lichte' marktordening, waarbij alleen wordt ingegrepen bij extreme (markt)situaties. De niet-grondgebonden productiesectoren zijn dus veel sterker afhankelijk van de wereldmarktontwikkelingen. De marktordening voor varkensvlees is mede ontstaan ten behoeve van een effectieve werking van de marktordening voor granen, omdat de niet-grondgebonden veehouderij een belangrijke verbruiker is van in de EU geteelde granen (Oskam et al., 2005; Silvis et al., 2002). De varkenssector maakt dan ook in slechts zeer beperkte mate gebruik van het totale GLB-budget.

De marktordening voor varkensvlees wordt geregeld in Verordening (EEG) Nr. 2759/75. In deze marktordening zijn vijf marktordeninginstrumenten van belang:

- exportrestituties;
- importtarieven;
- interventie;
- particuliere opslag; en
- bijzondere steunmaatregelen.

Exportrestituties

Met exportrestituties worden exporteurs in staat gesteld om op de wereldmarkt hun producten beter af te zetten en te concurreren met andere aanbieders. De EU-interne prijs wordt verbeterd, wat goed is voor de inkomens en de concurrentiekracht. Voor het gebruik van dit instrument zijn regels vastgesteld binnen de WTO. Na de Uruguay-ronde (GATT) werd het instrument exportrestituties al fors minder gebruikt (in de jaren 2001-2003 van toepassing op 9,1% van het naar buiten de EU geëxporteerde vlees) dan in de jaren ervoor (in de

periode 1991-1994 van toepassing op 86% van het exportvlees) (bron: Agra CEAS Consulting, 2005). Bovendien werden de toegestane volumequota (met restitutie) in de afgelopen jaren slechts ten dele benut: de EU is in staat om varkensvlees vrijwel geheel zonder steun te exporteren (Van Berkum en Roza, 2005; Van der Does, 2007). In het kader van de WTO-onderhandelingen is in 2005 toegezegd dat het instrument exportrestitutie stopgezet gaat worden, met een afbouwperiode tot 2013.

Importtarieven

Bij import van producten in de varkensvleessector uit derde landen moeten douanerechten worden betaald aan de grens. Hiermee wordt de markt beschermd tegen goedkope importen van buiten de EU. De tarieven zijn binnen de WTO afgesproken en liggen per product vast. Voor sommige producten is deze heffing een vast percentage over de waarde van het in te voeren product, voor andere producten is het een vast bedrag per kilo. De EU biedt diverse mogelijkheden om tegen verlaagde douanerechten te importeren. Dit gebeurt via tariefcontingenten die met één, meerdere of zelfs alle derde landen zijn overeengekomen. De discussie over importtarieven in WTO-verband zal waarschijnlijk leiden tot een substantiële verlaging van de tarieven. Uit Hoste en Bondt (2006) is af te leiden dat dit tot een wezenlijk slechtere concurrentiepositie zal leiden van de EU op de binnenmarkt.

Interventie

Interventie is een instrument waarbij de EU landbouwproducten opkoopt bij een bepaalde minimumprijs. De EU slaat deze producten op en is (blijft) eigenaar hiervan. In een later stadium verkoopt de EU deze producten geleidelijk ('aan de hoogste bidder'). Dit instrument is vooral bekend binnen de sectoren granen, zuivel en rundvlees, maar is in de varkenssector de laatste 25 jaar niet gebruikt.

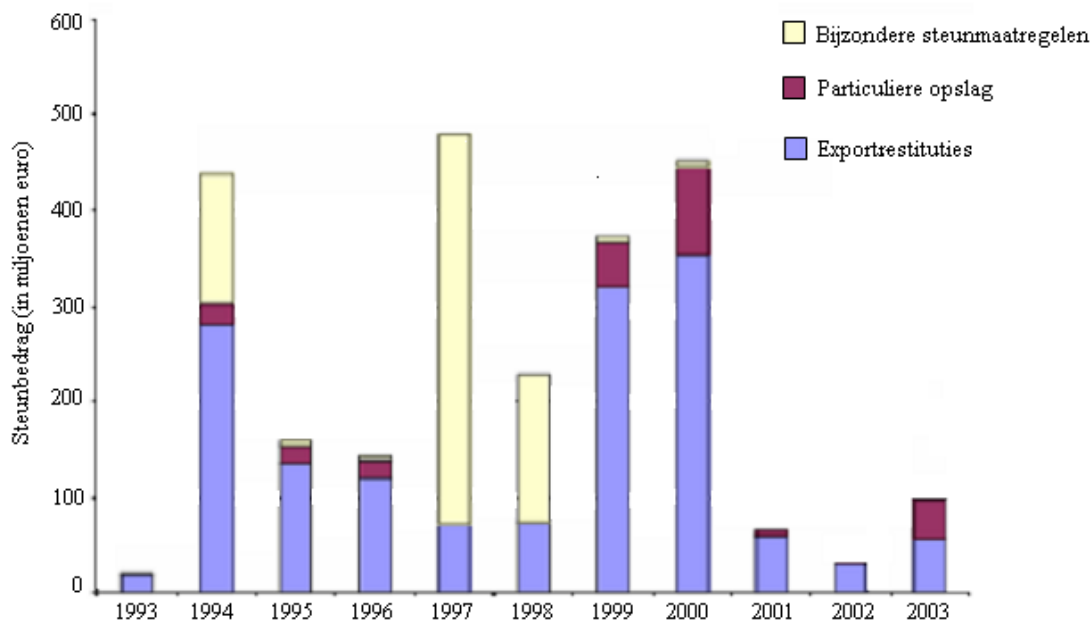
Particuliere opslag

PO is een instrument waarbij de EU de tijdelijke opslag van landbouwproducten financiert. De EU is daarbij geen eigenaar van de producten: dat is de contractnemer, die de opslagvergoeding krijgt. De opslagvergoeding is vooral gebaseerd op de waardevermindering van het vlees (vers vlees wordt bevroren vlees), de opslagkosten zelf en de rentekosten.

Bijzondere steunmaatregelen

Bijzondere maatregelen zijn ad hoc steunmaatregelen bij bijvoorbeeld dierziekte-uitbraken (opkoop, welzijnsopkoop, fokverbod enzovoort).

Figuur 2.1 geeft een overzicht van totale steunbedragen vanuit de EU voor Exportrestituties, Particuliere opslag en Bijzondere steunmaatregelen. Aangezien het instrument Importtarieven geen geld kost maar oplevert, staan de bedragen niet in figuur 2.1.



Figuur 2.1 Totale steunbedragen vanuit de EU voor de varkenssector: Exportrestituties, Particuliere opslag en Bijzondere steunmaatregelen (miljoen euro per jaar)

Bron: Agra Ceas Consulting (2005).

De hoge bedragen voor Bijzondere steunmaatregelen staan in verband met de uitbraken van varkenspest in 1994 (België) en 1997 (vooral Nederland). De hoge bedragen voor Exportrestituties in de jaren 1994 en 1999/2000 hangen samen met de ontstane marktverstoring en de noodzaak om het prijsniveau van varkensvlees in de EU op peil te houden. Nederland ontving over de jaren 1991-2003 van de EU gemiddeld 56 miljoen euro per jaar, inclusief de opkoopvergoedingen na de varkenspestuitbraak in 1997.

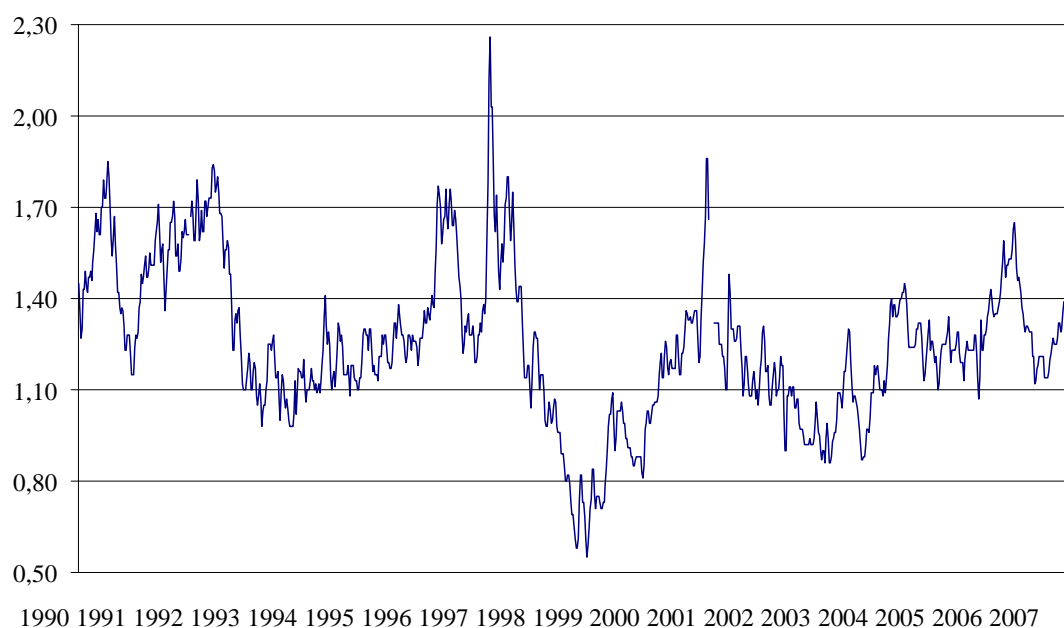
2.2 Prijschommelingen

Het verloop van de varkensprijs in de tijd kent een cyclisch patroon, bekend onder de naam 'varkenscyclus'. In tijden van gunstige prijzen wordt de productie uitgebreid, zodat het aanbod toeneemt. De verhouding tussen vraag en aanbod verandert, er ontstaat een relatief overschot, waardoor er druk komt op de marktprijs en deze daalt. Op basis van de marktbevingen in de afgelopen 18 jaar gaat het Overleg Prijsindicaties varkenshouderij (2006) uit van een cyclusduur van 6 jaar, maar die lijkt iets te verkorten tot 5 à 6 jaar. Bovendien wordt de cyclus verstoord door bijvoorbeeld dierziekte-uitbraken.

Het zijn vooral varkenshouders met lage vaste kosten die eenvoudig de productie kunnen uitbreiden en inkrimpen of tijdelijk kunnen stoppen. Gespecialiseerde varkenshouders die te maken hebben met hoge vaste kosten (bijvoorbeeld in Nederland), kunnen nauwelijks inspringen op prijschommelingen en hebben daarmee eerder last dan gemak van prijsfluctuaties. Een rustig prijsverloop is voor deze ondernemers van belang. Uit bedrijfs-

economisch oogpunt is prijsdemping nuttig; echter, de ontwikkeling van de sectorstructuur en de rentabiliteit van overblijvende bedrijven op (middel)lange termijn kan door prijsdemping ook afgezwakt worden. Hierover is echter geen wetenschappelijke onderbouwing voorhanden.

Uitbraken van dierziekten kunnen de marktsituatie en daarmee de marktprijs fors beïnvloeden. De prijsbeweging tussen 1997 en 2001 was de meest heftige van de afgelopen 15 jaar, wat begon met een uitbraak van varkenspest. Toen er in 1997 varkenspest uitbrak in (onder andere) Nederland, kon er niet geëxporteerd worden. Daardoor ontstond er een plotseling tekort in varkensvleesaanbod in de rest van de EU, met een forse prijsstijging tot gevolg. Vanwege uitbreiding van de varkensstapel in landen als Denemarken en Spanje, als reactie op deze gunstige marktprijzen, en vanwege het weer vrijkomen van Nederlandse varkens voor de Europese markt na afloop van de epidemie, steeg het aanbod en daalde de prijs. Als gevolg daarvan kwam de varkensprijs eind 1998 op een dieptepunt. De EU heeft toen besloten om in te grijpen met onder andere het openstellen van Particuliere Opslag. Daarna begon de prijs weer langzaam toe te nemen, tot begin 2001. Het herstel, van dieptepunt (januari 1999) tot 'normaal' prijsniveau (januari 2001), heeft dus zeker twee jaar geduurd. De periode tussen twee prijspielen (maart 1997-februari 2001) bedroeg vier jaar (figuur 2.2).

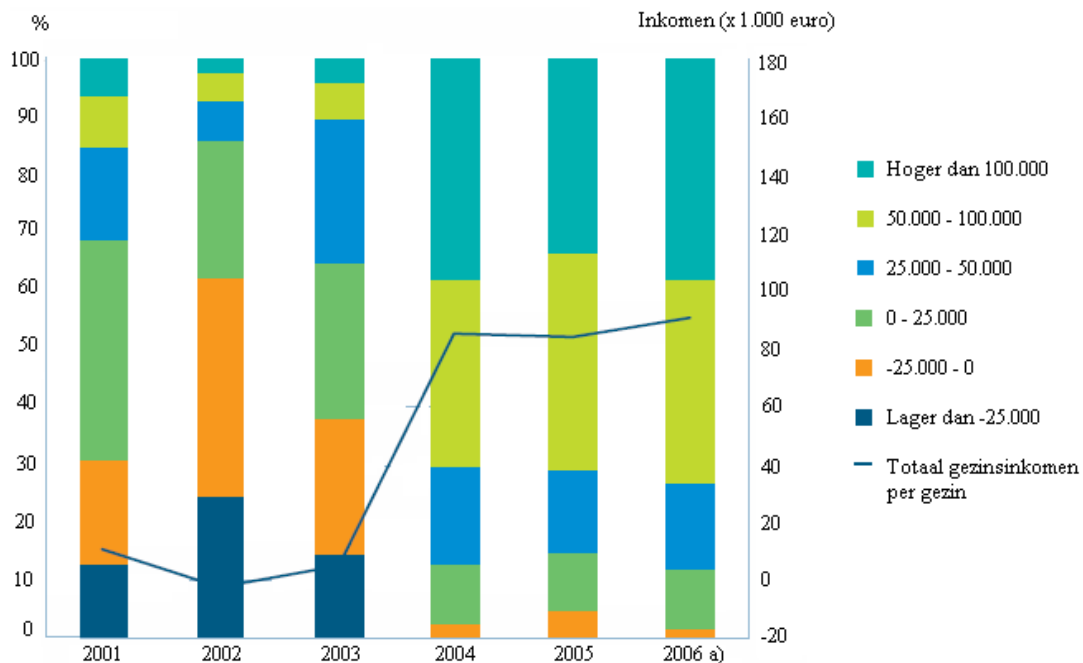


Figuur 2.2 Verloop van de varkensprijs (€/kg) per week in de periode 1990-2007. Varkensprijzen gebaseerd op roepprijzen Encebe/Dumeco/VION

De prijsschommelingen op weekniveau in Nederland in de jaren tot 2007 zijn sterker dan in Duitsland of Denemarken. Hoste et al. (2003) hebben berekend dat de wekelijkse

prijsfluctuatie in Nederland gemiddeld 3,4% per week bedraagt, tegen 2,4% in Duitsland en maar circa 1% in Denemarken. Deze prijsschommelingen lijken overigens de laatste paar jaar in Nederland iets te zijn afgenomen.

Prijsschommelingen over jaren hebben een fors effect op de inkomens van varkenshouders. Het gezinsinkomen wordt wel voor een belangrijk deel bepaald door de opbrengstprijis, maar er spelen meer factoren een rol, onder andere inkomsten uit andere takken en van buiten het bedrijf, kostenontwikkelingen en schaalvergroting. Ook wordt het gemiddelde inkomen in de varkenshouderij niet alleen bepaald door de prijs voor slachtvarkens, maar eveneens door de biggenprijs. Gemiddelde gezinsinkomens variëren sterk over de jaren (figuur 2.3). In de jaren 2004 tot en met 2006 had een groot deel van de bedrijven een inkomen van meer dan 100.000 euro, terwijl in de jaren 2001-2003 er telkens enkele tientallen procenten van de bedrijven een inkomen had van 25.000 euro negatief. Een redelijk prijspeil van slachtvarkens heeft duidelijk invloed op het kunnen behalen van een redelijk gezinsinkomen.



Figuur 2.3 Verdeling (%) van het aantal gezinnen op varkensbedrijven naar totaal gezinsinkomen, in de periode 2001-2006

Bron: Berkhout en Van Bruchem (2007).

De marktordeninginstrumenten hebben betrekking op zowel de prijsniveaus van varkensvlees (vooral importtarieven en exportrestituties) als de prijsontwikkeling van slachtvarkens. Volgens Hoste et al. (2004) wordt de prijs voor slachtvarkens in Nederland bepaald door de prijs voor varkensonderdelen. Ook de marktinstrumenten voor export en import hebben invloed op de opbrengstprijzen voor varkenshouders.

3. Particuliere Opslag

3.1 Het instrument Particuliere Opslag Varkensvlees

Het instrument Particuliere Opslag van varkensvlees (PO) is een instrument van de Europese Commissie (Verordening (EEG) nr. 3444/90). Het doel van de maatregel is het bewaren van marktevenwicht en prijsstabilisatie door het tijdelijk uit de markt nemen van overaanbod. De maatregel wordt ad hoc opengesteld, afhankelijk van prijsontwikkeling van varkensvlees in de EU. Hierbij wordt beoogd door het uit de markt nemen van een beperkt volume aan varkensvlees, de cyclische prijsbeweging van varkensvlees tegen te gaan. Praktisch betekent dit dat PO wordt ingezet als er sprake is van een zeer sterke prijsdaling, waarbij ook de kostenontwikkeling wordt meegewogen (zoals door stijgende voerkosten). Bovendien wordt bij de besluitvorming de vraag meegewogen of er zicht is op verbetering van de marktsituatie na enkele maanden. De EU wordt geen eigenaar van de producten, dat is de contractnemer, die een opslagvergoeding krijgt.

PO wordt altijd ingezet als tijdelijke maatregel. Hierop kan met het permanente instrument exportrestitutie worden aangesloten, door interessante restituteniveaus af te spreken. Hierdoor kan het vlees dat op een gegeven moment uit opslag komt, tegen gunstige voorwaarden buiten de EU worden afgezet. Bij opslag onder PO gaat het om verse of gekoelde varkens(delen) die afkomstig zijn uit de EU. De laatste twintig jaar was PO van toepassing in de volgende periodes: januari 1986-maart 1989, januari-april 1991, oktober 1992-juli 1993, februari-april 1995, oktober 1998-november 1999, december 2002-maart 2003 en januari-juli 2004.

3.2 Procedure bij openstelling PO

De formele openstelling van PO gebeurt in het beheerscomité varkensvlees van de EU. In het beheerscomité legt de Europese Commissie aan vertegenwoordigers van de overheden van alle lidstaten haar plannen voor. Nederland wordt in het beheerscomité varkensvlees vertegenwoordigd door het ministerie van LNV en de Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE). Binnen de procedure is het van belang om de Europese Commissie te overtuigen van de noodzaak voor PO. Dit gebeurt vaak door nationale overheden in samenwerking met nationale en Europese belangengroepen. Het beheerscomité stelt dus de PO formeel open en stelt een aantal voorwaarden van de PO vast, zoals de opslagduur, de opslagvergoedingen en de datum vanaf wanneer aanvragen voor opslagcontracten kunnen worden ingediend.

Ieder land heeft een bevoegde instantie die verantwoordelijk is voor de praktische uitvoering van de regeling. In Nederland is dit de Dienst Regelingen (DR). Nederlandse bedrijven kunnen bij DR aanvragen indienen en DR controleert of het bedrijf aan de voorwaarden voldoet gedurende het hele PO-traject. Door DR goedgekeurde aanvragen worden

aan de Europese Commissie gemeld. Deze verzamelt de aanvragen van alle lidstaten en beslist in welke mate zij de aanvragen honoreert. De Europese Commissie heeft doorgaans een vastgesteld budget beschikbaar en zal dus verdere inschrijving stopzetten op het moment dat er voor een bepaalde hoeveelheid aan contracten is aangevraagd door de lidstaten.

Inschrijven vereist grote zorgvuldigheid en brengt veel administratieve rompslomp met zich mee. Dit is voor bedrijven een belangrijke overweging om al of niet mee te doen. Bedrijven die inschrijven moeten een bankgarantie afgeven voor 20% van het steunbedrag. Feitelijke opslag moet plaatsvinden binnen 28 dagen na goedkeuring (minimaal 90% van het contractvolume). Opslag vindt plaats voor eigen rekening en risico van de bedrijven. De opslag moet worden verzegeld, en moet voor DR altijd bereikbaar en controleerbaar zijn. Iedere eenheid (pallet, doos) moet voorzien zijn van alle informatie over gewicht, het aantal delen, de soort vlees, datum inslag enzovoort. Ingeslagen vlees mag niet fysiek worden vervangen, maar moet gedurende de contractduur blijven zitten. Uitslag moet worden aangevraagd bij DR. Zowel bij inslag als bij uitslag kan feitelijke controle plaatsvinden door een ambtenaar van DR. Er zijn sancties bij onnauwkeurig invullen van de formulieren of bij het niet voldoen aan de voorwaarden. Alleen officiële EU-ingezetenen die werkzaam zijn in de vee-/vleessector, en die (al dan niet zelf) kunnen beschikken over opslagruimte, kunnen inschrijven.

3.3 Contractduur en budget

Bij een inschrijving kon bij de laatste openstelling worden gekozen voor een opslagduur van drie, vier of vijf maanden (was voorheen vier tot zes maanden). In de praktijk wordt meestal gekozen voor een periode van 5 maanden, omdat prijsherstel meestal niet met enkele maanden te verwachten valt. Om marktverstoring bij het op de markt brengen van het ingeslagen vlees te beperken, kiezen bedrijven voor een klein deel ook voor kortere perioden dan vijf maanden. Hiermee wordt de extra aanvoer enigszins gespreid. Daarnaast kan op eigen initiatief het bedrijfsleven het vlees soms langer ingevroren laten zitten, om een prijsdip te ontlopen. De extra opslagkosten voor langere opslag worden niet vergoed door de EU.

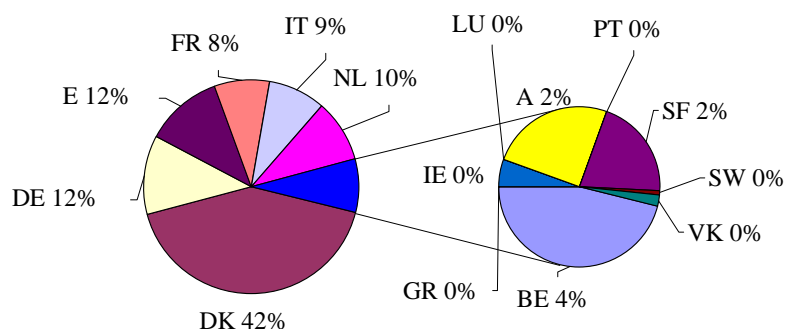
Een kortere gesubsidieerde opslag (vanaf twee maanden) is mogelijk als een bedrijf kiest voor export van het ingeslagen product naar buiten de EU. Deze maatregel kan door de EU worden gecombineerd met gerichte exportrestitutie.

Bij de openstelling van 2003/04 bedroeg de vergoeding voor bijvoorbeeld hammen bij 3 maanden €337 per ton, bij 4 maanden €379 en bij vijf maanden €421 per ton. De bedragen hangen samen het soort vlees en met de contractduur en worden gebaseerd op waardevermindering door bevriezen, in- en uitslagkosten, opslagkosten, rentederving en administratiekosten. De vergoeding is voldoende voor de te maken kosten en het risico van sancties. De modaliteiten, de exacte voorwaarden en vergoedingen, worden per keer vastgesteld.

Over de periode 1991 tot 2003 bedroeg de gemiddelde vergoeding voor Nederland 3,3 miljoen euro per jaar, ofwel €0,2 per slachtvarken. Denemarken is traditioneel een belangrijke 'afnemer' van PO-steun, met circa 60-75% van de totale PO-uitgaven van de EU.

3.4 Openstelling PO 2003/2004

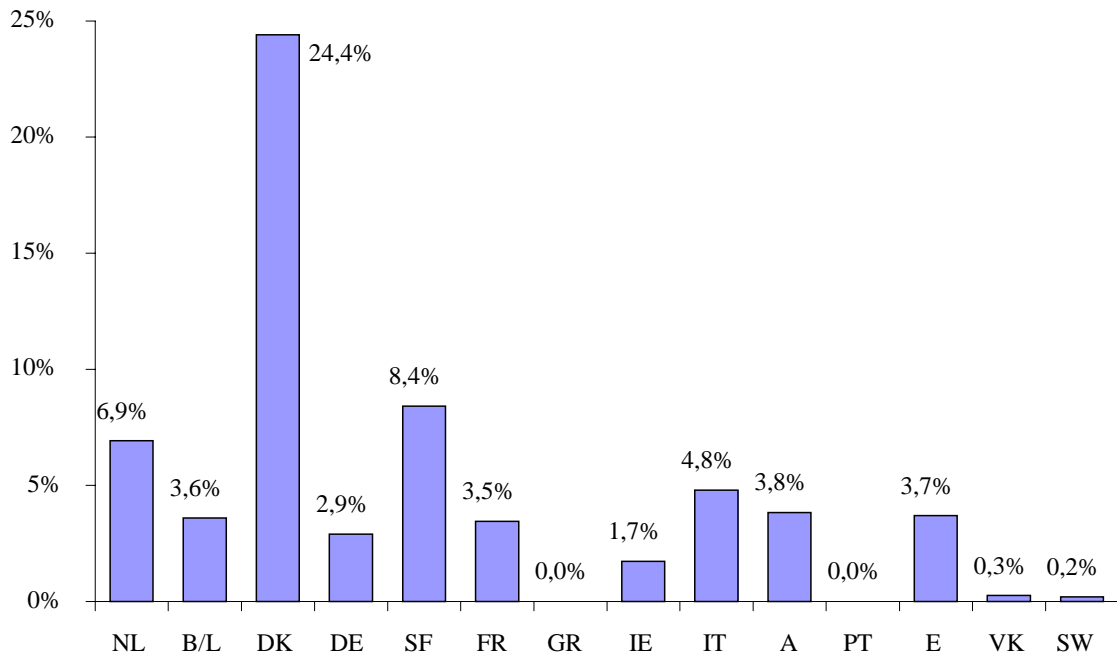
Bij de openstelling van december 2003 (opslag gedurende voorjaar 2004) werd er in totaal voor 102.000 ton PO aangevraagd. Dat komt overeen met 1,8% van de productie in die periode. Feitelijk gecontracteerd werd 94.000 ton. Er werd 72% van het vlees gecontracteerd voor 5 maanden opslagduur, 9% voor 4 maanden en 19% voor 3 maanden. In Nederland werd zelfs 86% gecontracteerd voor 5 maanden. In de volgende figuren wordt inzicht gegeven in deze PO-openstelling.



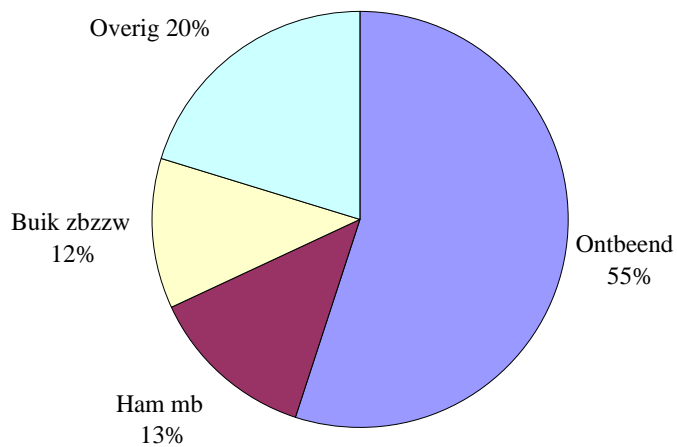
Figuur 3.1 Verdeling van gewicht vlees in opslag naar landen (%)

Denemarken is de grootste deelnemer met 42% van het ingeslagen gewicht (figuur 3.1). Andere belangrijke deelnemers zijn Duitsland, Spanje (ieder 12%), Nederland (10%), Italië (9%) en Frankrijk (8%). De andere landen hebben samen slechts een aandeel van 7%. Per land is er echter een groot verschil in het aandeel vlees dat uit de markt wordt gehaald.

Bij export naar derde landen is vlees vooral bevroren, terwijl afzet in de EU vooral vers vlees betreft. Vlees dat onder PO in opslag is geweest leent zich daarmee voor export. Aangezien de Denen de grootste exporteurs zijn van varkensvlees naar landen buiten de EU is het daarom logisch dat zij een belangrijk aandeel hebben in het onder PO opgeslagen volume: gedurende de zes weken van inslag hebben de Denen circa een kwart van hun binnenlandse productie in opslag genomen (figuur 3.2). Voor de Denen geeft opslag onder PO een financiële tegemoetkoming die niet ten koste gaat van productkwaliteit of afzetmarkten. In het algemeen valt op dat vooral exporterende landen gebruik maken van PO, met uitzondering van Italië, dat als netto-importeur toch bijna 5% vlees uit de markt neemt door PO.



Figuur 3.2 Deel van de productie per land dat in opslag is genomen gedurende zes weken

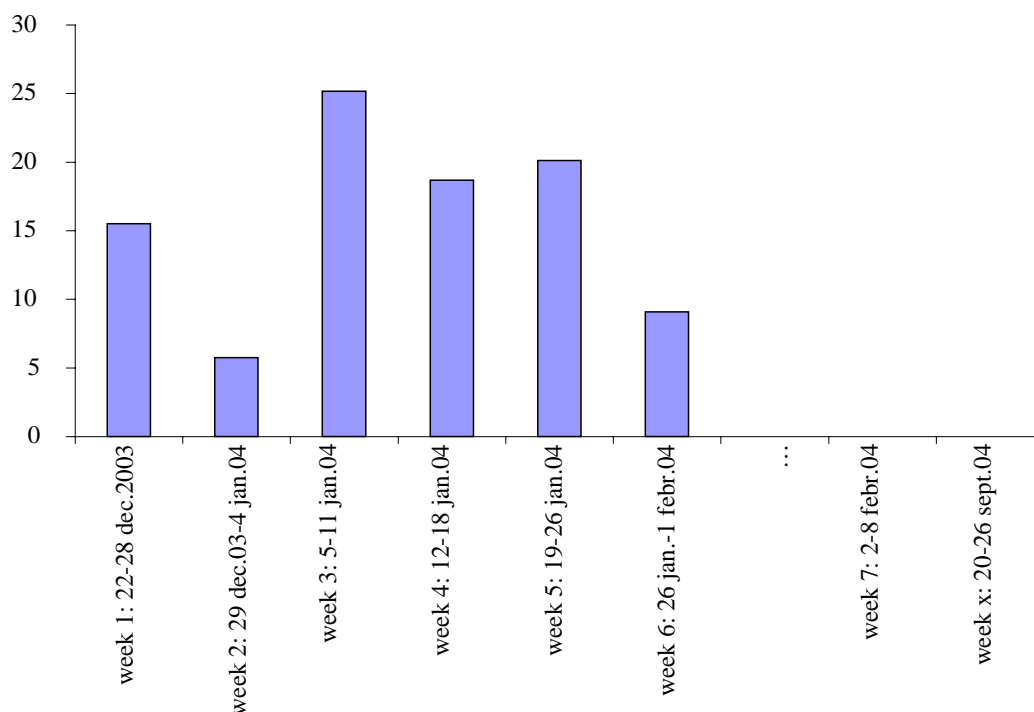


Figuur 3.3 Verdeling van gewicht vlees in opslag naar type product (%)

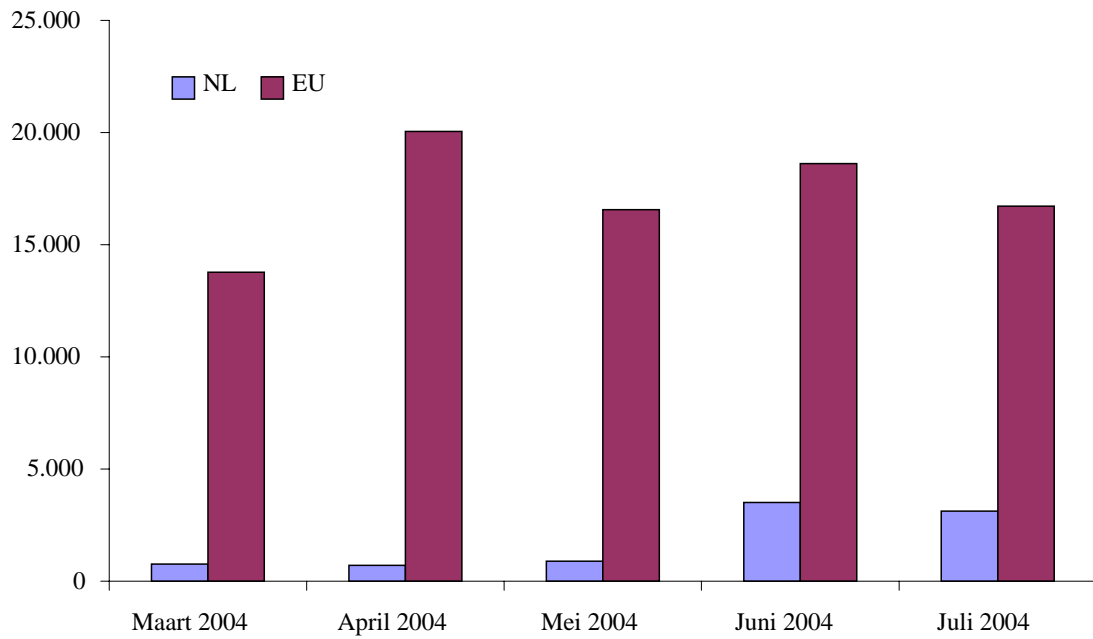
Van de opgeslagen varkensvleesproducten ligt de nadruk op ontbeende delen (55%), gevolgd door ham met been en buik zonder been zonder zwaard (figuur 3.3). Het door Nederlandse bedrijven opslagen vlees bestaat uit onder andere circa 25% hammen, 16% schouders en 30% ontbeend product. In Denemarken werd circa 85% als ontbeend product

ingeslagen. In Italië daarentegen werd voor 60% hammen met been ingeslagen. Gezien het grote belang van Denemarken in het totale volume vlees in opslag, en het feit dat Denemarken het vlees meestal ontbeend afzet, ligt het grote aandeel ontbeend vlees in opslag ook in de rede. Overigens moet het directe belang van deelname van landen aan PO ook niet worden overschat. Het beoogde doel van PO is prijsondersteuning op EU-niveau, en daar hebben in principe alle landen baat bij.

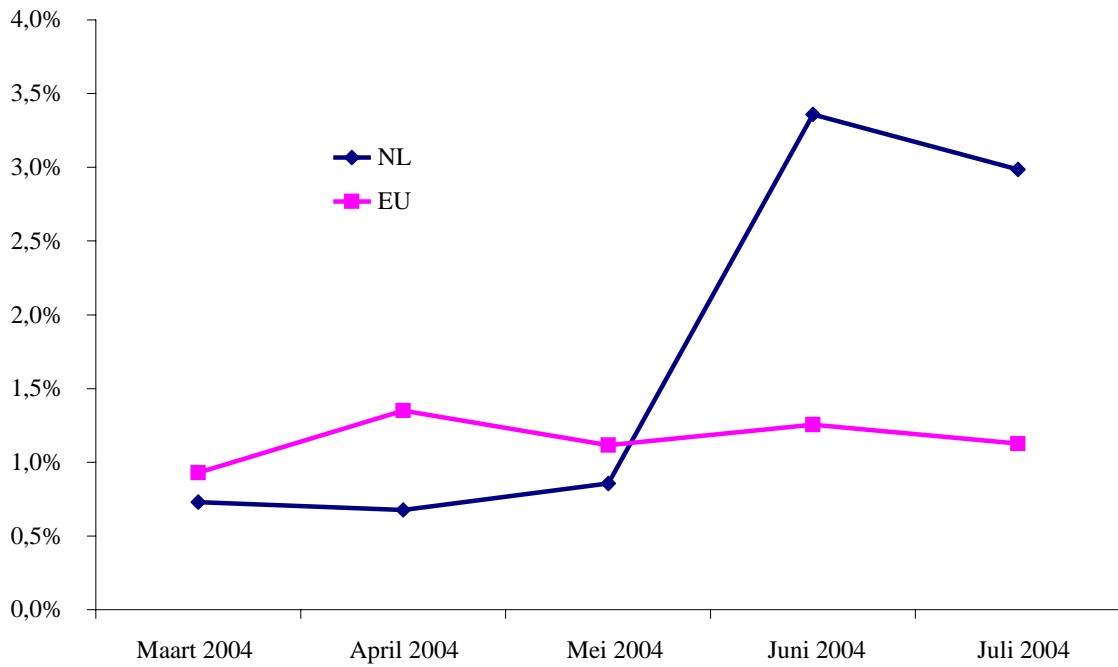
In de figuren 3.4 tot 3.6 wordt inzicht gegeven in het verloop in de tijd van inslag en uitslag en de verhouding tussen uitslag en het productieniveau. De inslag heeft plaatsgevonden gedurende zes weken (figuur 3.4), waarbij dit rond de kerst en jaarwisseling lager was. De uitslag (zie figuur 3.5) heeft plaatsgevonden gedurende een periode van vijf maanden. Dat komt zowel door de spreiding in inslag, als door de spreiding in opslagduur (3-5 maanden en korter bij verkoop naar buiten de EU) en door het voor eigen rekening nog iets langer in opslag houden. De uitslag op EU-niveau is redelijk gelijkmatig verdeeld over de maanden maart-juli 2004. Voor Nederland geldt echter dat de uitslag vrij laat heeft plaatsgevonden. De uitslag die eerder plaatsvond dan drie maanden na inslag betrof uitslag voor export naar buiten de EU.



Figuur 3.4 Verloop van de inslag per week (ton/week x 1.000)



Figuur 3.5 Verloop van de uitslag per maand (ton/maand x 1.000) voor de EU en voor Nederland



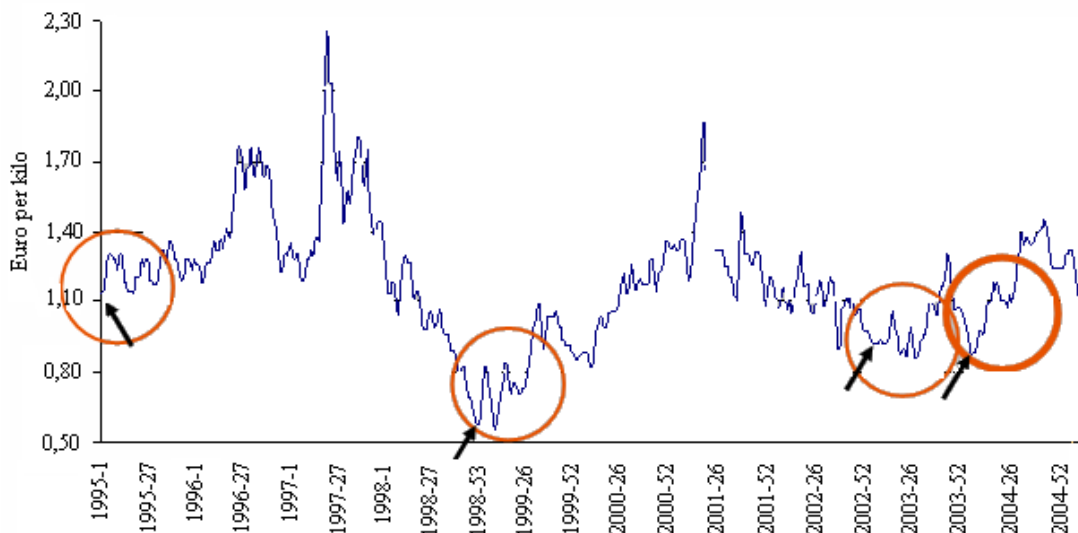
Figuur 3.6 Verhouding tussen volume uit opslag en maandproductie (%) in de EU en Nederland

In de maanden juni en juli 2004 bedroeg het volume dat in Nederland werd uitgeslagen circa 3% van de binnenlandse productie, terwijl dat in de gehele EU een redelijk constant verloop had en op ruim 1% lag (figuur 3.6).

In de openstelling van PO in 2003/2004 lag de nadruk op vijf maanden opslagduur. Vooral exporterende landen, zoals Denemarken, maar ook Duitsland, Spanje, Nederland, Frankrijk en Italië waren belangrijke gebruikers van het instrument PO. Er werd vooral ontbeend product ingeslagen, vooral bepaald door het aandeel van DK. Inslag vond plaats gedurende zes weken en uitslag gedurende vijf maanden. De uitslag is redelijk gespreid in de tijd, maar in Nederland ligt de nadruk op uitslag in de laatste twee maanden.

3.5 Invloed PO op de varkensprijs

Figuur 3.7 geeft een verloop van de varkensprijs en de verschillende openstellingen van PO, in de periode vanaf 1995 tot en met 2004.



Figuur 3.7 Verloop van de varkensprijs (€/kg) per week en openstellingen PO (cirkels) in de periode 1995-2004. Varkensprijzen gebaseerd op roepprijzen Encebe/Dumeco. Met de pijlen wordt ruwweg het moment aangegeven waarop de Regeling telkens werd opengesteld

Uit berekeningen over de periode 1991-2003 blijkt dat telkens als PO werd ingesteld, de prijs van varkensonderdelen in het halve jaar voor openstelling van PO daalde met €3,52/100kg/maand en gedurende de interventieperiode (dus nadat PO was ingesteld) deze steeg met €0,93/100kg/maand. Hoewel het niet bevestigd kon worden uit statistische berekeningen, lijkt het erop dat PO de prijsdaling heeft gestopt (Agra Ceas Consulting, 2005).

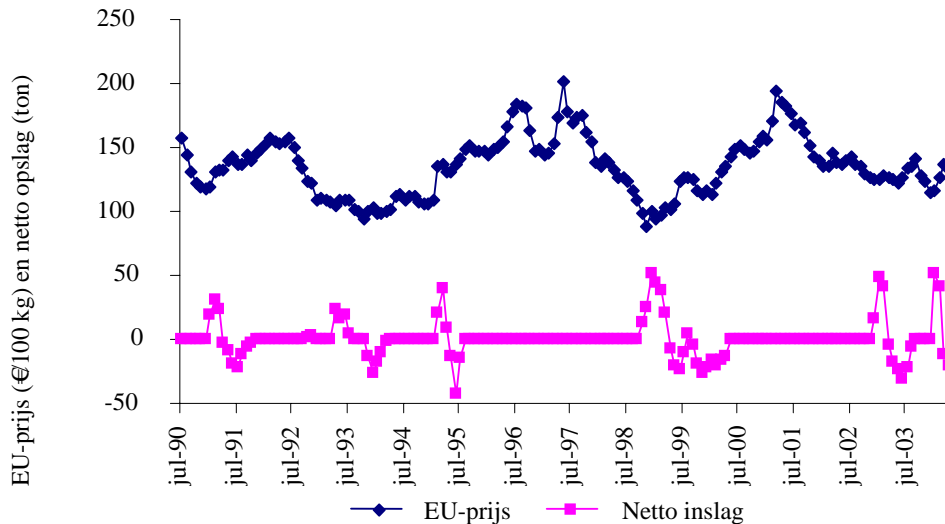
De laatste keren dat PO werd ingesteld, was dat telkens voor drie tot vijf maanden. Na die maximaal vijf maanden komt dat vlees dus wel op de markt en marktherstel duurt

normaal gesproken langer dan vijf maanden. De varkenscyclus duurt heel grof genomen vier jaar, dus marktherstel is niet binnen een half jaar te verwachten. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 heeft het prijsherstel tussen dieptepunt en 'normaal' prijsniveau na de varkenspestuitbraak in 1997 twee jaar geduurd. Vrijgeven van vlees vanaf vijf maanden na het instellen van PO (lees: na het prijsdal) is dus veel te vroeg. Bij kortdurende en kleinschalige marktverstoringen (bijvoorbeeld bij de MPA- of dioxinecrises) vindt marktherstel wel snel plaats, maar wordt PO niet zo snel ingesteld.

In de praktijk is het einde van de PO-periode dus een kritisch punt. Het evenwicht tussen vraag en aanbod moet opnieuw afgetast worden, er is sprake van een fragiel evenwicht en het zoeken naar herstel van of nieuwe handelsrelaties. Op dat moment komt de opgeslagen hoeveelheid vlees ook beschikbaar voor de markt.

Het is voor de vleessector van belang dat het vlees gespreid uitgeslagen wordt op het moment dat de markt dit vlees op kan nemen. Bedrijven kunnen eventueel het vlees nog enkele maanden voor eigen rekening in opslag laten, of het op voorhand verkopen tegen de lopende prijs, danwel door verkoop naar buiten de EU (bij voortijdige uitslag is export naar buiten de EU verplicht). Om een prijsdip te voorkomen is een actieve marktmonitoring door het bedrijfsleven van belang. In de praktijk wordt door het bedrijfsleven ook buiten PO om vlees opgeslagen. Ook tijdens periodes met PO gebeurt dit wel parallel aan opslag met PO.

Gedurende de periode dat vlees in opslag is hangt het 'boven de markt'. Varkenshouders ervaren dat dit ook als handelsargument gebruikt wordt om de prijs te drukken. Ook wordt door varkenshouders wel aangegeven dat het tijdelijke voordeel van prijsverbetering wordt 'weggegeven' op het moment dat het vlees weer op de markt komt. Of het op de markt brengen van het opgeslagen vlees ook werkelijk een prijsdrukkend effect heeft, is niet zeker. In het onderzoek van Agra CEAS Consulting (2005) is er statistisch geen effect aangetoond op het absolute prijsniveau van de ingeslagen hoeveelheid vlees of de hoeveelheid uitgeslagen vlees in een periode. Een groot aantal factoren heeft invloed op de prijsvorming en het is daarom statistisch nauwelijks te toetsen.



Figuur 3.8 Prijsverloop van slachtvarkens (EU-referentieprijs, €/100 kg slachtgewicht) en de nettohoeveelheid varkensvlees die in (dan wel uit) opslag gaat

Bron: Agra CEAS Consulting (2005), aanpassing LEI.

Figuur 3.8 geeft zowel het prijsverloop van slachtvarkens als de nettohoeveelheid varkensvlees die in (dan wel uit) opslag gaat. Het verloop van beide lijnen geeft een indicatie dat het op de markt brengen van vlees (daar waar de onderste lijn daalt), gepaard gaat met een kleine dip in de prijs. Statistisch is dit echter niet hard. Bovendien is het prijsdipje niet diep en niet lang. Afgevraagd mag worden hoe erg het is dat de prijs kortdurend licht daalt, en of die netto-opbrengstprijzdaling niet ook zou optreden bij het uitsmeren van het op de markt brengen over een langere periode. PO heeft in ieder geval het tijdelijke voordeel dat de prijsval gestopt wordt en er een bodem in de markt gelegd wordt.

De PO-openstelling van eind 2002 werd niet gecombineerd met exportrestitutie. Dit verklaart waarom de prijs zich toen ook niet goed herstelde. De kort daarop volgende openstelling van eind 2003 werd wel gecombineerd met exportrestitutie. Het prijsherstel is hier wel zichtbaar. Met exportrestituties wordt de export van het opgeslagen vlees naar buiten de EU extra gestimuleerd. Dit bevordert het marktherstel door een gezonder evenwicht tussen aanbod en vraag. Het afbreken van het instrument exportrestitutie, in het kader van de WTO, is daarom nadelig voor het kunnen sturen van de markt voor varkensvlees.

Het feit dat de vleesindustrie ook wel vlees voor eigen rekening in opslag houdt, ook na afloop van de gesubsidieerde opslagperiode, kan erop duiden dat de prijsvorming inderdaad negatief beïnvloed zou worden door het op de markt brengen na de formele opslagperiode. Dit feit kan echter niet bevestigd of ontkracht worden.

Geconcludeerd kan worden dat PO een nuttig instrument is om de prijsval tegen te gaan; het legt een bodem in de markt zodat de prijs niet verder daalt. Het is onduidelijk of er substantieel economisch nadeel ontstaat bij het op de markt brengen van vlees in opslag.

3.6 Aanpassing van PO-modaliteiten en alternatieven

Enkele aanpassingen van de modaliteiten zijn denkbaar:

- *Langere opslag*
Een opslagperiode van vijf maanden zal in veel gevallen te kort zijn. Weliswaar wordt een verdere prijsdaling (waarschijnlijk als gevolg van PO) voorkomen, maar het vlees komt op de markt als er nog nauwelijks sprake is van prijsherstel. Overwogen kan worden een langere opslag mogelijk te maken (bijvoorbeeld 1 tot 1,5 jaar), waarbij eventueel fysieke productverwisseling (vanwege kwaliteitsverloop) nodig zou zijn. Dit kan eventueel gecombineerd worden met een afnemende vergoeding per extra maand (bijvoorbeeld tussen twaalf tot achttien maanden). Op deze wijze kan het bedrijfsleven zelf de afweging maken wanneer uitslag plaatsvindt, terwijl de EU toch een langere opslag dan de huidige drie tot vijf maanden accepteert en stimuleert. Als het instrument Exportrestitutie wordt afgebroken en alleen PO gebruikt kan worden voor marktbeïnvloeding, is het des te meer noodzakelijk om gebruik te maken van het juiste moment om vlees weer op de markt te brengen;
- *Verplichting tot afzet van het vlees in PO naar buiten de EU*
PO wordt ingesteld omdat er op het betreffende moment een forse prijsdaling is en een relatief overschot aan varkensvlees. Als alternatief kan overwogen worden dat het vlees ook daadwerkelijk uit de (EU-)markt is en blijft. Dat wordt momenteel ook vrijwillig wel toegepast, maar dan meestal in combinatie met exportrestitutie, waarbij dat in de praktijk alleen voor bepaalde delen geldt die niet concurrerend zijn op bepaalde markten. Overwogen kan worden PO alleen van toepassing te laten zijn voor producten die na de uitslag daadwerkelijk naar buiten de EU worden geëxporteerd. In dat geval is de duur van de opslag minder beperkend. Een mogelijk bijeffect kan optreden dat dan alleen bepaalde delen van het varken in opslag worden genomen die goed op de wereldmarkt zijn af te zetten, terwijl andere delen niet uit de markt genomen worden zodat het PO-instrument feitelijk niet van toepassing is voor deze delen die minder goede afzetkansen hebben buiten de EU;
- *Stapsgewijze uitslag*
Door de uitslag verplicht uit te smeren over een langere periode, kan het prijseffect mogelijk gunstiger zijn.

Naast (en eventueel aanvullend aan) deze aanpassingen van het instrument kan ook gedacht worden aan:

- alternatief risicomanagement, zoals futures. Zeker bij een verdergaande globalisering, met toenemende economische consequenties van dierziekte-uitbraken, neemt het belang van risicomanagement toe.

Om deze opties te toetsen zijn drie diepte-interviews gehouden met bedrijven in de vleesindustrie. Hierbij is ingegaan op het nut van PO en op de genoemde alternatieven. De grote lijn ten aanzien van PO is dat PO als instrument wenselijk is, maar ook kanttekeningen kent. Zo geeft het ruimte voor speculanten, omdat ze weten wanneer vlees vrijkomt. Ook werd gezegd dat de voorwaarden bij PO niet de vrijheid van handelen mogen inperken. Er is ook gevraagd naar de vier genoemde aanpassingen van het instrument. Hieruit

kwam naar voren dat optie a), langere opslag, serieus overwogen dient te worden, omdat hiermee beter ingespeeld kan worden op de marktbewegingen. De andere alternatieven kunnen niet rekenen op draagvlak bij de ondervraagde ondernemers.

Bij het langer opslaan speelt de productkwaliteit een belangrijke rol. Volgens een van de geïnterviewden is opslag van 9-12 maanden voor mager vlees (<50% vet) van beste kwaliteit mogelijk. Vettere producten beginnen eerder ranzig te worden, maar als het vlees met zwoerd is, is het vet bedekt, en kan het ook langer bewaard blijven. De maximale opslagduur hangt in het algemeen tevens af van de snelheid van invriezen na de slacht en van de vriestemperatuur.

Een tussentijdse fysieke productverwisseling heeft enige invloed op de markt. Er komt namelijk iets meer bevroren vlees op de markt, terwijl er vers vlees uit de markt gehaald wordt. Of dit van invloed is op de prijsvorming, is niet goed in te schatten. Door de geïnterviewden wordt ingeschat dat tussentijdse fysieke productverwisseling in principe mogelijk moet zijn, mits goed gecontroleerd door DR om fraude tegen te gaan.

4. Discussie en conclusies

PO nuttig

Er zijn diverse redenen voor de Nederlandse varkenssector om positief te staan tegenover PO als marktordeningsinstrument.

- ten eerste leidt PO tot minder heftige prijsfluctuaties. Prijsfluctuaties betekenen risico en risico kost geld. PO is een nuttig prijsdempend instrument;
- daarnaast krijgt de EU door de WTO-onderhandelingen minder armslag om de markt te ondersteunen. De combinatie PO en exportrestitutie heeft in het verleden bewezen een goede combinatie te zijn. Omdat exportrestitutie, als effectief crisisinstrument, per 2013 vervalt, is PO des te meer nodig om volume- en prijsfluctuaties te verminderen;
- een derde argument voor PO is dat de varkenshouderij in Nederland te maken heeft met hoge vaste kosten, zodat er niet eenvoudig ingesprongen of gebruik gemaakt kan worden van schommelingen in vraag en aanbod. Een constant productievolume en rustig prijsverloop is voor Nederland dus belangrijk;
- ten slotte zou er ook zonder PO-instrument door de vleesindustrie mogelijk wel vlees ingeslagen worden om het prijsdal te vermijden. Een vergoeding vanuit de EU voor de hiervoor te maken kosten komt dan ten goede aan de varkenskolom.

PO als crisisinstrument voor marktbeheersing is voor de Nederlandse varkenssector dus wenselijk.

Boven de markt

Het handelsargument dat vlees 'boven de markt hangt' is in deze studie niet objectief weerlegd of bevestigd. Daarvoor zou een uitgebreide statistische analyse nodig zijn. Er spelen echter dusdanig veel factoren een rol in de prijsvorming, dat dit niet eenvoudig is. Er kan ook gekeken worden naar een alternatieve invulling van PO.

Aanpassingen nodig?

Drie mogelijke aanpassingen van de modaliteiten van PO en een alternatief zijn overwogen: Langere opslag; Alleen inzetten bij afzet naar buiten de EU; Stapsgewijze uitslag; en alternatieve vormen van risicomangement. Uit de interviews blijkt dat de optie Langere opslag serieus overwogen dient te worden. Aanbevolen wordt deze optie uit te werken en voor te leggen aan de EC.

Literatuur

Agra CEAS Consulting, *Evaluation of the Common Market Organisations (CMOs) for pigmeat, poultrymeat and eggs*. Final Report for DG Agriculture. Contract 30-CE-0009330/00-422134/CC/November 2005.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2007*. Rapport PR.07.01. LEI. Den Haag, 2007.

Berkum, S. van en P. Roza, *De EU op de agrarische wereldmarkt. Een evaluatie van de Uruguay-ronde*. Rapport 6.05.24. LEI, Den Haag, 2005.

Boonekamp, L., 'Presentatie OECD op IMS Meat Conference 2006'. In: *Meatprocessing Global* (september/oktober 2006), pp.38.

EEG, *Verordening (EEG) Nr. 2759/75 van de Raad, van 29 oktober 1975, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees*. 1975.

EEG, *Verordening (EEG) Nr. 3444/90 van de Commissie, van 27 november 1990, houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun voor de particuliere opslag van varkensvlees*. 1990.

Hoste, R., G.B.C. Backus, J. Bolhuis, F.H.J. Bunte en M.A. van Galen, *Ontwikkeling Integrale Varkensnotering. Een haalbaarheidsstudie naar een halfwekelijkse prijsnotering voor varkens*. Intern rapport voor Nederlandse Varkbond Varkenshouders. LEI, Den Haag, oktober 2003.

Hoste, R., N. Bondt en P. Ingenbleek, *Visie op de varkenskolom*. Rapport PR.04.05. LEI, Den Haag, 2004.

Hoste, R. en N. Bondt, *Productiekosten varkensvlees*. Rapport 2.06.01. LEI, Den Haag, 2006.

LNV, 'Regeling particuliere opslag varkensvlees 2003'. In: *mededeling Vlees 15* (2003). LASER, Roermond.

Overleg Prijsindicaties varkenshouderij. Forum van deskundigen in de varkenssector over financiële uitgangspunten. LNV - Directie Kennis en Animal Sciences Group, 28 april 2006.

Oskam, A., H. Versteijlen en H. Silvis, 'Van prijsbeleid naar bedrijfstoelagen'. In: G. Meester, A. Oskam en H. Silvis, *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen; Van politiek naar praktijk*. Wageningen Academic Publishers, 2005.

Silvis, H.J. (red.), L.H.G. Slangen, H.J. Bremmers, W.J.M. Heijman, R.A. Jongeneel, *Handboek agrarische economie en beleid: bedrijven, ketens en groene ruimte*. Stenfert Kroese, Groningen, 2002.