



Position paper Mondiale effecten van de oorlog in Oekraïne

dr. CB (Bart) de Steenhuijsen Piters, Senior Researcher Food Systems / Food & Nutrition Security
Wageningen Economic Research

Achtergrond

Recentelijk heeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Wageningen Economic Research opdracht gegeven de effecten van de oorlog in Oekraïne te onderzoeken voor Nederland en de mondiale voedselzekerheid. In dit position paper gaat Wageningen Economic Research in op de vragen die op 10 mei besproken worden tijdens het rondetafelgesprek 'Mondiale voedselzekerheid in tijden van oorlog' van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van de Tweede Kamer.

1. In hoeverre voorziet u de komende maanden problemen in de voedselzekerheid (in Nederland, de Europese Unie en/of wereldwijd) als gevolg van de oorlog in Oekraïne?

De Food and Agricultural Organisation (FAO) definieert voedselzekerheid als de situatie waarbij mensen op elk ogenblik fysiek en economisch toegang hebben tot voldoende, veilige en voedzame levensmiddelen om in hun eetbehoeften en -voorkeuren voor een actief en gezond leven te voldoen. Anders gezegd, mensen zijn vrij van honger en ondervoeding (FAO, 2000).

Voedselzekerheid kent een aantal pijlers, het gaat om beschikbaarheid van, toegang tot, gebruik én de stabiliteit van de voedselvoorziening. Veel voedselonzekerheid is niet het gevolg van een tekort aan voedsel, maar van het feit dat men er geen toegang toe heeft. Armoede is de belangrijkste oorzaak van beperkte toegang tot voedsel: men heeft simpelweg het geld niet om voedsel te kopen. Ook de kwaliteit van voedsel kan een belangrijk obstakel zijn in het bereiken van voedselzekerheid; men heeft dan wel toegang tot voldoende calorieën maar de voedingswaarde (in termen van macro- en micronutriënten) is ontoereikend.

Mondiaal zijn er kwetsbare landen en regio's die sterk afhankelijk zijn van de import van producten uit Oekraïne en Rusland. Vooral lage inkomenslanden en landen zonder mogelijkheden tot imports substitutie, zoals in Noord-Afrika, hebben te maken met verminderde toegang tot voedsel.

Noch voor de EU noch voor Nederland geldt dat de voedselzekerheid in het geding is. Het Europese en Nederlandse voedselsysteem zijn robuust, in de zin van bestand tegen schokken. Echter, minder koopkrachtige consumenten kunnen beperkt worden in hun toegang tot gezond voedsel vanwege hogere voedselprijzen, stijgende energielasten en andere prijsstijgingen. Zo maken in Nederland ruim 160.000 huishoudens in meer of mindere mate gebruik van voedselbanken en zij moeten gezien worden als één van de kwetsbare groepen bij snelle verhoging van voedselprijzen. Ruim zes procent van de Nederlanders maakt deel uit van een gezin dat leeft onder de lage-inkomensgrens.

Mondiaal zijn er kwetsbare landen en regio's die sterk afhankelijk zijn van de import van producten uit Oekraïne en Rusland. Vooral lage inkomenslanden en landen zonder mogelijkheden tot imports substitutie, zoals in Noord-Afrika, hebben te maken met verminderde toegang tot voedsel, wat vooral een gevolg is van de stijgende prijzen voor voedsel. Dit raakt vooral de armere mensen in deze landen, die soms wel meer dan de helft van hun inkomen uitgeven aan voedsel. Naast de verminderde beschikbaarheid en toegang tot granen en oliezaden door de oorlog in Oekraïne, kan ook de beschikbaarheid en toegang tot kunstmest als gevolg van de handelsembargo's met Rusland en Belarus in het gedrang komen.

2. Wat zijn de belangrijkste oorzaken daarvan?

Al voor de inval van Rusland in Oekraïne stegen wereldwijd prijzen voor energie en voedsel. Dit had te maken met nationale maatregelen in de strijd tegen de verspreiding van COVID-19. Hierdoor werd zowel de internationale als de regionale en binnenlandse handel in voedselproducten beperkt en dit had een negatief effect op de productie ervan. Daarnaast stegen de transportkosten in de handel. Het aanbod van basisvoedselproducten zoals granen op de wereldmarkt is zeer afhankelijk van enkele grote exporteurs. Voedselsystemen in graan importerende landen zijn daardoor zeer gevoelig voor schokken. In dit geval zijn die schokken van economische aard, maar met toenemende klimaatverandering kunnen schokken van vergelijkbare omvang ook ontstaan door extreme weersomstandigheden.

De internationale handel in voedselproducten zoals tarwe en zonnebloemolie is de afgelopen decennia steeds sterker geconcentreerd en wordt anno 2022 gedomineerd door enkele, grote multinationale ondernemingen. ADM, Bunge, Cargill en Louis Dreyfus zijn de grote vier graanhandelaren in de wereld die meer dan 70% van de handel in handen hebben. Deze ondernemingen voorzien vooral de Westerse agro-industrie van primaire producten die omgezet worden tot hoogwaardige voedselproducten. De abrupte vermindering van de export van graan en oliezaden uit Oekraïne en de belemmeringen die opgelegd zijn aan Rusland vanwege sancties leiden ertoe dat de grote internationale firma's hun grondstoffen hebben veiliggesteld zodat de levering van voedselproducten aan Westerse afnemers niet in het geding zal komen. Doordat deze firma's voldoende koopkracht hebben, ondersteund door financiële instellingen, worden minder koopkrachtige ondernemingen, die opereren voor afnemers in lage inkomens landen, geconfronteerd met hogere prijzen, omdat er toch minder aanbod op de wereldmarkt is. Enkele landen, zoals Pakistan en Hongarije, hebben een exportbeperking opgelegd voor granen om de binnenlandse beschikbaarheid te garanderen en de prijs van voedsel te beheersen.





Position paper Mondiale effecten van de oorlog in Oekraïne

dr. CB (Bart) de Steenhuijsen Piters, Senior Researcher Food Systems / Food & Nutrition Security
Wageningen Economic Research

De rol van financiële instellingen bij de handel in landbouwgrondstoffen neemt nog steeds toe. Dit is één van de redenen waarom de grote internationale multinationals hun toevoer van primaire producten veilig kunnen stellen. Hoewel de rol van financiële instellingen is toegenomen, heeft onderzoek niet kunnen aantonen dat hogere voedselprijzen worden veroorzaakt door speculatie. Wel zijn de internationale handelsstromen kwetsbaarder geworden voor belangen van meer stakeholders, zoals financiële instellingen, en vindt zoals hierboven al gesteld manipulatie van internationale markten plaats met o.a. het doel van veiligstellen van toeleveranties.

3. Welke mogelijkheden ziet u om die problemen op te lossen?

We constateren dat veel voedselsystemen te afhankelijk zijn geworden voor hun essentiële producten van enkele bronnen en dat deze afhankelijkheid ze kwetsbaar maakt voor onvoorspelbare schokken. Hieronder volgen enkele adviezen hoe die kwetsbaarheid verminderd kan worden en voedselsystemen meer weerbaar en veerkrachtig gemaakt kunnen worden.

De grote mate van concentratie van de handel kan leiden tot tekorten in voedselsystemen die niet bediend worden door die enkele grote multinationale ondernemingen. Het versterken van voedselimporteurs in kwetsbare voedselsystemen kan leiden tot een betere positie en daarmee meer stabiele voedselleveranties. Een instrument hiertoe is het tijdig vergroten van toegang tot handelskapitaal.

In kwetsbare voedselsysteem kunnen strategische voedselproducten gecompliceerd en vervangen worden door andere, binnenlandse of regionale producten. Hiermee neemt de eenzijdige afhankelijkheid van de geïmporteerde producten af. Een voorbeeld is het nationale beleid in Rwanda om tarwe te vervangen door lokaal geproduceerd cassave.

Door meer anticiperend overheidsbeleid kunnen voedselsystemen voorbereid worden op mogelijke tekorten vanwege geopolitieke, klimatologische en economische schokken. Dergelijk beleid kan stimulatie inhouden van meer diversificatie van de handel, bevorderen van toegang tot kennis, het open houden van (regionale) grenzen voor handel of het aanleggen van buffers door verschillende actoren in het voedselsysteem. Voor meer kansen voor lokale boeren met de hogere graanprijzen moeten we vooral kijken naar toegang tot kapitaal, landbouw inputs en uitgangsmateriaal.

4. Wat zijn uw verwachtingen omtrent de lange termijn impact van de oorlog in Oekraïne op de voedselzekerheid?

Voor de langere termijn zijn er verschillende factoren die bepalen hoe de voedselzekerheid zich kan gaan ontwikkelen. Nader onderzoek zal hier (een deel van de) antwoorden op geven. Scenario's worden vooral bepaald door de duur van de oorlog en verwante handelsbeperkingen.

Op dit moment ligt er nog veel tarwe, zonnebloemolie en mais in opslag in Oekraïne. Mocht dit weer verhandeld kunnen worden en producenten hun land kunnen inzaaien, dan blijven de effecten op de middellange termijn beperkt. Bij een langere stagnatie van productie en export gaan er vanwege de hogere prijzen voor deze producten economische prikkels uit naar andere gebieden in de wereld waar tot op heden deze producten minder of nog niet verbouwd werden. Dan is substitutie van producten uit Oekraïne en Rusland door andere productiegebieden mogelijk. Maar consumenten kunnen ook overstappen op andere voedselproducten die betaalbaarder zijn en daarmee een economische impuls geven aan de verhoging van de productie daarvan. Overheden kunnen dit stimuleren, zoals in Rwanda waar steun wordt gegeven aan het vervangen van buitenlands tarwe door binnenlands geproduceerd cassave.

Door meer anticiperend overheidsbeleid kunnen voedselsystemen voorbereid worden op mogelijke tekorten vanwege geopolitieke, klimatologische en economische schokken.

