

Nieuwe EU-landen passen zich aan

Lidstaten werken hard aan invoering melkquotering



Abele Kuipers

nieuw
EU lidstaten

totaal
melkquotum
in tonnen



Estland

624.483



Litouwen

1.646.939



Letland

695.395



Polen

8.964.071



Tsjechië

2.682.143

Een maximum aan melk. Daar krijgen veehouders in de nieuwe EU-lidstaten per 1 mei 2004 mee te maken. Vanaf die dag maken tien nieuwe lidstaten deel uit van de Europese Unie. Het gaat om acht Centraal-Europese landen en twee ministaten. Voor die landen heeft dat grote aanpassingen aan de Europese regelgeving tot gevolg. Een van de aanpassingen betreft de melkquotering, die per 1 mei 2004 ingaat. Om onduidelijke redenen heeft één land, Slovenië, uitstel gekregen tot 1 mei 2005. Twee landen hebben al enige ervaring met het quotumsysteem. In Hongarije was er al een vorm van melkquotering vanaf 1996, terwijl in Tsjechië sinds enkele jaren een productiebeperking geldt. In mei 2003 zijn de acht Centraal-Europese landen in Nederland bijgepraat over de verschillende uitvoeringsvarianten van de quotering. Hierbij vond ondersteuning plaats van de ministeries van Landbouw en Economische Zaken, het Productschap Zuivel en Agro Management Tools. Een tweede bijeenkomst in Boedapest ging meer over de gevolgen voor de bedrijfsvoering. Vanuit deze bronnen en een vijftal bezoeken aan deze landen wordt in dit artikel informatie verschaft.

Enorme verschillen

De bedrijfsstructuur van de nieuwe landen is geschetst in tabel 1 op pagina 56. Er zijn enorme verschillen in bedrijfsgrootte. Tsjechië en Slowakije hebben grote bedrijven en de rest heeft (heel) kleine melkveehouderijen. De gecontroleerde productie per koe schommelt tussen 5000 en 6000 kg. In Polen is dit lager. In landen

als Litouwen, Letland en Polen melken veel 'boeren' alleen voor eigen consumptie. Zij hebben één of twee koeien. Deze boeren krijgen geen quotum. De getallen in de tabel zullen de komende tijd ongetwijfeld moeten worden bijgesteld. Een voorbeeld: in Polen wordt gesproken over 800.000 boeren met een of meer koeien, gemiddeld met 3,3 koe per bedrijf. Eind 2003 hadden 357.000 boeren een fabrieksquotum aangevraagd en 82.000 een consumentenquotum, dus in totaal 439.000. Het gemiddelde aantal koeien op deze bedrijven zal dus hoger zijn dan de 3,3 koeien die in tabel 1 zijn vermeld. Van de boeren die aan de zuivelfabriek leveren heeft 54 procent een quotum toegewezen gekregen van 0 tot 10.000 kg, 21 procent van 10.000 tot 20.000 kg, 17 procent van 20.000 tot 50.000 kg en de rest meer. Het percentage van de boeren met directe verkopen aan de consument dat een quotum tussen 0 en 20.000 kg heeft gekregen, bedraagt 93. In feite zit drie kwart van de fabrieksmelk bij een kwart van de melkleverende producenten.

Een ander voorbeeld is Slovenië. Hier worden momenteel de melkleveranties van bedrijfjes die een gezamenlijke dorpsstank hebben, niet meer opgehaald door de zuivelfabriek. Dit past niet in het systeem van individuele quota. Het aantal geregistreerde bedrijven zal dan ook snel afnemen.

Na de omwenteling in Centraal- en Oost-Europa in het begin van de jaren negentig is de veestapel drastisch gekrompen. Een periode van onrust en onzekerheid en wegvallende Oost-Europese markten veroorzaakten deze vrije val. In figuur 1 is deze ontwikkeling geschetst. In deze

figuur wordt het totaal aantal koeien vermeld, inclusief de zoogkoeien. Dit laatste aantal is beperkt en de afname in aantal melkkoeien is overduidelijk. In figuur 2 zijn ter vergelijking deze aantallen overzichtelijk gerangschikt voor zowel de nieuwe als de oude EU-landen.

Administratieve rompslomp

De invoering van de quotering is een ingewikkelde zaak. De administratie rondom de superheffing is uitgebreid. Iedere boer krijgt een vaste plas melk met referentie. Bovendien betekent quotum een extra kapitaalgoed en beïnvloedt het de bedrijfsvoering. In Nederland weten we er ondertussen alles vanaf. Na twintig jaar zijn de discussies over het systeem nog steeds niet gestopt. Op de toplist van beleidsprioriteiten van LTO-melkveehouderij stond dit jaar de aanpak van de quotumprijs en het leasen. Dat zegt meer dan genoeg.

De door de EU toebedeelde quota aan de nieuwe landen zijn doorgaans gebaseerd op het jaar 2001 of een aangrenzend jaar. Door de dalende omvang van de veestapel en de totale productieomvang is het toebedeelde quotum bepaald niet hoog. Alle nieuwe landen tezamen hebben ruim 18 miljoen ton melk gekregen, terwijl Nederland alleen al 11 miljoen ton heeft. Bovendien wordt in sommige landen veel melk direct aan de consument verkocht. Het percentage directe verkopen wordt bijvoorbeeld in Litouwen en Letland geschat op respectievelijk 24 en 33 procent van het totale quotum. In West-Europa heeft Oostenrijk het hoogste percentage directe verkopen aan de consument (twintig procent). In Nederland bedraagt het minder dan één procent van de totale productie.

De kortingspercentages voor individuele bedrijven vallen doorgaans mee, ook al omdat Centraal-Europa in 2003 met extreem droog weer te maken heeft gehad. Veelal is de productietoewijzing op de melkleveranties in dat jaar gebaseerd en hoeft er niet in sterke mate gekort te worden ten opzichte van 2001, het jaar aan de hand waarvan het landenquotum berekend is.

Meer dynamische melkveegebieden hebben overeenkomstig de situatie in Nederland in 1984 en 1985 wel een moeilijke start. In Slovenië wordt bijvoorbeeld gesproken over een komende korting van de productie op het individueel bedrijf van acht tot tien procent bij de start. En in Polen is maar 74 procent van het aangevraagde consumentenquotum gehonoreerd. Men benoemt in de verschillende landen doorgaans ook groepen 'hardheidsgevallen' voor extra melk. Dit betreft groepen als investeerders, jonge boeren, ecologische boeren en boeren die met ziekte op het bedrijf te maken hadden. De administratieve last voor de nieuwe landen zal groot zijn, mede door de kleine veestapels en de omvang van de directe verkopen. In Litouwen zijn op dit moment bijvoorbeeld al 200.000 bedrijven met melkvee geregistreerd die recht hebben op een quotum, terwijl het totale landenquotum minder dan een zesde deel van het Nederlandse bedraagt. De administratieve rompslomp in zo'n land rondom de quotering is natuurlijk enorm.

Keuzen nog vaag

De wijze van uitvoering van het quota-systeem is vaak nog niet duidelijk. Landen met ervaring met productiebeperking, zoals Hongarije, lopen nu niet bepaald voorop met de aanpassing aan de EU-regelgeving. Men denkt een voor-sprong te hebben en laat het wat op zijn beloop.

In Polen en Slovenië gaat men met regio's werken. Polen is opgedeeld in 16 regio's en in Slovenië is dit aantal nog in bespreking. De idee is om bepaalde regio's tegen ontvolking te beschermen, bijvoorbeeld de bergregio. Wellicht speelt ook de gedachtegang mee om de administratie van de quotering beha-baar te houden door regionale overheden in te schakelen. In Litouwen is de ge-

nieuw
EU lidstaten

totaal
melkquotum
in tonnen



Slowakije

1.013.316



Hongarije

1.947.280



Slovenië

560.424



Cyprus

145.200



Malta

48.698

	<i>aantal bedrijven</i>	<i>koeien per bedrijf</i>	<i>melkproductie in kg per koe</i>
Estland	7.120	16	5119
Litouwen	204.100	2,2	5015
Letland	80.820	2,7	4833
Polen	440.000	> 3,3	3838
Tsjechië	3.470	212	5718
Slowakije	900	170	5246
Hongarije	30.000	12	6317
Slovenië	16.850	8	5561

Tabel 1 – Bedrijfsgegevens van de nieuwe landen

hele administratie wel centraal geregeld, maar vindt de formulierenstroom en invulling via de talloze regionale ‘communities’ (regionale overheidskantoren) plaats. In West-Europa werken Frankrijk en Duitsland ook met regio’s. In Duitsland en Frankrijk verschillen de quotumprijzen behoorlijk per regio. In Duitsland varieerde de quotumprijs in 2002 bijvoorbeeld van 20 eurocent per kg (in Oost-Duitsland) tot 90 eurocent per kg (in Beieren). In de meeste nieuwe landen wordt nog niet echt over een eventuele prijsvorming van melkrechten nagedacht. Andere zaken hebben prioriteit, vooral de administratieve invoering van het systeem. In Hongarije werd gesproken over een prijs van 10 eurocent per kg. Het ministerie meldt dat voor de nabije toekomst de prijs af zal hangen van de aantallen buitenlandse investeerders in de sector. In Polen wordt momenteel in de krant al quotum aangeboden voor 20 eurocent. In meerdere landen wil men bij voorkeur geen prijsvorming. Hoe deze landen dat willen bereiken is nog niet bekend. In feite vindt er een voortdurende tweestrijd plaats tussen het socialistische verleden en het nieuwe liberale denken uit het westen. Bij elke volgende regering kan de voorkeur hierin verschillen. Wel overweegt een meerderheid van landen om leasen niet toe te staan. In het ‘grote melkveeland’ Polen wordt leasen echter wel gewoon onderdeel van het systeem. De complexe administratieve invoering van de quoterings in Polen wordt al enkele jaren ondersteund vanuit het Nederlandse Productschap voor Zuivel.

Roemenië en Bulgarije

Over de effecten van de quoterings op het bedrijf en de bedrijfs-

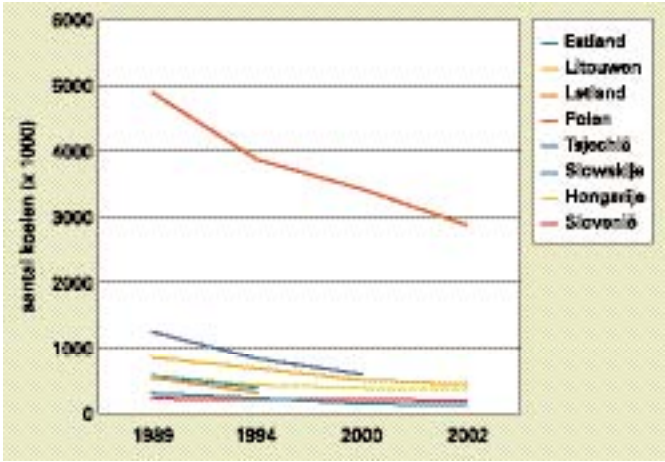
voering wordt nog nauwelijks gesproken. Toch is op dat gebied veel werk te doen. Om dit te stimuleren wijdt de European Association for Animal Production (EAAP) in september een workshop aan dit onderwerp. Nederlandse deskundigen ondersteunen dit. De aandacht concentreert zich dus nu nog rond de administratie. De betrokkenheid van het boerenbedrijfsleven bij de invoering lijkt erg mager. Daarom was het best verrassend toen bij een recent bezoek aan Bulgarije een werkbijeenkomst plaatsvond, waar alle partijen uit de sector aan tafel zaten om de invoering van de quoterings in dat land in 2007 te bespreken. Bulgarije hoopt, evenals Roemenië, in dat jaar de EU binnen te treden. Opvallend was de positieve houding ten opzichte van deze toekomstige gebeurtenis. Het vele papierwerk, waarmee men nu al volop bezig is, neemt men blijkbaar graag op de koop toe.

Kansen in nieuwe lidstaten

Gezien de huidige productieomvang en de structurele veranderingen in bedrijfsstructuur die nog moeten plaatsvinden, bestaat de indruk dat de concurrentie vanuit het oosten uiterst bescheiden zal zijn op het gebied van zuivel. Bovendien is de voorlichting nog lang niet op de nieuwe situatie voorbereid. Er liggen daarentegen ongetwijfeld kansen voor Nederlandse veehouders om een bestaan op te bouwen in een nieuwe lidstaat. Ook liggen er kansen voor de vermarkting van praktische kennis en materialen. Onze handel zal zich zonder twijfel ook op deze landen richten. De Nederlandse zuivelondernemingen zijn al actief in enkele Centraal-Europese landen. Samenvattend: deze landen verdienen momenteel eerder onze sympathie en steun dan dat eventuele gevoelens van bedreiging en concurrentie op hun plaats zijn.

Dr. ir. A. Kuipers,
directeur Agro Management Tools, Wageningen UR

Figuur 1 – Verloop van het aantal koeien in de nieuwe landen (in duizenden)



Figuur 2 – Aantallen koeien in oude en nieuwe EU-landen in 2002 (landen met een * zijn nieuwe lidstaten per 1 mei 2004) (bron: CBS)

