

De internationale zuivelmarkt nu en in de toekomst

Bijdrage aan de studie 'Melken in de nieuwe realiteit'

Siemen van Berkum¹
LEI - Wageningen UR
maart 2008

Inhoudsopgave

1. Introductie
2. Kenmerken van de internationale zuivelmarkt
 - 2.1 Belangrijkste spelers op de internationale zuivelmarkt
 - 2.2 Internationale prijsontwikkelingen
3. Drijvende factoren achter de marktontwikkeling
 - 3.1 Vraagfactoren
 - 3.2 Aanbodfactoren
 - 3.3 Beleid
4. Ontwikkelingen op internationale zuivelmarkten bij voortzetting van trends en beleid
 - 4.1 Internationale markt
 - 4.2 Ontwikkelingen op de Europese markt
5. Afschaffing van de melkquotering in de EU: wat zijn de gevolgen voor de melkveehouderij?
6. Wat is de nieuwe realiteit?
7. Conclusies

¹ Met dank aan Cees van Bruchem (LEI) en Jelle Zijlstra (ASG) voor hun commentaar op eerdere versies.

1. Introductie

Dit onderdeel van de studie 'Melken in de nieuwe realiteit' schetst de markt- en beleidscontext waarmee de melkveehouderij in Nederland nu en in de komende jaren te maken heeft. Het geeft inzicht in de huidige marktsituatie, verklaart een aantal ontwikkelingen en geeft aan hoe een 'nieuwe realiteit' ontstaat voor de Nederlandse melkveehouder, voortkomend uit een combinatie van markt- en beleidsontwikkelingen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. De volgende paragraaf geeft een overzicht van de belangrijkste productieregio's in de wereld, naast internationale marktposities en recente marktontwikkelingen. Veel factoren zijn van invloed op die marktontwikkelingen; in paragraaf 3 worden de drijvende krachten (en de trends daarin) achter vraag- en aanbodontwikkelingen op agrarische markten beknopt gepresenteerd. Daarbij wordt ook aandacht gegeven aan de voor de landbouwsector relevante beleidsterreinen, aangezien die in belangrijke mate randvoorwaarden stellen aan de sector en de markt. In paragraaf 4 worden de verwachtingen volgens de OESO, FAO en de Europese Commissie ten aanzien van de toekomstige ontwikkelingen op de internationale zuivelmarkt samengevat. Belangrijk uitgangspunt voor deze in de loop van 2007 verschenen projecties is dat bestaand landbouw- en handelsbeleid in de belangrijkste zuivelproducerende landen wordt voortgezet. Een belangrijke breuk in het Europese beleid dient zich echter aan: de Europese Commissie heeft aangegeven de melkquotering na 2015 af te willen schaffen (EC, 2007a). De gevolgen van deze beleidsverandering voor de Europese en internationale zuivelmarkt, maar vooral voor de verdeling van de melkproductie binnen de Unie vormen het onderwerp van paragraaf 5. Paragraaf 6 evalueert het voorgaande en schetst de 'nieuwe realiteit' waarmee de Nederlandse melkveehouderij te maken krijgt. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies.

2. Kenmerken van de internationale zuivelmarkt

2.1 Belangrijkste spelers op de internationale zuivelmarkt

Melk wordt in veel landen in de wereld geproduceerd maar vooral in Europa, Noord-Amerika, Oceanië en (Zuid en Oost) Azië. De grootste producenten zijn de EU, India en de VS (zie tabel 1). De EU neemt alleen al bijna een kwart van de wereldproductie voor haar rekening. Dat aandeel daalt overigens, omdat door de quotering de melkproductie in de Unie niet of nauwelijks toeneemt, terwijl dat wel het geval is in de VS, India (beide +10% sinds 2000) en enkele andere grotere productielanden zoals Brazilië en China.

In de internationale handel van zuivelproducten speelt de EU ook een bijzonder grote rol. De EU-25 is met Nieuw Zeeland de grootste exporteur van de wereld.² Daarnaast importeert de Unie nog een aanzienlijke hoeveelheid zuivelproducten (met name in de vorm van kaas en boter), waardoor zij tot de vier grootste zuivelimporteurs van de wereld behoort (zie tabel 1).

² In 2006 nam Nieuw-Zeeland de positie van de EU als grootste exporteur over.

De internationale handel in zuivelproducten wordt aan de exportzijde gedomineerd door de rijkere, ontwikkelde landen. De Russische Federatie en China mogen grote producenten van melk zijn, beide landen behoren ook tot de grootste importeurs van zuivelproducten. Dat geldt ook voor de VS, maar tegelijkertijd is dit land (sinds kort) ook een belangrijke aanbieder van zuivelproducten op de wereldmarkt. De posities van Nieuw Zeeland en Australië zijn bijzonder: deze zijn samen goed voor bijna 35% van de wereldexport maar zijn met een gezamenlijk productie van 25 miljoen ton (circa 4% van de wereldproductie) bescheiden producenten van melk.

Tabel 1 Belangrijkste landen en regio's in termen van productie en handel (in miljoen ton melkequivalenten), gemiddelde van 2004/2005

Productie		Import		Export	
EU-25	148	Russische Fed.	4,8	EU-25	16,5
India	93	Mexico	3,2	Nieuw Zeeland	12,4
VS	79	VS	3,0	Australië	6,0
Russische Fed.	32	EU-25	2,8	VS	4,9
Pakistan	29	China	2,6	Oekraïne	1,9
China	27	Japan	2,6	Wit-Rusland	1,8
Brazilië	25	Saoedi-Arabië	2,3	Argentinië	1,7
Nieuw Zeeland	15	Filippijnen	2,0	Canada	0,6
Oekraïne	14	Algerije	1,9	Uruguay	0,6
Turkije	11	Indonesië	1,5	Thailand	0,6
Rest wereld	151	Rest wereld	25,5	Rest wereld	7,4
Totaal	624	Totaal	52,2	Totaal	54,4
W.v. ontwikkelingslanden	302	W.v. ontwikkelingslanden	36,1	W.v. ontwikkelingslanden	8,9

Bron: FAO FAOstat (december 2007); PZ Statistische informatie voor EU-25 handelscijfers (december 2007).

Internationale handel in zuivelproducten vindt voornamelijk regionaal plaats. Zo zijn de belangrijkste exportbestemmingen van de EU-25 Noord-Afrika, het Midden-Oosten, Rusland en de VS. De VS vindt in buurland Mexico haar belangrijkste exportmarkt. De uitvoer van Australië en Nieuw Zeeland is vooral gericht op de nabijgelegen regio Zuidoost Azië, op China en Japan. Daarnaast exporteert Nieuw Zeeland overigens ook naar het Midden-Oosten en de VS, markten waar ook de EU een groot belang heeft.

Een opvallende ontwikkeling op de internationale zuivelmarkten van de laatste twee decennia is de teruggang van de EU als dominante exporteur. Deze trend is zichtbaar bij alle belangrijke zuivelproducten. Had de Unie in begin jaren negentig nog rond 50% marktaandeel van kaas en volpoeder, in 2006/2007 is het marktaandeel bij kaas gedaald tot circa 35% en bij volpoeder tot 25% (voor EU-25, uitgedrukt in volumes). Bij boter is het marktaandeel teruggelopen van bijna 40% naar iets meer dan 20%. Het marktaandeel van 30% bij mager melkpoeder is teruggevallen tot minder dan 10% (zie FAO, juni 2007: 30, figuur 33). Het is met name Nieuw Zeeland dat op de poeder- en botermarkt het stokje van de EU heeft overgenomen, terwijl dit land na de EU de grootste aanbieder van kaas is op de internationale markt. Ook Argentinië (bij volpoeder), de VS (bij magere melkpoeder) en Australië (bij magere melkpoeder en

bij kaas) spelen momenteel een zeer belangrijke rol als exporteur. Vertaald in melkequivalenten (om alle producten op een noemer te brengen) heeft Nieuw-Zeeland in 2006 voor het eerst de EU als grootste zuivelexporteur van de wereld van die positie verdrongen en is Nieuw-Zeeland nu als exporteur goed voor een aandeel van 26% in het totale volume van de wereldzuivelhandel tegen 22% voor de EU (Jansen, 2007).

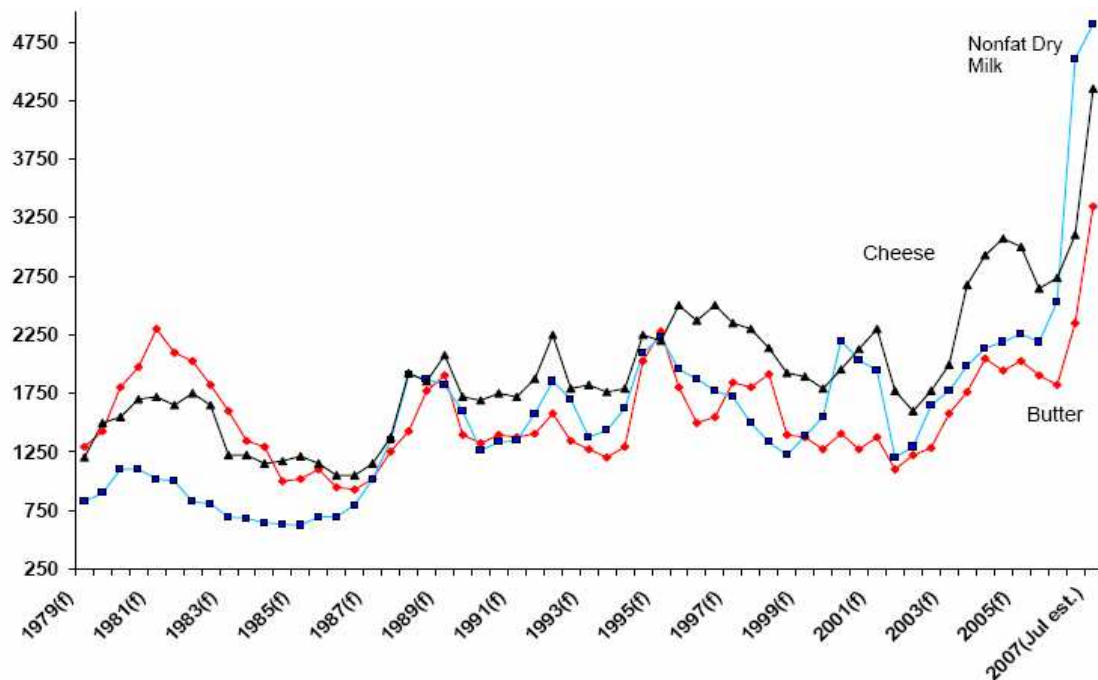
Kader 1 Positie van Nederland op de internationale zuivelmarkt

Nederland is, naast Duitsland, Frankrijk en Ierland een belangrijke zuivelexporteur in de EU: het neemt circa 20% van de totale EU-export van kaas, boter en volpoeder, en rond 10% van de uitvoer van mager melkpoeder voor zijn rekening. De markten voor de Nederlandse kaasexport liggen vooral in de omringende EU-lidstaten – ruim 80% van de kaasexport vindt zijn bestemming binnen de Unie. Van de Nederlandse boterexport blijft 60% binnen de Unie, de rest gaat naar derde landen. Voor de andere zuivelproducten is de internationale markt buiten de EU nog belangrijker. Zo vindt de helft van de export van gecondenseerde melk en mager melkpoeder zijn bestemming buiten de EU. Voor niet-mager melkpoeder is dat maar liefst 90%.
Bron cijfers: Productschap voor Zuivel (2007).

2.2 Internationale prijsontwikkelingen

Internationale prijzen van zuivelproducten hebben zich de afgelopen 25 jaar bewogen tussen redelijk beperkte bandbreedtes, zeker als dat wordt gezien in het licht van de recente ontwikkelingen (zie figuur 1). In zeer korte tijd – grofweg het voorjaar van 2007 - zijn de internationale prijsnoteringen voor mager en niet-mager melkpoeder verdubbeld. Ook voor boter en kaas is de recente prijsstijging fors geweest.

Overigens lijkt aan de stijgende prijzen een voorlopig einde te zijn gekomen: in september en oktober 2007 daalden achtereenvolgens de internationale marktnoteringen voor de poeder- en boterprijzen, gevolgd door een afname van de internationale kaasprijs in begin 2008. Daarmee zijn de internationale prijzen voor kaas, boter en vol poeder in februari 2008 overigens nog steeds beduidend hoger dan in de eerste helft van 2007. Voor mager poeder is de neergaande beweging in de internationale prijs de afgelopen maanden veel sterker geweest dan voor de andere zuivelproducten: in februari 2008 noteerde deze eenzelfde niveau (in euro's) als in de laatste maanden van 2006 (PZ, website, marktprijzen buitenland).



Figuur 1. Historische prijsontwikkeling van zuivelproducten (EU f.o.b. exportprijzen naar derde markten) Bron: FAS, juli 2007 (prijzen in US\$/ton)

Oorzaken van de sterke stijging van de zuivelprijzen in de eerste helft van 2007 zijn grotendeels incidenteel, maar ook structurele ontwikkelingen spelen een rol. Tot de laatste categorie behoort de (al enige jaren voortdurende) inkomensgroei in diverse ontwikkelingslanden en met name de olie-exporterende landen (w.o. Rusland). Deze stimuleert de vraagkant van de (internationale) markt. Bovendien leidt de devaluatie van de Amerikaanse dollar in 2007 ook tot hogere noteringen van internationale zuivelprijzen. De belangrijkste reden voor de recente prijstoe name is echter dat het aanbod achterblijft bij de groei van de vraag.³ Door droogte in twee opeenvolgende jaren is de productie in Australië gedaald en daarmee de export vanuit dat land. In India besloot de overheid in februari 2007 de export van melkpoeder 6 maanden lang te verbieden, om te voorkomen dat binnenlandse prijzen (te ver) opliepen. Omdat de Indiase uitvoer van melkpoeder in recente jaren juist sterk was toegenomen (vooral naar nabijgelegen markten in Azië en Midden-Oosten) kon het exportverbod voelbaar bijdragen aan de internationale krapte (Jansen, 2007). Ook in Argentinië veroorzaakte een van overheidswege ingestelde exportheffing een terugval in de uitvoer van vol melkpoeder. Stijgende voerprijzen (verband houdend met stijgende graanprijzen) hebben de winstgevendheid van de voerintensieve melkveehouderij verminderd, hetgeen in sommige landen (zonder quotumrestricties) verklaart dat aanbod niet of nauwelijks reageert op oplopende melkprijzen. Het Europese zuivelbeleid speelt evenwel ook een belangrijke rol bij de recente internationale prijsontwikkelingen. De productie blijft in de Unie – de grootste producent - min of meer stabiel door de melkquotering. Door vraaggroei – ook op de interne markt - zijn de Europese interventievoorraden in de loop van 2006 (voor melkpoeder) en 2007 (voor boter) geheel verdwenen. Verder zijn de mogelijkheden voor het verlenen van exportsteun

³ Zo nam de mondiale melkproductie tussen 1999 en 2006 met gemiddeld 2,3% per jaar toe en hield daarmee goeddeels gelijke tred met de vraagtoename, maar zal de productie in 2007 en 2008 naar schatting slechts met 1,2-1,3% groeien (FAS, 2007).

door WTO-afspraken sterk verminderd.⁴ Waar het laatst genoemde instrument in het algemeen de internationale prijs drukt, werden door de verkoop uit Europese voorraden internationale prijschommelingen in het verleden gedempt. Nu deze voorraden ontbreken, is de internationale markt in geval van groeiende vraag en/of een stagnerend of verminderde aanbod snel(ler) uit balans.

Een oplopende internationale prijs zou elders (buiten de EU) meer productie kunnen uitlokken, zodat internationale markten weer snel in evenwicht raken maar dat is niet altijd en/of op redelijk korte termijn het geval. In een groot aantal melkproducerende landen (waaronder met name de ontwikkelde landen, maar ook in bijvoorbeeld India en Turkije) merken boeren weinig tot niets van stijgende internationale prijzen omdat binnenlandse prijzen er op een hoger niveau liggen en de eigen markten worden afgeschermd van de wereldmarkt door importheffingen. Pas wanneer internationale prijzen zo hoog worden dat als gevolg daarvan ook de binnenlandse prijzen opwaarts worden gedrukt, zal een productie-effect mogelijk kunnen zijn. In met name ontwikkelingslanden domineert vaak de informele markt, die niet is geïntegreerd met de internationale markten; hierdoor zullen in veel van die landen internationale prijsstijgingen nauwelijks een aanbodreactie uitlokken. De hoge(re) internationale prijzen lokken wel productie uit in landen waar de sector direct(er) in contact staat met internationale marktontwikkelingen en mogelijkheden zijn voor productie-uitbreiding. Dit is ondermeer het geval in Argentinië, Brazilië en Uruguay waar melkproductie en export van zuivelproducten in recente jaren fors zijn toegenomen. Overigens doet zich (ook) in deze landen voor dat akkerbouw door de sterk gestegen graanprijzen een competitief alternatief wordt voor melkveehouderij. Dit zou op termijn de melkproductieontwikkeling en daarmee de exportpotenties van deze landen negatief kunnen beïnvloeden (Jansen, 2007).

3. Drijvende krachten achter marktontwikkelingen

Hoe de ontwikkelingen op de internationale zuivelmarkten verder gaan, hangt af van een complex van factoren die vraag- en aanbod van melk en zuivelproducten beïnvloeden. Projecties van toekomstige marktontwikkelingen baseren zich vaak op een aantal uitgangspunten over de trends in die factoren of drijvende krachten achter de marktontwikkelingen. Voordat we verder gaan met het behandelen van een aantal projecties gaan we eerst in op die drijvende krachten. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste trends in en aspecten van exogene (d.w.z. niet door de sector te beïnvloeden) factoren, die de vraag naar en het aanbod van landbouwproducten bepalen. Daarbij wordt ook aandacht gegeven aan de voor de sectorontwikkeling relevante beleidsterreinen, aangezien deze de markt beïnvloeden

3.1 Vraagfactoren

Demografische en economische ontwikkelingen bepalen, naast consumentenpreferenties, in sterke mate de vraag naar landbouwproducten. Recentelijk is daar ook de vraag naar biobrandstoffen bijgekomen. De belangrijkste trends in deze vraagbepalende factoren zijn:

⁴ In verband met de hoge internationale prijzen zijn in het voorjaar van 2007 de exportrestituties voor poeder en boter op nul gesteld.

Demografische ontwikkelingen

- de wereldbevolking blijft groeien: de komende tien jaar gemiddeld met iets meer dan 1% per jaar (OECD, 2007);
- de groei in ontwikkelingslanden (m.n. Afrika en Latijns Amerika) is sneller dan in de rijke landen;
- de bevolking in EU groeit nog enigszins (vanwege migratiesaldo) evenals die in Nederland (waar geboorteoverschot ten grondslag ligt aan bevolkingsgroei);
- de samenstelling van de bevolking in West-Europa wordt gekenmerkt door een groeiend aantal niet-westerse allochtonen, kleine huishoudens (toename 1-persoonshuishoudens) en voortgaande ontgroening en vergrijzing.

Macro-economische (inkomens)groei

- Gunstige prognoses voor economische groei in de wereld (in vrijwel alle regio's) t/m 2016 (IMF, 2007). Groei in Europa (gemiddeld 2% p.j.) blijft achter bij die in andere rijke landen en rest van de wereld (3% p.j.). In combinatie met de trends in de bevolkingsontwikkelingen betekent dit dat de grootste groei van de vraag naar landbouwproducten buiten Europa plaatsvindt.

Consumentenpreferenties

- Inkomensgroei en verstedelijking in ontwikkelingslanden leiden tot andere samenstelling van gevraagde voedselpakket: meer dierlijke producten, meer groente en fruit, meer in verwerkte vorm. In rijke landen is de inkomenselasticiteit van de vraag naar voedsel gering. Wel worden bij verdere welvaarts-groei attributen als kwaliteit, imago, bereidingsgemak en gezondheid belangrijker ten opzichte van de prijs van het product.

Toepassing van landbouwproducten als biobrandstof

- Vraag naar biobrandstoffen is sterk toegenomen sinds de stijging van de energieprijzen na 2001;
- Projecties van vraag naar biobrandstoffen worden sterk beïnvloed door aannames rond VS- en EU-beleid t.a.v. verplichte bijmenging.
- Op korte termijn (2 à 3 jaar) wordt een sterke internationale prijsstijging van graan, oliezaden en suiker verwacht. Daarna nemen prijzen niet meer toe (maar blijven volgens de projecties van OESO/FAO [2007] wel op een gemiddeld hoger niveau dan in de jaren voor 2005), omdat de productie (m.n. in Latijns Amerika) uitbreidt. Veehouderijsectoren ondervinden hiervan de gevolgen via ontwikkelingen in de mengvoer- en grondprijzen. Hierbij geldt dat bij de productie van biobrandstoffen meer bijproducten vrijkomen wat voor de varkenshouderij gunstig is. De melkveehouderij heeft meer behoefte aan energie (zetmeel) en krijgt vooral te maken met hogere graanprijzen.

3.2 Aanbodfactoren

De beschikbaarheid en de productiviteit (via technologische ontwikkeling) van de productiefactoren arbeid, grond, kapitaal en kennis bepalen het aanbod van landbouwproducten. De belangrijkste trends in deze zijn:

- Landbouw is in veel ontwikkelingslanden arbeidsintensief. In de zich ontwikkelende economieën loopt de werkgelegenheid in de landbouw terug, terwijl de kapitaals- en kennisintensiteit van de productie toeneemt;
- In sommige regio's in de wereld zoals in Latijns Amerika neemt het landbouwareaal toe;

- Landbouwproductie per hoofd neemt geleidelijk toe in de wereld;
- Technologische vernieuwingen (product- of procesinnovatie) leiden tot een toename van de arbeids- en/of grondproductiviteit, maar leiden ook vaak tot intensivering en/of bedrijfsvergroting. Technologische innovaties worden ook ingezet om milieu- en/of energieproblemen op te lossen. De toepassing van genetische modificatie kan nog rekenen op flinke maatschappelijke weerstand in Europa.

3.3 Beleid

Overheidsbeleid is gericht op het voorkomen of verminderen van maatschappelijk ongewenste gevolgen van marktwerking en intervenueert in en beïnvloedt de markt. De belangrijkste trends in de voor Nederlandse landbouw relevante beleidsdomeinen zijn:

- WTO: Ofschoon de uitkomst van de Doha-ronde nog onzeker is, is de algemene verwachting dat er afspraken worden gemaakt voor een voortgaande liberalisatie van handel door afbraak van de importtarieven en afschaffing van exportsubsidies;
- GLB: Marktordening via prijsondersteunende maatregelen is geleidelijk veranderd in directe inkomenssteun door grotendeels van de productie ontkoppelde toeslagen. Voor de toekenning van toeslagen gelden voorwaarden om te voldoen aan de EU-regels op het gebied van milieu, dierenwelzijn, voedselveiligheid enz. (cross compliance). De hoogte van de toeslagbedragen zal (zeker in reële termen) afnemen. Belangrijk voor de melkveehouderij is de melkquotering, waarbij het voornemen is die na 2015 niet te verlengen.
- Milieu- en natuurbeleid: Het Europese milieubeleid is onder meer bepalend op de terreinen van mest, biodiversiteit en grondwater. Voor de landbouw relevante Europese regels zijn vooral de Kaderrichtlijn Water (KRW), de Nitraatrichtlijn en Emissieplafonds verzurende stoffen (waaronder ammoniak). Op energiegebied spelen de reductiedoelstellingen voor broeikasgassen in Kyoto-kader e.v. een rol (te realiseren o.a. via het gedeeltelijk vervangen van fossiele door 'groene' brandstoffen). Het gebiedsspecifieke milieubeleid in Nederland bevordert dat in de EHS, Natura 2000 en waterwingebieden de vereiste milieucondities worden bereikt. In deze gebieden gelden beperkingen voor het uitoefenen van landbouwactiviteiten. Boeren kunnen in aanmerking komen voor nadeelcompensaties.
- Ruimtelijke ordening: Het R.O. beleid in Nederland (Nota Ruimte, 2006; nieuwe WRO in 2008) bepaalt meer dan in het verleden waar bepaalde typen van agrarische bedrijven zich kunnen vestigen en ontwikkelen. Zo zijn er voor glastuinbouw- en intensieve veehouderij geleidelijk aan alleen nog in aangewezen gebieden ontplooiingsmogelijkheden. Voor de grondgebonden melkveehouderij gelden in een aantal gebieden randvoorwaarden op het gebied van natuur en milieu.
- Beleid t.a.v. voedselveiligheid en dierwelzijn: Om te zorgen dat burgers vertrouwen hebben/houden in de veiligheid van voedsel zijn er Europese afspraken over de traceerbaarheid en meldplicht bij calamiteiten. Dierwelzijnsbeleid concentreert zich met name op huisvestingvoorwaarden en transport van dieren.

Uit bovenstaande trends kan een aantal implicaties voor de ontwikkelingen van de melkveehouderij en zuivelindustrie in Europa en Nederland worden afgeleid. De

afzetmogelijkheden liggen – naast in de nieuwe lidstaten van de EU - met name buiten Europa, waar inkomensgroei in samenhang met veranderende levensstijl en verstedelijking de belangrijke drijvende factor is. De groeiende vraag naar agrarische grondstoffen voor energietoepassingen heeft negatieve gevolgen voor de rentabiliteit in de intensieve melkveehouderij omdat de voerkosten toenemen. In het voor de landbouw relevante beleid in Europa en Nederland spelen maatschappelijke wensen ten aanzien van milieu, voedselveiligheid en dierwelzijn een steeds grotere rol. De randvoorwaarden op het gebied van milieu en natuur bepalen in Nederland in belangrijke mate de mogelijkheden voor uitbreiding en/of intensivering van melkveehouderijbedrijven. Steun via toeslagen zal in reële termen afnemen. Om binnen die context rendabel te kunnen blijven produceren, wordt veelal ingezet op schaalvergroting en technologische innovatie.

4. Ontwikkelingen op de zuivelmarkten in de komende jaren bij voortzetting van trends en beleid

De trends in de drijvende krachten achter de vraag en aanbodontwikkelingen vormen vaak het uitgangspunt voor de projecties van ontwikkelingen op de landbouwmarkten in de komende jaren. In deze paragraaf wordt ingegaan op de ontwikkelingen op de internationale (par. 4.1) en de Europese zuivelmarkt (par. 4.2) zoals weergegeven in studies van de OESO, FAO en de Europese Commissie. Een belangrijke aanname in deze projecties is dat het in 2007 bestaande landbouw- en handelsbeleid gedurende de projectieperiode niet verandert.

4.1 Internationale markt

De jaarlijkse projecties van de OESO samen met de FAO zijn een veel gebruikte bron om een beeld te geven van de wereldwijde ontwikkelingen op de landbouwmarkten in de komende tien jaar. In hun Outlook van 2007 (OESO/FAO, 2007) gaan beide internationale organisaties uit van een zich verder positief ontwikkelende internationale economie met historisch gezien hoge inkomensgroei in Afrika, Azië en Latijns Amerika. In hun projecties van de landbouwmarkten voorzien zij een gemiddelde groei van de melkproductie met bijna 2% per jaar, waarbij de productietoename in de ontwikkelingslanden groter is dan die in de OESO-landen⁵ (zie tabel 2). Met name in India, de grootste producent van melk indien naar individuele landen wordt gekeken, zal de toename van de binnenlandse vraag de productie van melk en zuivelproducten stimuleren. In China zal de productie ook toenemen, voornamelijk door een hogere productie per koe te realiseren.⁶ De groei in de OESO-landen blijft bescheiden en beperkt tot Oceanië⁷ en de VS, omdat in andere landen (EU, Canada) productiebeperkende beleidsinstrumenten worden gehanteerd.

⁵ De Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling telt 30 landen, waarvan 19 uit de EU, Australië, Canada, IJsland, Japan, Korea, Mexico, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Zwitserland, Turkije en de VS.

⁶ In China is de laatste 5 jaar al een sterke stijging geweest van de melkproductie: van 13 miljoen ton in 2002 naar (een verwachte) ruim 38 miljoen ton in 2007 (FAS, 2007)

⁷ Ofschoon Nieuw-Zeeland wel geleidelijk tegen grenzen aan schijnt te lopen en voor uitbreiding naar andere, intensievere veehouderijsystemen moet omschakelen; dat gaat gepaard met hogere kostprijzen (zie Rabobank Global Focus, 2007).

Tabel 2. Consumptie en productiegroei 2007-2016, jaarlijkse groeivoet (%)

	Productie			Consumptie		
	Totaal	OESO	Niet-OESO	Totaal	OESO	Niet-OESO
Melk	1,8	0,7	2,8	n.b.	n.b.	n.b.
Boter	2,2	-0,2	3,6	2,3	0,0	3,4
Kaas	1,3	1,1	2,1	1,3	1,1	2,0
Mager melkpoeder	1,0	0,6	2,1	1,1	1,0	1,3
Volpoeder	2,4	2,2	2,6	2,5	1,0	2,8

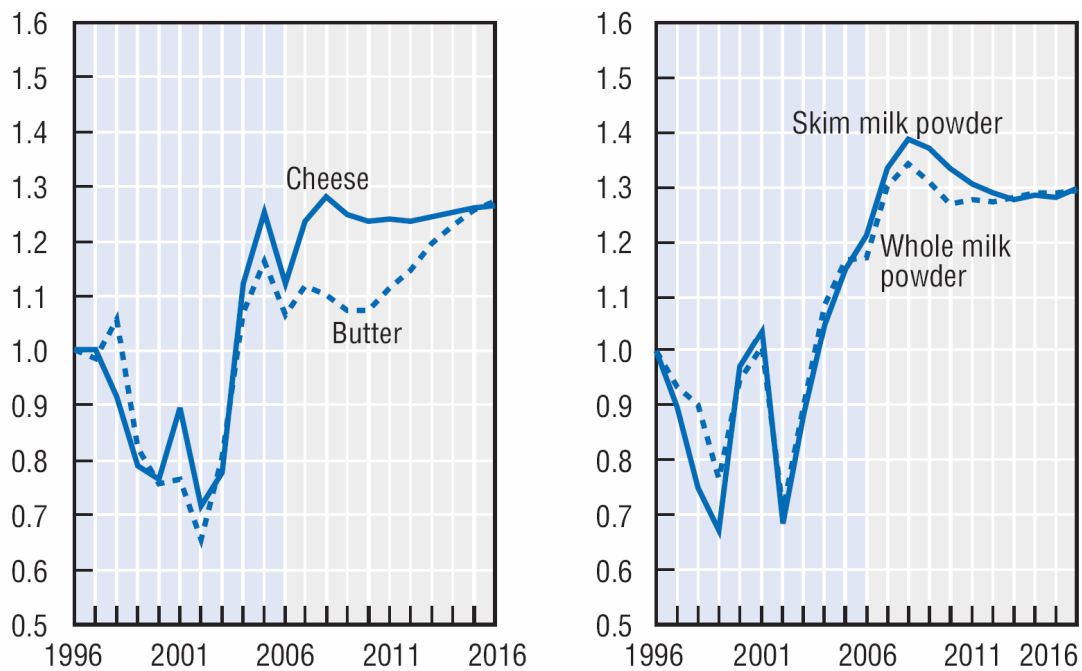
OESO/FAO, 2007: 22

Toch blijft volgens deze projectie de export van zuivelproducten grotendeels in handen van de OESO-leden Australië, Nieuw-Zeeland en de EU. Voor alle zuivelproducten behalve voor boter verwacht de OESO/FAO een toename van de exportvolumes. Export vanuit de EU blijft naar verwachting min of meer stabiel maar de exportpositie van de Unie op de internationale markt verzwakt.⁸ Sommige niet-OESO-landen zullen profiteren van die terugtrekking van de EU. Zo zal de melkproductie in Argentinië toenemen om de exportkansen voor volmelkpoeder en kaas te benutten. Een groeiende uitvoer van zuivelproducten wordt ook verwacht vanuit Nieuw Zeeland. Rusland, Japan en de VS blijven belangrijke kaasimporteurs terwijl meer en meer melkpoeder wordt verscheept naar het Midden Oosten en Noord Afrika. China's sterke toename van zuivelconsumptie wordt vooral door de eigen productiegroei verzorgd, met maar weinig meer import.⁹

Cruciaal in de projecties zoals die van de OESO/FAO is de analyse van de factoren achter de prijsontwikkelingen van de afgelopen periode en in hoeverre er sprake is van incidentele dan wel structurele factoren die de internationale marktprijzen beïnvloeden. Door incidentele factoren (droogte, stijging van voerkosten, blue tongue) is het melkaanbod in sommige regio's weliswaar teruggefallen, maar de OESO/FAO benadrukt de structurele aspecten. Hierop voortbouwend voorziet de OESO/FAO voor de komende jaren blijvend hoge internationale zuivelprijzen (zie figuur 2).

⁸ Deze projectie gaat uit van een onveranderde omvang van het melkquotum in de EU in 2007-2016.

⁹ Zo is de verwachting dat de invoer van boter in Rusland zal toenemen van 110.000 ton in 2006 naar 180.000 ton in 2016. De kaasimport zal toenemen van 260.000 ton naar 338.000 ton in 2016. De invoer van kaas groeit in de VS en Japan de komende tien jaar ook zo'n 20-30% tot respectievelijk 250.000 ton en 260.000 ton. China zal in 2016 niet meer dan 30.000 ton kaas importeren (zie OESO Stat data).



Figuur 2. Projectie van zuivelprijzen (index van nominale prijzen, 1996 = 1). Bron: OESO/FAO, 2007:29.

De snelle toename van de internationale zuivelprijzen (sinds 2001) hangt volgens OESO/FAO samen met drie structurele ontwikkelingen. Ten eerste, verstedelijking en hogere inkomens hebben een verschuiving van consumptiepatronen in ontwikkelingslanden teweeggebracht, waarbij meer zuivelproducten (boter, kaas, melkpoeder) worden gebruikt. De groeiende consumptie wordt mede mogelijk door ontwikkelingen in de retail (opkomst supermarkten, sterke marketing) en overheidsprogramma's (in sommige landen). Ten tweede, technologische ontwikkeling en wereldwijde investeringen maken een verschuiving naar de zuivelproducten met hogere toegevoegde waarde mogelijk. In ontwikkelingslanden betreft dit bijvoorbeeld verbeteringen in voorraad- en verwerkingscapaciteit waardoor productie en afzet van versproducten kunnen groeien, maar ook de toepassingsmogelijkheden van melkpoeder toenemen. In de ontwikkelde landen zijn productinnovaties gericht op gemak (m.n. in vorm van verpakking en formaat) en meer variëteit en keuze, met name in kaas en verse zuivelproducten, toegespitst op consumentenwensen. De derde factor heeft te maken met het EU-beleid. Door de productiequotering enerzijds en de toegenomen vraag anderzijds, verdwenen de interventievoorraden in de EU evenals de gesubsidieerde export vanuit de Unie. Beide instrumenten van de dominante aanbieder op de internationale zuivelmarkten hadden traditioneel een prijsdrukkende werking op die markten. De OESO/FAO schatten in dat dit effect zich de komende jaren veel minder zal voordoen, ook omdat de EU in WTO-verband al heeft aangegeven de exportsteun de komende jaren uit te faseren.

4.2 Ontwikkelingen op de Europese zuivelmarkten

Ook in haar eigen vooruitblik tot 2014 op de ontwikkeling van de landbouwmarkten, zoals dat in de zomer van 2007 is gepubliceerd, gaat de Europese Commissie uit van een handhaving van een onveranderd melkquotum in de Unie (EC, 2007b). Daardoor

blijft de melkproductie in de EU gedurende de periode 2005-2014 op vrijwel hetzelfde niveau van ruim 148 miljoen ton. De productie per koe blijft toenemen en stijgt van bijna 6000 kg/koe in 2005 naar gemiddeld ruim 6700 kg/koe in 2014 (bijna 12% over 9 jaar). Daarbij is de productie per koe nog steeds het hoogst in de EU-15 (7164 kg/koe), maar het verschil met de (nieuwe) EU-10 (6254 kg/koe in 2014, voornamelijk via betere resultaten op gebied van fokkerij en voermanagement) neemt sterk af. De productie per koe in de EU-2 (Roemenië en Bulgarije) zit daar nog ver achter (3463 kg/koe in 2014). Door de sterke productiviteitsgroei zal de melkveestapel afnemen van bijna 25 miljoen in 2005 naar 22 miljoen in 2014 in de EU-27. De grootste daling van het aantal dieren zal plaatsvinden in de EU-12. In de nieuwe lidstaten wordt de melkproductie nu nog voor een belangrijk deel op de boerderij gebruikt en/of via directe verkoop afgezet. Dit deel van de melkproductie zal geleidelijk afnemen met de verdwijning van de categorie zeer kleine boeren als gevolg van gunstige economische ontwikkelingen en de opbouw van sociale vangnetten in deze landen. Dit leidt tot een verdere herstructurering van de sector in EU-12, waarbij het aandeel van de melkproductie geleverd aan de melkfabrieken verder toeneemt.

De productie van kaas in de EU-27 blijft volgens de prognose van de Europese Commissie de komende jaren toenemen en komt ten opzichte van het niveau in 2006 zo'n 10% hoger uit in 2014 (EC, 2007b). De consumptie van kaas groeit vooral sterk in de oostelijke, nieuwe lidstaten van de Unie, vanwege stijgende inkomens en de daarmee gepaard gaande verschuiving in het eetpatroon (waarbij kaas een grotere plaats gaat innemen). Omdat de groei van de consumptie de productietoename overtreft, neemt de export van kaas naar derde landen iets af op de middenlange termijn.

De productie van boter en mager melkpoeder neemt op de middenlange termijn geleidelijk af omdat melk in toenemende mate verwerkt wordt in zuivelproducten met meer toegevoegde waarde. Omdat de productie sneller afneemt dan de consumptie van boter blijft de Europese boterprijs toch nog wel hoog ten opzichte van de wereldmarktprijs. De vraag naar mager melkpoeder blijft in de EU wel min of meer stabiel, maar productie neemt geleidelijk af. Net als bij kaas en boter zal de Europese exportpositie voor mager melkpoeder verder verzwakken volgens deze projectie.

Met als belangrijk uitgangspunt dat de huidige (2007) omvang van het quotum wordt gehandhaafd laat de Commissie zien dat de Europese zuivelsector maar gedeeltelijk aan de vraagontwikkelingen kan voldoen. Als reactie op met name interne vraagontwikkelingen zal een steeds groter deel van de melkplasmaal verwerkt worden tot kaas en andere producten met meer toegevoegde waarde dan boter en melkpoeder. De export van zuivelproducten (kaas, mager poeder, boter) vanuit de EU naar de internationale markten loopt (verder) terug, terwijl internationale prijzen hoog zijn (hier sluit de Commissie aan bij de OESO/FAO projecties van prijzen). Prijzen binnen de Unie blijven naar verwachting daar nog enigszins boven. De melkveestapel zal verder krimpen, vooral in de nieuwe lidstaten waar een snelle herstructurering zal optreden en veel (kleine) boeren zullen verdwijnen.

5. Afschaffing van de melkquotering in de EU: wat zijn de gevolgen voor de melkveehouderij?

Bovenstaande projecties van OESO/FAO en van de Europese Commissie, beide uitgebracht in de zomer van 2007, gaan uit van onveranderd beleid in de OESO-landen en houden geen rekening met een eventueel WTO-akkoord als uitkomst van de Doha-ronde. Ook de mogelijkheid dat de EU restricties op de productie zou versoepelen door het melkquotum met, bijvoorbeeld, enkele procenten uit te breiden is in deze projecties niet meegenomen. De discussies over een toekomstig zuivelbeleid houden evenwel wel rekening met een geleidelijke uitbreiding dan wel een (uiteindelijke) afschaffing van de melkquotering, zeker nadat de Europese Commissie eind 2007 concrete voornemens hierover heeft voorgelegd aan de Raad en het Europese Parlement.¹⁰ De aanleiding tot deze voorstellen ligt in de verwachting dat een nieuw handelsakkoord in het kader van de WTO leidt tot lagere prijzen op de interne EU-markt. In die situatie zou de mogelijkheid om uit te breiden (zonder productierechten te hoeven aankopen) de melkveehouders die hun bedrijf in de toekomst willen voortzetten de kans geven om lagere opbrengstprijzen met schaalvoordelen te compenseren (zie Van Berkum et al., 2006). Bovendien zou de melkveehouderij in de EU beter kunnen profiteren van de internationale groei van de vraag naar zuivelproducten als de quotering wordt versoepeld. Een aantal studies geven via modelsimulaties aan wat de gevolgen van dergelijke beleidsveranderingen kunnen zijn voor het evenwicht op de Europese zuivelmarkt en de locatie van de melkproductie binnen de Unie.

Enkele resultaten van modelsimulaties

Een recente studie van Binfield et al. (2007) analyseert de gevolgen van twee scenario's: 1) een eenmalige uitbreiding van het quotum met 3% in 2008/2009; en 2) een jaarlijkse uitbreiding van het melkquotum met 3% vanaf 2008/09 tot en met 2014/15 (ofwel een uitbreiding van het quotum met bijna 20%). De berekeningen wijzen uit dat volgens scenario 1 de totale melkproductie in de EU met 1,5% toe zal nemen. In veel EU-lidstaten is een uitbreiding van de productie te verwachten, maar niet in alle, waaronder het VK en enkele kleinere melkproducerende landen. De extra productie wordt volgens deze studie grotendeels in de EU afgezet. De gemiddelde melkprijs in de EU daalt 4% ten opzichte van een basisprijs (deze prijs – bij onveranderd beleid - zou 30 euro/100kg bedragen in 2015).

Scenario 2 (een stapsgewijze uitbreiding van het quotum met uiteindelijk 20%) heeft volgens de uitgangspunten van deze studie geen grote gevolgen voor de totale melkproductie binnen de EU; deze zal in 2015 slechts 3% hoger zijn dan in 2008. Maar er zijn wel forse verschuivingen van de melkproductie tussen EU-lidstaten. In Ierland, Nederland en Denemarken zullen de mogelijkheden voor productie-uitbreiding worden benut en ook in Frankrijk en Polen neemt de productie toe maar minder dan het quotum toelaat. Daarentegen neemt de melkproductie in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland af, net als in de nieuwe lidstaten (excl. Polen), Finland en Zweden. Met deze uitbreiding van de melkproductie daalt de gemiddelde EU-melkprijs 7% ten opzichte van de basislijn. De studie gaat ervan uit dat alle (extra) melkproductie zal worden verwerkt en afgezet.

¹⁰ Hierover wordt in mei 2008 door de Raad een besluit genomen. (zie www.ec.europa.eu/agriculture).

Voor wat betreft de verschuivingen van de melkproductie over Europa komen de resultaten van de projecties van Binfields et al. overeen met die van Lips en Rieder (2005). Die voorspellen in het geval van een snelle afschaffing van het quotum ook dat de melkproductie in Ierland, Nederland en Denemarken aanzienlijk zal uitbreiden, terwijl die in Frankrijk, België en het VK min of meer stabiel zal blijven, en in Scandinavië en Zuid-Europa zal afnemen. Lips en Rieder's analyse van de Europese zuivelmarkt beperkt zich tot de EU-15 en doet geen uitspraken over de consequenties van de afschaffing van het melkquotum voor de nieuwe lidstaten in Midden en Oost-Europa.

Saldo per kg extra melk

Voor een belangrijk deel zijn de uitkomsten van de economische modellen terug te voeren op de hoogte van de zogenaamde quotumrent: het verschil tussen de marktprijs en de marginale productiekosten in de melkveehouderij. Des te groter het verschil, des te winstgevender de melkproductie en des te beter men in staat is om, indien opbrengstprijzen dalen, rendabel melk te blijven produceren. Een berekening van zo'n saldo is echter lastig te maken vanwege een gebrek aan data (prijzen en gebruik) van kostenfactoren en een gemis aan een internationaal uniforme berekeningsmethode van bijvoorbeeld afschrijvingen van machines en gebouwen, grond- en arbeidskosten. Bovendien is een kenmerk van de melkveehouderij dat er grote (ook regionale) verschillen zijn in bedrijfsstructuur (o.a. omvang, specialisatie, pacht) en –systemen (o.a. inhuur arbeid, aankoop voer) zijn. Om saldo's per kg extra melk internationaal vergelijkbaar te maken, worden dan ook vaak veronderstellingen gemaakt over de hoogte van diverse onderdelen en de mate waarin beschikbare data de landelijke situatie goed beschrijven. Moro et al. (2005) hebben tot nu toe als een van de weinigen gepoogd om op basis van één methode een vergelijking van de marginale kosten van melkproductie in de EU-15 lidstaten te bepalen. Die studie laat zien dat de (korte termijn) marginale kosten gebaseerd op (directe) variabele inputs niet eens zo veel verschillen tussen de lidstaten, maar dat die verschillen groter worden als afschrijvings, grond- en arbeidskosten worden meegenomen in de berekening.

Nog een berekening voor de EU

Banse en Grethe (2007) gebruiken de resultaten van Moro et al. (2005) voor het bepalen van de effecten van een stapsgewijze afschaffing van het melkquotum en van de interventiemogelijkheid voor boter en magere melkpoeder in de periode 2009 en 2015. Het resultaat is een uitbreiding van de totale melkproductie in de EU van (slechts) 2% bij een daling van de melkprijzen met gemiddeld 17% (ten opzichte van een situatie waarin het quotum gehandhaafd zou zijn). De grootste productie-uitbreiding vindt plaats in West-Europa terwijl vooral in de nieuwe lidstaten de melkproductie zal afnemen.¹¹ Zo neemt de melkproductie vooral toe in Nederland, België, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Duitsland. Anders dan in andere studies, wordt dit echter ook verwacht voor Spanje en Oostenrijk. Lidstaten waar de melkproductie afneemt zijn (vooral) Tsjechië, Polen, Italië en Griekenland. Een belangrijk deel van die extra productie zal afgezet kunnen worden op de interne markt. De gevolgen voor de prijzen op de wereldmarkt (als gevolg van extra export vanuit de EU) blijven dan ook beperkt.

¹¹ Dit verschil wordt verklaard door het feit dat het quotum in de 'oude' wel volledig wordt benut (en bindend is) maar in de nieuwe lidstaten niet. In de EU-15 leidt een afschaffing van het quotum en lagere prijzen dan toch tot een toename van de productie, terwijl in de nieuwe lidstaten een productiedaling zal optreden als prijzen zakken.

Projectie voor Nederland

Dat de Nederlandse melkveehouderij zou kunnen profiteren van een afschaffing van het melkquotum, is ook de conclusie van Van Berkum et al. (2006). In deze alleen op Nederland toegespitste studie wordt geschat dat er in geval van de opheffing van het melkquotum een toename van 20% van de melkproductie mogelijk is. Ook in deze studie wordt gewezen op de structurele verschillen tussen melkveebedrijven. De kleinere bedrijven zullen over het algemeen eerder stoppen als prijzen dalen en/of het quotumsysteem wordt afgeschaft: de productiegroei in de melkveehouderij in Nederland zal worden gerealiseerd met een fors kleiner aantal en gemiddeld genomen aanzienlijk grotere bedrijven dan tegenwoordig het geval is.

Bij de uitkomsten van deze studie is wel een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zich baserend op saldovergelijkingen van de afgelopen jaren stellen Van Berkum et al. dat de melkveehouderij het in economische zin wint van andere sectoren in Nederland, waardoor het sterk staat in de concurrentie met andere sectoren om grond die nodig is om productie-uitbreiding te realiseren en tegelijkertijd aan de milieueisen te kunnen voldoen. Deze uitkomsten worden sterk bepaald door de uitgangspunten (de saldo's in de basisjaren van het model) van de verschillende sectoren en het uitgangspunt van handhaving van de derogatie¹² in het mestbeleid. Wat de derogatie betreft: deze is voorlopig mogelijk tot en met 2009. Indien de derogatie komt te vervallen, zullen de mestafzetkosten op melkveehouderijbedrijven meer dan evenredig toenemen omdat een steeds groter deel van de veehouders mest moet afzetten buiten het eigen bedrijf. De melkveehouderij zal een deel van de mestmarkt over kunnen nemen van de intensieve veehouderij, die daarmee verder onder druk komt. Tegelijkertijd mag worden verwacht dat bij (verdere) herstructurering van de varkenshouderijsector de bedrijven met lage mestkosten het langer volhouden dan bedrijven met hoge mestkosten. Ook zullen grotere bedrijven, met meer mogelijkheden om mest te verwerken, overblijven. De dynamiek die in de diverse onderdelen van de veehouderijsectoren volgt op verschepte regels rond de mestwetgeving zal in belangrijke mate de ruimte voor uitbreiding van de melkproductie in Nederland bepalen. Bovendien is er gerede twijfel of de uitbreiding van de melkproductie in Nederland mogelijk is binnen de doelstelling van het ammoniakbeleid (Berkhout en Van Bruchem, 2007). De grenzen aan de uitbreidingsmogelijkheden voor de melkveehouderij worden daarmee grotendeels gesteld door de implementatie van Europees en nationaal milieubeleid.

Concluderend: waar vindt de melkproductie plaats in Europa bij afschaffing van de melkquotering?

De resultaten van recente modelstudies geven geen eenduidig antwoord op de vraag wat er gebeurt als het melkquotum wordt afgeschaft in de EU. De sector in Europa vertoont een grote diversiteit in structuur en intensiteit. Die diversiteit komt niet altijd voldoende tot uitdrukking in de EU-dekkende modelberekeningen, waarin de nuances vaak verdwijnen onder aannames op, onder andere, het gebied van productiekosten en aanbodreacties op prijsveranderingen om een internationaal perspectief te kunnen geven. Bovendien zijn de modellen veel geschikter om relatief geringe beleidsveranderingen door te rekenen dan grote 'schokken' zoals de opheffing van het

¹² Uitgangspunt in het mestbeleid is een maximale 170 kg N per hectare uit dierlijke mest, met de mogelijkheid van derogatie tot 250 kg op bedrijven met meer dan 70% grasland.

melkquotum. Het laatste vergt namelijk dat er rekening moet worden gehouden met aanpassing in de structuur van de sector en de wijze van bedrijfsvoering onder invloed van veranderende (relatieve) prijzen en technologische ontwikkeling. Ook de dynamiek die ontstaat in andere sectoren dan de melkveehouderij (vaak via de grond- en/of de mestmarkt) heeft gevolgen voor de uitkomsten voor de melkveehouderij in geval van beleidsveranderingen. Het is de vraag of bovenstaande modellen voldoende rekening houden met deze aspecten.

Ondanks de kritiek die mogelijk is op de modeluitkomsten, geven zij eenzelfde richting aan als andere studies (o.a. Bouamra-Mechemache et al., 2007; IFCN, 2007) waaruit blijkt dat zonder de restrictie van een quotum de melkproductie het gemakkelijkst toe zullen nemen in de geografische 'strook' van Europa die loopt van Ierland in het westen naar Polen in het oosten. Wat Duitsland betreft zou het perspectief voor uitbreiding van de melkproductie vooral in Noord-Duitsland liggen (FAL/Bfel, 2006). De meningen over de potenties van de melkveehouderij in de nieuwe lidstaten, met name die in Polen, lopen uiteen (vergelijk bv. Binfield et al. met Hemme et al. 2007). Dit heeft te maken met het zeer diverse beeld van de sector nu (schaal en moderniteit) en de onzekerheid over hoe het proces van herstructurering binnen de sector zal verlopen.¹³

Wat daarbij ook meespeelt is de invloed van zaken die niet gemakkelijk in cijfers zijn te vangen en daardoor in modelprojecties over de gevolgen van markt- en beleidsveranderingen niet of nauwelijks aan bod komen. Bedoeld wordt factoren als ondernemerschap en ambitie – van groot belang voor de wijze waarop de melkveehouder omgaat met de veranderingen in zijn omgeving – de kracht van de zuivelindustrie – hoe competitief en innovatief is deze? – en randvoorwaarden voor de bedrijfsvoering, waaronder milieueisen en ruimtelijke ordeningsvoorschriften. Vanzelfsprekend zijn er grote verschillen tussen en ook binnen lidstaten in de mate waarin genoemde factoren (mee)bepalen hoe de sector reageert op de verruiming van en uiteindelijk loslaten van het melkquotum. Uit een in het kader van dit project gehouden expertbijeenkomst¹⁴ bleek dat als deze factoren worden meegenomen in de evaluatie de meest perspectiefvolle regio's voor de melkproductie in de EU zich bevinden in Noordwest Europa (VK, Ierland, Nederland, België, Denemarken, Noord-Duitsland), gevolgd door midden-Frankrijk, midden-Duitsland en Polen. Deze uitkomst bevestigt in grote lijnen de resultaten van de eerder aangehaalde studies.

6 Wat is de nieuwe realiteit?

Natuurlijk zijn projecties over de toekomstige melk- en zuivelmarkten met behoorlijke onzekerheden omgeven. Uitgaande van de trends in recente jaren in de inkomensontwikkelingen lijkt een voortgaande groei van de vraag naar zuivelproducten wereldwijd, maar ook in Europa, aannemelijk. De vraag is in

¹³ Daarbij speelt ook dat als in de nieuwe lidstaten veel kleine bedrijfjes gaan stoppen, de gemiddelde marginale kosten van melkproductie omlaag gaan. Met een dergelijke dynamiek kunnen de bestaande economische modellen niet goed overweg, waardoor de berekeningen van de gevolgen van de afschaffing van de melkquotering voor de productieniveaus met behoorlijke onzekerheden zijn omgeven.

¹⁴ Gehouden op 15 januari 2008. Aanwezig waren: Jelle Zijlstra en Michel de Haan (beide ASG), Willem Rienks (Alterra) en Siemen van Berkum (LEI).

hoeverre het aanbod hierop zal (kunnen) reageren en of, in samenhang hiermee, de hoge prijzen (van eind 2007) blijven aanhouden. De meeste in paragraaf 4 en 5 genoemde projecties voor de EU gaan uit van een melkopbrengst van 30ct/kg – het gemiddelde niveau van 2005 in de Unie. Eind 2007 lagen de melkprijzen in de meeste EU-landen aanzienlijk hoger. De vraag is hoelang deze situatie voortduurt.

Als reactie op de marktsituatie in 2007 heeft de Europese Commissie eind december 2007 een extra (boven de reeds in Agenda 2000 goedgekeurde) verruiming van de melkquotering met 2% voorgesteld (met ingang van de melkquotaperiode 2008/2009). Dit kan al op korte termijn een belangrijk prijseffect tot gevolg hebben. Immers, de gemiddelde productie per koe neemt jaarlijks met 1-1,5% toe in de EU en bovendien beschikken veel melkveestallen nog wel over enige procenten overcapaciteit. Hierdoor kan de sector relatief gemakkelijk reageren op deze extra ruimte voor productiegroei, en kan daardoor een belangrijk deel van de huidige krapte op de Europese markt worden weggenomen. Is de marktsituatie dan nog zodanig dat een verdere uitbreiding van het quotum wordt overwogen, dan geldt voor de meeste landen dat voor grotere uitbreidingen in productiecapaciteit eerst investeringen in o.a. stallen, vee en grond moeten plaatsvinden. Zo'n uitbreiding van de productiecapaciteit wordt echter pas na zo'n 2 jaar zichtbaar in de productiecijfers. De vraag is dan of de markt voor zuivelproducten nog wel even aantrekkelijk zal zijn als ten tijde van de beslissing om uit te breiden.

Dit laatste is niet alleen afhankelijk van de ontwikkelingen in de vraag (waarbij de wereldwijde economische groei de belangrijkste aanjager is)¹⁵, maar ook de aanbodreacties van de zuivelsector in een aantal belangrijke productie- en exporterende landen. Met name in Nieuw Zeeland, de VS en enkele Latijns Amerikaanse landen (Brazilië, Argentinië, Uruguay) lijken genoeg uitbreidingsmogelijkheden waardoor internationale markten binnen 1 tot 2 jaar weer beter in evenwicht kunnen zijn (Rabobank, 2007).¹⁶ Met een uitbreiding van de Europese productie (al in 2008) zou dit in ieder geval betekenen dat de hoge internationale prijzen van 2007 niet duurzaam zijn en zich naar beneden zullen aanpassen.

Daarbij is het ook van belang te realiseren dat de internationale markt in zuivelproducten niet zo groot is: circa 8% van de melkproductie wordt internationaal verhandeld. Dit houdt in dat relatief kleine veranderingen in productie en consumptie in grote markten zoals de EU, de VS, China en Rusland grote gevolgen kunnen hebben voor het aanbod of de vraag vanuit de handelssector, met als gevolg dat prijzen snel veranderen.

De Europese melkveehouder is tot nu toe relatief sterk beschermd geweest tegen lage internationale prijzen door de marktordeningen binnen het GLB. Met verdergaande afspraken binnen WTO zal dat veranderen: verdere afbraak van de invoertarieven

¹⁵ Eind januari 2008 berichtte het IMF over vertraging van de economische groei in de wereld ten gevolge van de problemen op de financiële markten en de hoge energie- en voedselprijzen. De economische groei in 2008 zou overigens nog steeds iets boven de 4% uit kunnen komen (www.imf.org).

¹⁶ Ook een eerste indicatie voor 2008 – dat duidt op een groei van de wereldmelkproductie van 2% - lijkt aan te geven dat de groei van het wereldaanbod het tempo van de vraagontwikkeling bij kan benen (Scheepstra, 2008).

heeft tot gevolg dat de bodem in de EU-prijzen op een lager niveau komt dan de huidige interventieprijzen en dat de binnenlandse markt minder afgeschermd wordt van prijsschommelingen op de wereldmarkt. Verwacht mag worden dat schommelingen van EU-melkprijzen dan zullen toenemen.

Naast bovenstaande schets van marktontwikkelingen zijn de perspectieven voor de Europese/Nederlandse melkveehouderij ook onderhevig aan keuzes ten aanzien van de invulling en consequenties van diverse voor de landbouw relevante beleidsterreinen, zoals die voor biobrandstoffen en het milieu. Hoe het Europese beleid ten aanzien van biobrandstoffen verder vorm krijgt (bv. via eisen t.a.v. bijmenging) hangt sterk samen met energieprijzen en –beleid. Meer vraag naar maïs, koolzaad en suiker als energiegewas stuwt de prijzen voor mengvoer omhoog. Dit is nadelig voor de marges in de melkveehouderij.¹⁷ Ten aanzien van een strenger milieubeleid (CO2 reducties, nitraat- en ammoniakbeleid) is al gesteld dat strengere eisen op dit gebied de mogelijkheden voor uitbreiding van de melkproductie in Nederland zullen beperken en daardoor minder groeimogelijkheden bieden bij een versoepeling van het melkquotum.

7. Conclusies

Marktaandeel EU

EU is een grote speler op de internationale zuivelmarkten. De dominante exportpositie die de Unie eerder innam is sinds het midden van de jaren negentig sterk verminderd. Andere landen (Nieuw Zeeland, de VS, Argentinië en Australië) hebben daarvan geprofiteerd in de vorm van gestegen exporten.

Nederland is van de EU-lidstaten een van de grootste exporteurs van zuivelproducten. Buiten de EU bieden Nederlandse exporteurs vooral gecondenseerde melk, mager melkpoeder en volmelkpoeder aan. De afzet van dergelijke bulkproducten wordt in sterke mate bepaald door de prijs.

Belangrijke drijvende factoren zuivelprijzen

Internationale prijzen van zuivelproducten bewogen zich de afgelopen 25 jaar tussen redelijk beperkte bandbreedtes, maar in de loop van 2007 zijn de prijsnoteringen voor alle zuivelproducten snel gestegen omdat de melk- en zuivelproductie de groeiende vraag niet kon bijbenen. Naast enkele incidentele factoren (weersinvloeden, tijdelijke exportbeperkingen zoals door India en Argentinië) heeft de besluitvorming in de EU omtrent de voorlopige handhaving van de melkquotering, de afbouw van interventievoorraden en de afbouw van exportsteun hieraan bijgedragen.

Vooruitzichten voor de internationale zuivelmarkten wijzen op een verdere groei van de vraag in met name opkomende economieën, onder invloed van hogere inkomens, verstedelijking en veranderende consumptiepatronen. Uitgaande van een handhaving van de melkquotering in Europa voorzien OESO en FAO in hun Outlook 2007 voor

¹⁷ Afgezien van de dynamische effecten – meer vraag naar energiegewassen zal ook meer aanbod uitlokken, waardoor de gevolgen voor de mengvoerprijzen beperkt kunnen blijven – hoeven de gevolgen voor de melkveehouderij ook op korte termijn niet al te groot te zijn: gemiddeld bestaat niet meer dan zo'n 15% van de (ingekochte) voerbehoefte (exclusief eigen winning van snijmaïs) in de melkveehouderij uit granen en oliezaden (tegen circa 50% in de intensieve veehouderij).

de komende jaren hoge internationale zuivelprijzen. Omdat de omvang van het EU-melkquotum in dat scenario niet veranderd en er in de Unie sprake blijft van een geleidelijk groei van de vraag naar verwerkte zuivelproducten, zal de exportpositie van de EU op de internationale markten verder afnemen.

Gevolgen afschaffing quotering

Eind 2007 heeft de Europese Unie concrete voorstellen gedaan voor uitbreiding en uiteindelijke afschaffing (in 2015) van het melkquotum in de EU. Uit diverse recent uitgevoerde modelstudies blijkt dat een (geleidelijke) afschaffing van de melkquotering in de EU slechts tot een geringe (2 à 3%) uitbreiding van de totale melkproductie zal leiden. Dit komt door de twee effecten die in tegengestelde richting werken: de afschaffing werkt een aanbodstijging in de hand van hen die efficiënt produceren en de prijsverlaging (a.g.v. uitbreiding aanbod en afschaffing van interventieprijzen) doet het aanbod verminderen (doordat melkveehouders stoppen als de opbrengstprijis de marginale kosten niet meer goed maakt). De daling van de melkprijs die het resultaat is van de productie-uitbreiding in de EU ligt, afhankelijk van de studie, tussen de 5% en 15% (ten opzichte van hun uitgangspunt).

Ondanks kritiek op de berekeningen (o.a. te weinig aandacht voor diversiteit van en dynamiek in de sector) geven de modeluitkomsten wel gevoel voor wat mag worden verwacht bij afschaffing van de melkquotering in de EU. De effecten zullen ook verschillen per lidstaat. De Europese melkproductie zal waarschijnlijk het meest toenemen in de geografische 'strook' die loopt van Ierland in het westen naar Polen in het oosten. Afschaffing van de landenquota zal daarom naar verwachting een verschuiving van de melkproductie in de EU tot gevolg hebben. Daarbij is een uitbreiding van de melkproductie in Nederland zeer wel mogelijk. Het milieubeleid (ten aanzien van mest en ammoniak) lijkt in de toekomst de meest beperkende factor voor die uitbreiding te worden.

Gevolgen voor de melkprijs

Met de versoepeling van de melkquotering in de EU zal de sector rekening moeten houden met aanzienlijk lagere prijzen dan eind 2007 het geval was. Meer productie in de EU en ook in een aantal andere regio's in de wereld – onder andere uitgelokt door de hoge prijzen in 2007 - zal leiden tot prijsaanpassingen naar beneden. Omdat de internationale markt voor zuivelproducten relatief klein is en de Europese sector in verband met WTO-afspraken minder zal worden afgeschermd van prijsbewegingen op die markt, zal de melkveehouder te maken krijgen met grotere schommelingen in de melkprijs dan voorheen.

Referenties

Banse, M. and H. Grethe (2007). Agriculture in the overall economy. Report for the European Commission DG AGRI. LEI/Humboldt University Berlin

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.) (2007). Landbouw-economisch bericht 2007. Den Haag, LEI.

Berkum, S. van, C.J.M. de Bont en J.H.M. Helming (2006). Europees zuivelbeleid in de komende jaren. Wegen naar afschaffing van de melkquotering. Den Haag, LEI.

- Binfield, J., T. Donellan, K. Hanrahan en P. Westhoff (2007). FAPRI-Ireland CAP health check analysis: impact of EU milk quota expansion. FAPRI/Teagusc.
- Bouamra-Mechemache, Z., R.Jongeneel en V.Réquillart (2007). The dairy industry in an expanding European Union: policies and strategies. Paper presented at the Symposium on Dairy Policy, Wageningen University – 8 February 2007
- EC (Commission of the European Commission) (2007a). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Preparing for the ‘Health Check’ of the CAP reform. Brussel, 20.11.2007, COM(2007) 722 final.
- EC, DG for Agriculture and Rural Development (2007b). Prospects for Agricultural markets and income in the European Union 2007-2014. July 2007.
- IFCN (International Farm Comparison Network) (2007). Dairy Report 2007. Kiel.
- IMF (Internationaal Monetair Fonds) (2007). World Economic Outlook. Washington, IMF.
- FAL/Bfel (2006). Analyse politischer Handlungsoptionen für den Milchmarkt, Braunschweig/Kiel, Oktober 2006.
- FAS, USDA (2007). Dairy: World markets and trade. Circular series FD 1-07, juli.
- Jansen, J., (2007). Wereldhandel 2006: Nieuw-Zeeland streeft EU voorbij. Zuivelzicht 18 oktober 2007.
- Lips, M. en P. Rieder. *Abolition of raw milk quota in the European Union: a CGE analysis at the member country level*. Journal of Agricultural Economics 56 (1): 1-17, 2005.
- Moro, D., M. Nardella and P. Sckokai (2005), Regional Distribution of short-run, medium-run and long-run Quota Rents Across EU-15 Milk Producers. EDIM Working Paper 03/2005. Piacenza.
- OECD-FAO (2007), *Agricultural Outlook 2007-2016*, OECD and FAO, Paris, France.
- Productschap Zuivel (2007). Statistisch Jaaroverzicht 2006. PZ, Zoetermeer.
- Rabobank (2007). A historical turn-around in global dairy. Implications for Europe. Utrecht.
- Scheepstra, J. (2008). Wereldmelkproductie 2008: groei van ruim 2%. Zuivelzicht 20 februari: p. 27-29.