

H.J. Silvis
A.J. de Kleijn

Mededeling 598

DE TOEKOMSTIGE POSITIE VAN DE EU OP DE WERELDZUIVELMARKT

Oktober 1997



SIGN: L27-598
EX. NO. <
MLV:

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)
Afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek

REFERAAT

DE TOEKOMSTIGE POSITIE VAN DE EU OP DE WERELDZUIVELMARKT

Silvis, H.J. en A.J. de Kleijn

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1997

Mededeling 598

ISBN 90-5242-413-6

34 p., fig., tab., bijl.

Deze mededeling is gewijd aan de positie van de EU op de wereldzuivelmarkt. Eerst wordt een beeld geschetst van de positie van een aantal belangrijke zuivelexporterende en -importerende gebieden. Aansluitend wordt nader ingegaan op de perspectieven voor de wereldzuivelmarkt. Tegen de achtergrond van de verwachte ontwikkelingen op deze markt, worden ten slotte mogelijke wijzigingen in het EU-zuivelbeleid besproken.

Zuivel/Europese Unie/Wereld

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

INHOUD

	Blz.
WOORD VOORAF	5
1. INLEIDING	7
2. DE UITGANGSSITUATIE	8
2.1 Algemeen	8
2.2 Exporterende gebieden	11
2.2.1 Europese Unie	11
2.2.2 Nieuw-Zeeland	11
2.2.3 Australië	12
2.2.4 Verenigde Staten	12
2.3 Importerende gebieden	12
2.3.1 Azië	12
2.3.2 EU en overig Europa	13
2.3.3 Midden- en Zuid-Amerika	13
2.3.4 Midden-Oosten en Noord-Afrika	14
3. DE INTERNATIONALE ZUIVELMARKT IN 2000 - 2005	15
3.1 De verwachtingen van de FAO	15
3.2 De "outlook" van de OECD	16
3.3 Projecties van de US Dairy Export Council	18
3.4 Conclusies	21
4. OPTIES VOOR HET EU-ZUIVELBELEID	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Omvang van de export	23
4.3 Gevolgen voor de prijzen	24
4.4 Quotumreductie en/of prijsverlaging	25
4.5 Beperkte mogelijkheden voor compensatie	25
4.6 Naar een meerprijzenstelsel?	25
LITERATUUR	27
BIJLAGEN	29
Bijlage 1 Verwachte exportontwikkeling tot het jaar 2005 van een aantal zuivelproducten voor de belangrijkste exporteurs	30
Bijlage 2 Verwachte importontwikkeling tot het jaar 2005 van een aantal zuivelproducten voor de belangrijkste importeurs	31

LIJST VAN FIGUREN

2.1	Import- en exportwaarde van zuivelproducten per gebied, 1994 (in miljoen US \$)	8
2.2	Aandeel van de belangrijkste zuivelexporterende landen in de wereldmarkt (in melkequivalenten), 1995	9
2.3	Aandeel van de belangrijkste zuivelimporterende gebieden in de wereldmarkt (in melkequivalenten), 1995	10
3.1	Ontwikkeling van de wereldmarktprijzen voor een aantal zuivelproducten	18
B1a	Verwachte exportontwikkeling in melkequivalenten (1.000 ton)	30
B1b	Verwachte exportontwikkeling van kaas (1.000 ton)	30
B1c	Verwachte exportontwikkeling van boter (1.000 ton)	31
B1d	Verwachte exportontwikkeling van melkpoeder (1.000 ton)	31
B2a	Verwachte importontwikkeling in melkequivalenten (1.000 ton)	32
B2b	Verwachte importontwikkeling van kaas (1.000 ton)	32
B2c	Verwachte importontwikkeling van boter (1.000 ton)	33
B2d	Verwachte importontwikkeling van melkpoeder (1.000 ton)	33

LIJST VAN TABELLEN

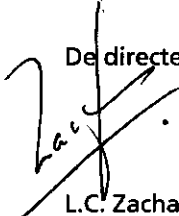
2.1	Ontwikkeling van de export van zuivelproducten per land, 1990-1995 (in miljoen ton melkequivalent)	9
2.2	Ontwikkeling van de import van zuivelproducten per land, 1990-1995 (in miljoen ton melkequivalent)	10
3.1	Exportontwikkeling van enkele producten vanuit belangrijke exportlanden (in 1.000 ton productgewicht)	17
3.2	Verwachte exportontwikkeling van zuivelproducten door enkele exporterende landen (in 1.000 ton; boter, kaas en melkpoeder in 1.000 ton productgewicht)	19
3.3	Verwachte importontwikkeling van zuivelproducten in importerende gebieden (in 1.000 ton; boter, kaas en melkpoeder in 1.000 ton productgewicht)	20
4.1	Verloop en prognose wereldmarktprijzen van enkele zuivelproducten, 1991-2001 (\$/ton)	24

WOORD VOORAF

Hervorming van het zuivelbeleid staat hoog op de Europese agenda. Dat blijkt uit de recent door de Commissie gepresenteerde Agenda 2000, die een breed pakket beleidsvoorstellen bevat voor verbreding en verdieping van de Europese samenwerking. Binnen de voorstellen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid neemt de zuivel, naast de graansector en rundvleessector, een belangrijke plaats in. De betreffende zuivelvoorstellen voorzien in handhaving van het quoteringssysteem, verlaging van het interventieprijsniveau en verlening van compenserende toeslagen.

In de discussie over deze en alternatieve beleidsvoorstellen is de positie van de EU op de wereldzuivelmarkt een belangrijk aspect. Dat geldt met name voor de Nederlandse zuivelsector. Mede daarom verzocht het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ons instituut begin dit jaar een kortlopend onderzoek te doen naar de perspectieven van de wereldzuivelmarkt. Dit onderzoek werd voor de zomer uitgevoerd. Deze mededeling is bedoeld om de bevindingen van het onderzoek onder de aandacht van een bredere kring belangstellenden te brengen.

Een dankwoord is gepast aan het adres van de beleidsmedewerkers van het ministerie die de begeleiding van het onderzoek verzorgden, waaronder ir. H.F. Smit en drs. W.A.M. van Kippersluis (beiden van de Directie Internationale Zaken). Ook de personen uit het zuivelbedrijfsleven die aan het onderzoek hebben bijgedragen, wil ik bij deze hartelijk bedanken.

De directeur,

L.C. Zachariasse

Den Haag, oktober 1997

1. INLEIDING

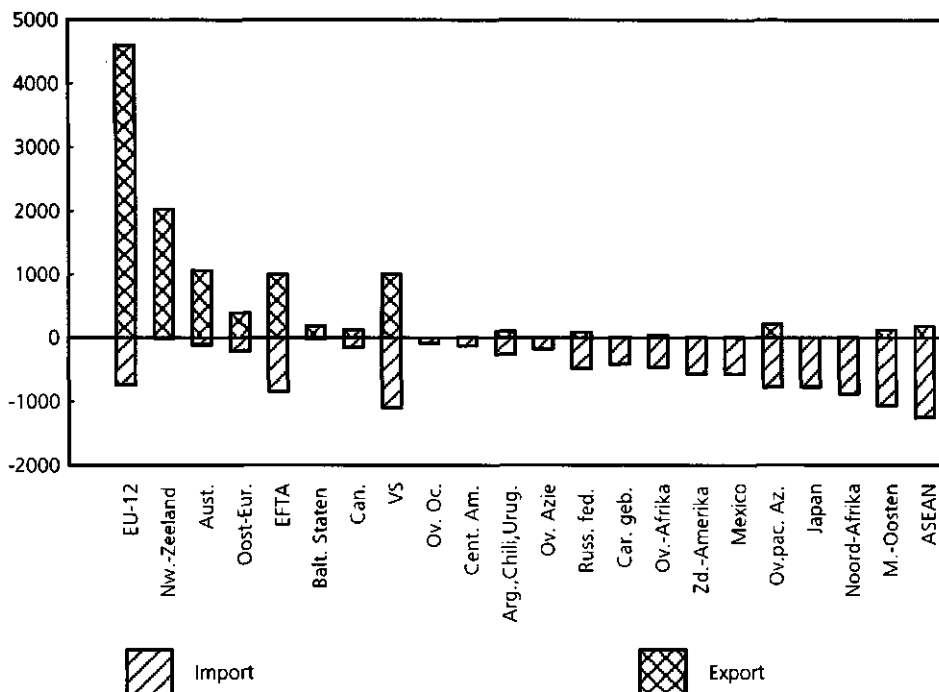
De positie van de EU op de wereldzuivelmarkt wordt enerzijds bepaald door algemene ontwikkelingen in (en afspraken over) vraag, aanbod en prijzen van zuivelproducten op de wereldmarkt, en anderzijds door de inhoud en vormgeving van het EU-zuivelbeleid. In deze notitie worden beide aspecten aan de orde gesteld. Er is daarbij afgezien van eventuele nieuwe afspraken in WTO-verband en eveneens van een mogelijke toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie. Als schriftelijke bronnen van de notitie gelden studies van de FAO, de OECD en de US Dairy Export Council. Een concept-versie van de notitie is voorgelegd aan enkele deskundigen die direct betrokken zijn bij de wereldzuivelmarkt. Deze consultaties hebben geleid tot enkele verduidelijkingen en aanvullingen. Nog belangrijker is het feit dat de gepresenteerde analyse breed wordt ondersteund.

In de notitie wordt eerst een beeld geschetst van de recente ontwikkeling en huidige situatie op de wereldzuivelmarkt. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de positie van een aantal belangrijke exporterende en importerende gebieden. Aansluitend wordt nader ingegaan op de perspectieven voor de wereldzuivelmarkt. Tegen de achtergrond van de verwachte ontwikkelingen op deze markt, worden ten slotte mogelijke wijzigingen in het EU-zuivelbeleid aan de orde gesteld.

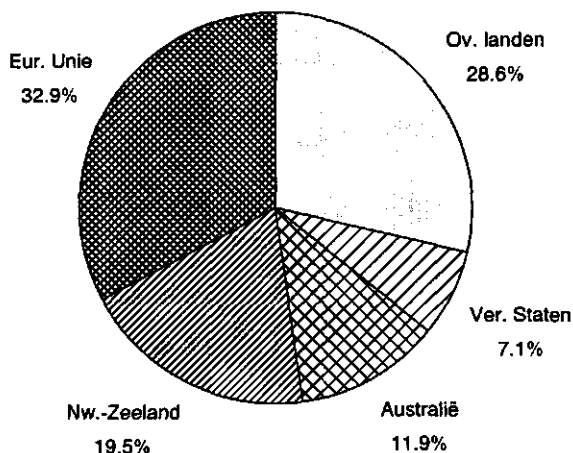
2. DE UITGANGSSITUATIE

2.1 Algemeen

De wereldproductie van melk bedroeg in 1994 zo'n 524 mln. ton. Daarvan werd onder meer 6,9 mln. ton boter, 3,5 mln. ton magere-melkpoeder en 14,4 mln. ton kaas gemaakt (FAO, 1995). Er werd in 1994 circa 740.000 ton boter, 940.000 ton magere-melkpoeder en 930.000 ton kaas geëxporteerd. De aandelen van de EU-15 in deze uitvoer beliepen respectievelijk bijna 25%, 15% en 50%. De EU is 's werelds grootste kaasexporteur; Oceanië is de grootste exporteur van boter en magere-melkpoeder. Van de grote zuivelproducerende landen zijn alleen de EU, Nieuw-Zeeland en Australië netto-exporterend, althans gemeten in waardetermen. Daarnaast hebben Oost-Europa, de Baltische Staten en de EFTA-landen een bescheiden exportoverschot. Voor alle overige regio's - dus ook voor de Verenigde Staten en Canada - geldt dat de importwaarde van zuivelproducten die van de exportwaarde overtreft (figuur 2.1).



Figuur 2.1 Import- en exportwaarde van zuivelproducten per gebied, 1994 (in miljoen US \$)
Bron: US Dairy Export Council.



Figuur 2.2 Aandeel van de belangrijkste zuivelexporterende landen in de wereldmarkt (in melkequivalenten), 1995

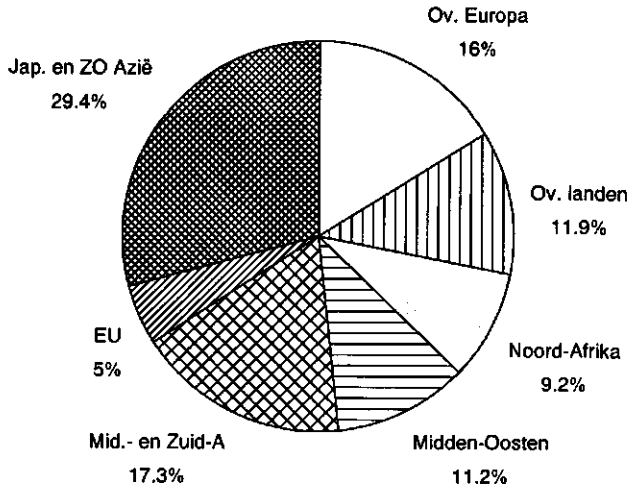
Bron: US Dairy Export Council.

Tabel 2.1 Ontwikkeling van de export van zuivelproducten per land, 1990-1995 (in miljoen ton melkequivalent)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Index 1995/90	Aandeel 1995
Verenigde Staten	1,1	1,8	3,2	3,1	2,6	2,9	252	7
Canada	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,8	111	2
Latijns Amerika	0,8	0,5	0,3	0,5	0,9	1,3	151	3
Europese Unie a)	14,0	16,0	15,5	14,9	14,0	13,4	96	33
EFTA	3,4	2,7	2,4	2,5	2,5	2,6	79	7
Polen	0,9	0,9	1,0	1,4	1,1	1,2	139	3
Tsj. republiek	2,0	1,4	1,3	1,2	1,0	1,1	55	3
Ov. O.-Eur./Vm. SU	1,3	1,4	2,0	1,3	3,1	2,7	212	7
Australië	2,4	2,7	2,8	3,2	4,1	4,9	207	12
Nw.-Zeeland	5,6	5,7	6,3	6,2	7,3	7,9	142	20
Overige landen	1,2	1,5	1,5	1,7	1,9	2,0	157	5
Totaal	33,3	35,2	36,9	36,6	39,2	40,7	122	100

a) Voor 1995, EU-12.

Bron: US Dairy Export Council.



Figuur 2.3 Aandeel van de belangrijkste zuivelimporterende gebieden in de wereldmarkt (in melkequivalenten), 1995

Bron: US Dairy Export Council.

Tabel 2.2 Ontwikkeling van de import van zuivelproducten per land, 1990-1995 (in miljoen ton melkequivalent)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Index 1995/90	Aandeel 1995
Verenigde Staten	1,4	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	108	4
Canada	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	137	1
Mexico	2,7	1,2	2,7	2,9	2,2	1,6	59	4
Car.geb./Centr.Am.	1,5	1,8	1,6	1,8	1,8	1,9	127	5
Zuid-Amerika	1,5	2,5	1,9	2,0	2,7	3,3	231	8
Japan	2,0	2,5	2,1	2,0	2,2	2,4	120	6
Overig Pac. Azië	5,1	5,9	6,0	6,1	7,8	9,2	180	23
Overig Azië	0,7	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	113	2
Midden-Oosten	4,9	4,8	4,9	4,7	4,5	4,4	91	11
Noord-Afrika	3,8	3,4	3,6	4,1	3,6	3,6	96	9
Overig Afrika	1,5	1,6	1,8	1,7	1,4	1,2	81	3
Europese Unie a)	2,5	2,1	1,9	2,0	2,0	2,0	83	5
Overig Europa	5,8	5,5	6,3	5,6	5,9	6,3	110	16
Australië	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	141	1
Nieuw-Zeeland	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	200	0
Overige landen	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	94	1
Totaal	34,1	34,6	36,0	36,4	37,4	39,4	116	100

Bron: US Dairy Export Council.

a) Voor 1995, EU-12.

De recente ontwikkeling van de zuivelexport per land/groep van landen is in tabel 2.1 weergegeven. De uitvoer is vrij sterk geconcentreerd. De EU is nog altijd de belangrijkste zuivelexporteur, ruim voor Nieuw-Zeeland en Australië (figuur 2.2). Maar anders dan de EU, hebben de laatste twee in de eerste helft van de jaren negentig een sterke stijging van hun uitvoer weten te realiseren. Relatief gezien heeft de VS overigens de snelste groei van de export bewerkstelligd.

De recente ontwikkeling van de import van zuivelproducten per land is in tabel 2.2 beschreven. De betreffende invoer is veel gelijkmatiger over de verschillende landen verdeeld dan de uitvoer (figuur 2.3). Azië (met name Japan en de ASEAN-landen), Europa (met name niet-EU) en het Midden-Oosten zijn de belangrijkste invoergebieden. Daarnaast nemen ook Zuid-Amerika en Noord-Afrika grote hoeveelheden af. Behalve in het Midden-Oosten en Noord-Afrika is de zuivelinvoer in alle genoemde gebieden vrij sterk toegenomen; het meest in Zuid-Amerika en Overig Zuid-Oost-Azië.

2.2 Exporterende gebieden

2.2.1 Europese Unie

De Europese Unie verzorgt circa een kwart van de wereldmelkproductie en is met een aandeel van 33% in 1995 de grootste aanbieder op de wereldzuivelmarkt. In de invoer heeft de EU een aandeel van 5%. De laatste jaren is er sprake van een licht dalende tendens in de afzet buiten de landen van de Unie. Deze tendens volgt de beweging van de melkproductie, die in de eerste helft van de jaren negentig ook een kleine afname laat zien. Van de totale EU-melkproductie wordt meer dan 10% geëxporteerd. Ongeveer 8% van de EU-kaasproductie wordt buiten de Unie afgezet, terwijl dit voor boter meer dan 10% is en voor melkpoeder zelfs circa 40%. De export bestaat niet alleen uit bulkgoederen maar ook uit hoogwaardiger merkproducten in kleinverpakking. Bij deze laatste categorie speelt Nederland een vooraanstaande rol.

Het EU-aandeel in de wereldzuivelhandel verschilt per product. In kaas is de EU verreweg de belangrijkste aanbieder, met ongeveer de helft van de totale wereldhandel. Het aandeel in melkpoeder bedraagt circa 30%, en dat in boter iets minder dan 20%. De belangrijkste afzetgebieden voor de EU-zuivelproducten zijn het Midden-Oosten (19%), Afrika (15%), Latijns-Amerika (12%), Oost-Europa (12%), de EFTA-landen (11%) en de VS (10%). De genoemde aandelen hebben betrekking op 1995 en kunnen van jaar op jaar vrij sterk uiteenlopen.

2.2.2 Nieuw-Zeeland

Met een aandeel van circa 20% is Nieuw-Zeeland de tweede aanbieder van zuivelproducten op de wereldmarkt. Er is in de eerste helft van de jaren negentig een behoorlijke groei tot stand gebracht. Met name boter is een belangrijk product van de Nieuw-Zeelandse zuivelindustrie. In de totale wereld-

boterhandel heeft Nieuw-Zeeland een aandeel van ruim 30%. Ook in kaas (15%) en melkpoeder (13%) is zij een belangrijke concurrent van de EU. In de wereldhandel in lactose heeft Nieuw-Zeeland een aandeel van 11%. De belangrijkste afzetgebieden zijn Europa (24%), de ASEAN-landen (16%), Latijns-Amerika, de Verenigde Staten, Noord-Afrika, het Midden-Oosten en Japan.

2.2.3 Australië

Ook de zuivelsector van Australië is sterk exportgericht. Ongeveer 80% van de melkpoederproductie, 40% van de kaasproductie en 54% van de boterproductie wordt op de wereldmarkt afgezet. In 1995 had Australië een aandeel in de wereldzuivelhandel van ongeveer 12% (gemeten in melkequivalenten) tegen 7% in 1990. In kaas heeft Australië een aandeel in de wereldhandel van 12%, in boter van 11% en in melkpoeder van 13%. De belangrijkste afzetmarkten zijn de ASEAN-landen (37%), Japan (18%), Overig Azië (15%) en Noord-Afrika/Midden-Oosten (10%).

2.2.4 Verenigde Staten

De melkproductie in de Verenigde Staten is ongeveer 15% van de totale wereldmelkproductie. In 1995 hadden de Verenigde Staten een aandeel van 7% in de totale wereldexport en van 4% in de import van zuivel. Zoals al opgemerkt zijn de Verenigde Staten in waardetermen echter netto-importerend. De Verenigde Staten hebben een relatief groot aandeel in de wereldhandel in ijs, wei en lactose. Het aandeel in de afzet op de wereldmarkt van kaas (3%), boter (3%) en melkpoeder (8%) is duidelijk geringer. Mexico, Japan en Oost-Europa (inclusief de voormalige Sovjet-Unie) zijn de belangrijkste afzetgebieden.

2.3 Importerende gebieden

2.3.1 Azië

Azië is met een aandeel van ruim 30% in de wereldzuivelhandel het belangrijkste afzetgebied voor zuivelproducten. Van 1990 tot aan 1995 nam de export naar dit gebied met bijna 60% toe. Japan is binnen dit continent het belangrijkste afzetgebied, maar vooral de ASEAN-landen (Thailand/Indonesië/Maleisië/Brunei/Singapore/Filippijnen) nemen in belangrijkheid toe. Melkpoeder is van oudsher het belangrijkste invoerproduct, en kaas een goede tweede. Vooral verse producten (yoghurt en ijs) lieten de afgelopen periode een sterke invoerstijging zien.

- Japan behoort tot de grootste importeurs van zuivelproducten in de wereld. De acceptatie van westerse goederen neemt steeds meer toe binnen de Aziatische voeding. De binnenlandse productie vertoont echter een stijging en de Japanse weerstand tegen de import zal uitbreiding van export naar dit gebied bemoeilijken. Het aandeel van de Europese Unie in de import in Japan is bijna 30%. Australië en Nieuw-Zeeland hebben bei-

de een aandeel van een kwart. Tussen 1990 en 1995 nam de Japanse kaasimport met ongeveer 50% toe; nu omvat die de helft van de totale zuivelimport in dat land. De EU is de belangrijkste exporteur van kaas naar Japan met een aandeel van zo'n 40%.

- Indonesië is een grote en groeiende markt voor zuivelproducten. De EU, Australië en Nieuw-Zeeland nemen elk een kwart van de import voor hun rekening. Oost-Europa is hier met 17% van de importmarkt een concurrent.
- Maleisië verdubbelde de zuivelimport tussen 1990 en 1995. Een snelle economische groei heeft geleid tot een snelle stijging van de consumptie van zuivelproducten. De markt wordt gedomineerd door Australië en Nieuw-Zeeland. Het aandeel van de EU wordt geraamd op ruim 10%. Het gaat ook hier met name om melkpoeder (85% van de totale import).
- In de Filippijnen hebben de landen van de Europese Unie een wat groter aandeel. Circa een kwart van de import komt uit deze landen. Australië heeft hier verreweg het grootste aandeel. De markt voor mager-melkpoeder groeit hier sterk. Die van vol melkpoeder heeft wat problemen gehad, vanwege de relatief hogere prijzen.
- In Singapore steeg de import van zuivelproducten de laatste vijf jaren met bijna 40%. Ook hier groeiden de (nog) relatief kleine markten van ijs en yoghurt. Bijna 30% van de import kwam uit de Europese Unie en bijna de helft uit Oceanië. In Singapore zelf loopt geen koe rond, maar desondanks is het een grote exporteur van gecondenseerde melk. Het land heeft namelijk een complete industrie opgebouwd die zich bezighoudt met het importeren, ompakken, recombinen en exporteren van zuivel.
- Thailand laat eenzelfde beeld zien als Indonesië. De markt is gelijkmatig verdeeld over respectievelijk Oost-Europa, Australië, Nieuw-Zeeland en de Europese Unie.

2.3.2 EU en overig Europa

Europa is niet alleen een belangrijke aanbieder op de wereldzuivelmarkt, maar ook een belangrijke vrager. De zuivelinvoer van de EU wordt verre overtroffen door de overeenkomstige uitvoer; maar dat geldt niet voor overig Europa. Het laatste gebied neemt circa 16% van de wereldinvoer voor zijn rekening. De laatste jaren is die invoer slechts weinig gegroeid; de EU-invoer van zuivelproducten is zelfs gedaald.

2.3.3 Midden- en Zuid-Amerika

Midden- en Zuid-Amerika vormen een belangrijke markt voor zuivelproducten. Het gezamenlijke aandeel in de wereldzuivelimport bedroeg in 1995 circa 17%. Gerekend in melkequivalenten nam de import in deze landen van 1990 tot en met 1994 met ruim een kwart toe. Binnen deze regio zijn Mexico, Brazilië en Venezuela de belangrijkste importeurs. De invoer bestaat in overwegende mate uit melkpoeder.

- Mexico was in 1993 het belangrijkste zuivelimporterende land van de regio. Ongeveer 8% van de totale wereldhandel in zuivelproducten (in melkequivalent) vond zijn weg naar Mexico. Financiële problemen veroorzaakten een daling van de import in de daaropvolgende jaren, maar ook in 1995 was het aandeel in de wereldhandel nog circa 4%. Economisch herstel brengt echter opnieuw groei in de Mexicaanse zuivelimport. Met name melkpoeder is een belangrijk importproduct in Mexico. Ongeveer 10% van de geëxporteerde melkpoeder gaat naar Mexico. De belangrijkste aanbieders op de Mexicaanse zuivelmarkt zijn de Verenigde Staten en de Europese Unie, die beide in ruim een derde van de vraag voorzien. Nieuw-Zeeland is met een aandeel van ruim 10% ook van belang.
- Brazilië heeft een grote bevolking en een relatief kleine melkproductie. De slechte inkomensituatie zorgt er echter voor dat slechts een klein deel van de bevolking in staat is om geïmporteerde zuivel te kopen. Van de totale hoeveelheid geïmporteerde zuivel komt het merendeel uit de buurlanden (Uruguay, Argentinië en Chili). Daarnaast is de Europese Unie met een aandeel van bijna 30% een belangrijke aanbieder. Meer dan de helft van de geïmporteerde zuivel bestaat uit melkpoederproducten. De Europese Unie heeft hierin een aandeel van ruim 20%, terwijl het merendeel uit de al genoemde buurlanden afkomstig is.
- In Venezuela is sprake van een teruglopende vraag als gevolg van hoge inflatie, economische recessie en een tekort op de betalingsbalans. Ook de binnenlandse melkproductie is om deze redenen gedaald. De belangrijkste aanbieders op de Venezolaanse markt zijn de Europese Unie en Nieuw-Zeeland. Het aandeel van de Verenigde Staten is de laatste jaren snel toegenomen.

2.3.4 Midden-Oosten en Noord-Afrika

De zuivelinvoer van het Midden-Oosten en Noord-Afrika is omvangrijk, maar de laatste jaren afgenomen. De invoerproducten zijn vooral melkpoeder, en voor het Midden-Oosten ook kaas en boter. Met name de Noord-Afrikaanse landen gelden als afzetgebied voor melkpoeder. Algerije is een van de grootste importeurs van melkpoeder in de wereld. Deze bestaat voor ongeveer 60% uit volle-melkpoeder. Egypte is in Noord-Afrika het belangrijkste melkproducerende land. Toch is er ook hier maar een zelfvoorzieningsgraad van circa 55%. De vraag naar boter in Egypte is sterk. De Europese Unie voorziet in de helft van de importbehoefte. Hetzelfde geldt voor melkpoeder. De betreffende import maakt een sterke groei door, met name doordat dit product gebruikt wordt bij de Egyptische productie van kaas, yoghurt en ijs.

3. DE INTERNATIONALE ZUIVELMARKT IN 2000 - 2005

3.1 De verwachtingen van de FAO

In een tweetal publicaties heeft de FAO verwachtingen omtrent de ontwikkeling van de wereldzuivelmarkt naar voren gebracht. De ene publicatie (*Agriculture towards 2010*) is uit 1993; de andere uit 1995. De twee publicaties laten ten opzichte van elkaar geen grote verschillen zien in de verwachte groeivoeten van productie en consumptie van zuivel.

In de studie van 1995 wordt ingegaan op de ontwikkelingen van de productie en consumptie van melk en boter in de wereld tussen 1987/89 en 2000. In deze periode wordt een kleine daling van de melkproductie in de ontwikkelde landen verwacht en een groei van ruim 3% in de ontwikkelingslanden. De groeicijfers van de productie voor boter zijn ongeveer gelijklopend.

Projecties voor na het jaar 2000 zijn te vinden in de eerdere publicatie "*Agriculture: towards 2010*" (FAO, 1993). De FAO geeft in deze toekomstverkenning een indicatie van de ontwikkeling van de productie en consumptie van melk en concentreert zich daarbij vooral op de ontwikkelingslanden. Daarbij worden twee perioden onderscheiden: 1970-1990 en 1988/90-2010. Men verwacht een tragere groei van de productie en consumptie van melk in de ontwikkelingslanden: in de jaren 1970-1990 groeide de productie met 3,7% per jaar en de consumptie met 3,5%; voor 1988/90-2010 worden de groei voor zowel de productie als de consumptie op 2,5% geraamd (FAO, 1993:75). De tragere groei van de consumptie wordt veroorzaakt door beperkte mogelijkheden om de productie uit te breiden en vermindering van de gesubsidieerde exporten (inclusief voedselhulp) uit de ontwikkelde landen. De beperkingen aan de productieverhoging doen zich vooral voor in de armere regio's in Afrika bezuiden de Sahara en in delen van Zuid-Azië, waar zuivelproducten tot het basisvoedsel behoren. In Oost-Azië, waar het inkomen wel snel groeit, en waar dus koopkracht voor de consumptie van zuivel ontstaat, zal de consumptie slechts weinig toenemen, omdat zuivel niet goed in het voedingspatroon past.

De ontwikkeling van de handel in zuivelproducten zal volgens de FAO in de periode 1990-2010 duidelijk trager verlopen dan in de decennia ervoor, door de reeds genoemde vermindering van de gesubsidieerde exporten uit de rijke landen (een trend die vanwege het GATT-akkoord zal worden bevestigd) - en de beperkte importcapaciteit van een aantal ontwikkelingslanden. Vooral Oceanië zal profiteren van extra exportmogelijkheden naar de ontwikkelingslanden. Voor de ontwikkelde landen verwacht de FAO dat de consumptie per hoofd tot 2010 vrijwel constant zal blijven.

3.2 De "outlook" van de OECD

De meest recente projectie van de OECD heeft betrekking op de periode 1996-2001 (december 1996). Veronderstellingen bij deze projectie zijn:

- de steunprijzen voor boter en magere-melkpoeder in OECD-landen zullen tussen 1996 en 2001 in reële termen dalen, behalve die voor magere-melkpoeder in Canada. In de VS zullen de steunprijzen in het begin van het jaar 2000 worden afgeschaft;
- de omvang van de melkquota verandert de komende jaren niet;
- in de VS wordt het melkophbrengstverhogende hormoon rBST in 2001 op een derde van de melkkoeien toegepast, wat leidt tot hogere melkophbrengsten. In de andere OECD-landen, behalve Mexico en Tsjechoë, wordt rBST niet gebruikt;
- de boterimporten van de voormalige Sovjet-Unie blijven tussen 1996 en 2001 gehandhaafd op 180.000 ton;
- de BSE-crisis heeft een bescheiden effect op de melkproductie in de EU, maar een groter effect op de interne vraag naar magere-melkpoeder.

De hoofdpunten van de projectie luiden als volgt:

- de melkproductie in de OECD-landen groeit tussen 1996-2001 sneller dan in de eerste helft van de jaren negentig, en wel door een sterke stijging van de productie in de gebieden zonder productiequota, zoals de VS, Nieuw-Zeeland, Australië en Mexico;
- de productie en consumptie van volle-melkpoeder zal snel toenemen, terwijl die van magere-melkpoeder waarschijnlijk zal dalen;
- de wereldmarktprijzen zullen sterker worden bepaald door vraagontwikkelingen buiten de OECD-landen en zouden in 2001 zo'n 5 tot 10% hoger kunnen liggen dan in 1991-95;
- de implementatie van de Uruguay-ronde zal een sterke invloed op de internationale handel in zuivelproducten hebben. De beperking van de gesubsidieerde export en de uitbreiding van de markttoegang zullen de handelsvolumina en stromen verleggen, en wel ten gunste van de landen in Oceanië.

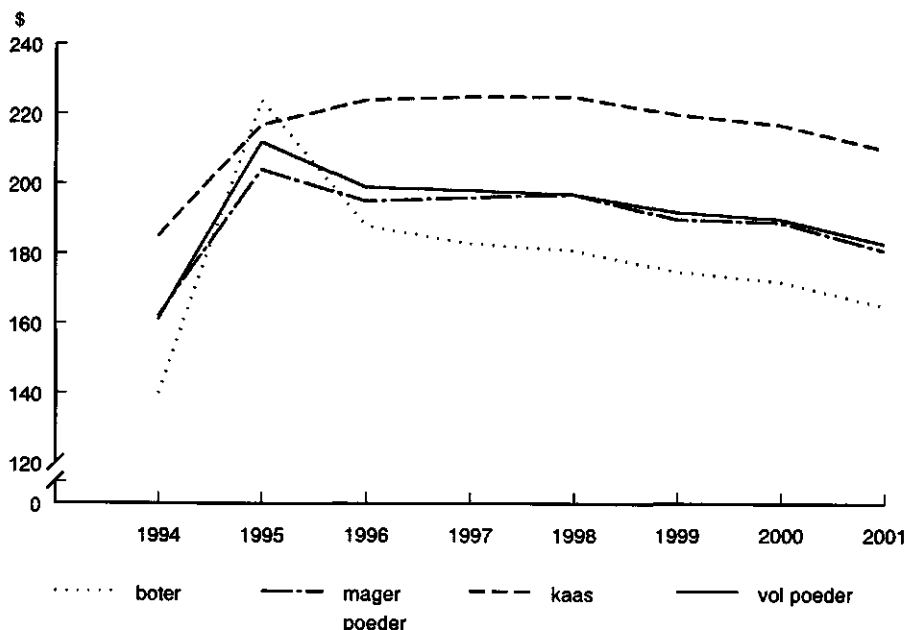
In tabel 3.1 is de door de OECD verwachte ontwikkeling van de export van de belangrijkste landen beschreven. Voor de EU worden voor alle producten dalingen in de export verwacht, het meest in boter. De export van volle-melkpoeder zou bijna op het niveau van de eerste helft van de jaren negentig blijven. Voor Nieuw-Zeeland en Australië wordt een heel ander beeld geschetst. Beide landen zouden een sterke groei van de export van kaas (meer dan een verdubbeling) en volle-melkpoeder realiseren. Overigens zou Nieuw-Zeeland de boterexport fors zien dalen, terwijl Australië de export van dit product juist zou opvoeren. De VS blijft volgens de OECD-projectie een vrij bescheiden rol op de wereldzuivelmarkt spelen.

Tabel 3.1 Exportontwikkeling van enkele producten vanuit belangrijke exportlanden (in 1.000 ton productgewicht)

	Gem. 1991-95	1995	1997	1999	2001	Index 2001 t.o.v. 1991-95
EU-15						
Boter	261,0	230,0	213,0	187,0	169,0	64,8
Kaas	489,0	510,0	505,0	484,0	463,0	94,7
Magere-melkpoeder	306,0	355,0	313,0	306,1	294,8	96,3
Volle-melkpoeder	594,0	592,0	575,0	572,5	593,1	99,8
Nieuw-Zeeland						
Boter	233,0	234,0	175,0	179,0	158,0	67,8
Kaas	120,0	153,0	200,0	257,0	279,0	232,5
Magere-melkpoeder	143,2	138,0	178,1	163,3	134,3	93,8
Volle-melkpoeder	275,2	318,0	350,9	370,8	391,7	142,3
Australië						
Boter	73,0	86,0	114,0	130,0	139,0	190,4
Kaas	87,0	116,0	134,0	133,0	179,0	205,7
Magere-melkpoeder	135,5	173,9	169,5	176,2	176,2	130,0
Volle-melkpoeder	53,0	74,2	65,5	71,8	78,1	147,4
Verenigde Staten						
Boter	50,0	34,0	4,0	14,0	6,0	12,0
Kaas	26,0	29,0	31,0	32,0	33,0	126,9
Magere-melkpoeder	62,6	59,2	66,0	73,1	62,8	100,3
Volle-melkpoeder	33,6	64,0	28,0	20,0	12,0	35,7

Bron: OECD.

De door de OECD verwachte prijsontwikkeling is afgebeeld in figuur 3.1. Voor alle producten wordt een gelijkmatige daling van de dollarprijs voorzien ten opzichte van het (hoge) niveau van 1995. Door mensen uit de praktijk van de zuivelhandel zijn deze prijzen als evenwichtig aangemerkt. Hogere prijzen zouden leiden tot vraaguitval en lagere tot aanbodreductie. Overigens worden de komende jaren wel meer prijsfluctuaties verwacht. De belangrijkste overweging hierbij is dat het aanbod steeds meer verschuift naar Australië en Nieuw-Zeeland, waar de melkproductie afhankelijker is van weersomstandigheden dan in de EU.



Figuur 3.1 Ontwikkeling van de wereldmarktprijzen voor een aantal zuivelproducten (per 100 kg)

Bron: OECD.

3.3 Projecties van de US Dairy Export Council

In haar tweede editie van "World Dairy Trade Trends" heeft de US Dairy Export Council projecties over de zuivelhandel gemaakt naar de jaren 2000 en 2005, zowel voor exporterende als voor importerende gebieden. Daarbij is rekening gehouden met factoren als verwachte bevolkingsontwikkeling, economische groei en mate van zelfvoorziening in zuivelproducten. Voorts is rekening gehouden met de implementatie van de GATT-afspraken. Men heeft zich niet beperkt tot boter, kaas en melkpoeder, maar zich ook gericht op producten als ijs, yoghurt, wei en lactose. Toch is het beschouwde productpakket minder omvattend dan dat van de tabellen 2.1 en 2.2, met name door uitsluiting van vloeibare en overige houdbare zuivelproducten.

Gemeten in melkequivalenten zal de totale wereldhandel gedurende de jaren 1995-2005 volgens de US Dairy Council met ongeveer 25% toenemen. De export vanuit de EU zal vrijwel op hetzelfde niveau blijven. Voor zowel Noord-Amerika als Oceanië wordt een toename van de export verwacht van ongeveer 45%. Ook de export vanuit de rest van de wereld zal met circa 40% toenemen. Aan de importkant zal vooral de afzet naar Zuid-Amerikaanse landen toenemen (bijna 60%), terwijl ook voor Azië (22%), Afrika en het Midden-Oosten (17%) groei wordt voorzien.

De handel in boter zal in de periode 1995-2005 groeien met iets minder dan 25%. Voor de EU verwacht de US Dairy Export Council een teruglopende afzet met circa 7%. Voor Noord-Amerika en Oceanië wordt een toename verwacht, en wel met respectievelijk 75 en 24%. Opvallend is dat de overige gebieden, vooral Oost-Europa, hun export eveneens zullen vergroten met naar verwachting 45%. Aan de importkant laten met name Zuid-Amerika en Azië een toename zien. De afzet naar landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten zal slechts in bescheiden mate toenemen.

Verwacht wordt dat de totale wereldhandel in kaas zich tot aan het jaar 2005 met circa 40% zal uitbreiden in vergelijking met 1995 (tabel 3.2). In de belangrijkste exportgebieden zal de uitbreiding van de export nogal verschillend zijn. De EU zal haar afzet op de wereldmarkt in beperkte mate vergroten,

Tabel 3.2 Verwachte exportontwikkeling van zuivelproducten a) door enkele exporterende landen (in 1.000 ton; boter, kaas en melkpoeder in 1.000 ton productgewicht)

	1990	1995	2000	2005	Index 2005/1995
EU-15					
Totaal melkequivalent	15.181	15.241	14.841	15.371	100,9
Boter	286,5	271,9	245,8	252,0	92,7
Kaas	520,6	569,0	583,4	613,1	107,8
Melkpoeder	913,9	848,8	799,1	819,2	96,5
Australië					
Totaal melkequivalent	2407	3601	4592	5424	150,6
Boter	49,6	75,3	91,6	111,4	147,9
Kaas	66,3	94,9	121,2	166,0	174,9
Melkpoeder	160,5	230,2	293,8	316,5	137,5
Nieuw-Zeeland					
Totaal melkequivalent	5.618	6.999	8.590	9.785	139,8
Boter	217,3	239,3	264,2	277,7	116,0
Kaas	95,0	138,6	194,4	272,7	196,8
Melkpoeder	340,8	439,2	547,4	589,7	134,3
Verenigde Staten					
Totaal melkequivalent	1461	2905	3249	4261	146,7
Boter	61,6	68,9	115,3	124,2	180,3
Kaas	11,9	28,9	56,1	98,9	342,2
Melkpoeder	13,7	165,0	95,0	153,0	92,7
Totaal wereld					
Totaal melkequivalent	32.050	36.705	41.057	46.178	125,8
Boter	792,4	852,5	963,4	1.051,5	123,3
Kaas	929,3	1.031,4	1.202,0	1.460,8	141,6
Melkpoeder	1.858,9	2.173,7	2.335,4	2.545,4	117,1

a) Melkequivalenten omvatten kaas, boter, poeder, ijs, yoghurt en wei.

Bron: US Dairy Export Council.

Tabel 3.3 *Verwachte importontwikkeling van zuivelproducten a) in importerende gebieden (in 1.000 ton; boter, kaas en melkpoeder in 1.000 ton productgewicht)*

	1990	1995	2000	2005	Index 2005/1995
Zuid-Amerika					
Totaal melkequivalent	5.449	5.937	7.719	9.289	156,5
Boter	70,3	81,3	112,9	138,1	169,9
Kaas	76,3	91,6	117,8	170,8	186,5
Melkpoeder	514,3	529,0	664,6	771,6	145,9
Japan					
Totaal melkequivalent	1.871	2.198	2.344	2.659	121,0
Boter	7,0	2,3	2,0	1,8	78,3
Kaas	107,9	147,4	162,7	199,4	135,3
Melkpoeder	80,7	71,9	66,7	61,8	86,0
Overig Azië					
Totaal melkequivalent	5.669	7.702	8.576	9.455	122,8
Boter	67,5	139,4	178,0	209,6	150,4
Kaas	24,2	39,1	56,8	95,5	244,2
Melkpoeder	572,7	688,6	707,8	737,6	107,1
Midden-Oosten					
Totaal melkequivalent	4625	4898	5378	5800	118,4
Boter	101,9	138,1	152,5	168,3	121,9
Kaas	199,4	200,6	221,5	244,6	121,9
Melkpoeder	235,1	220,2	237,2	243,2	110,4
Noord-Afrika					
Totaal melkequivalent	3159	3307	3576	3832	115,9
Boter	149,5	122,5	131,9	138,7	113,2
Kaas	52,1	33,7	37,2	50,4	149,6
Melkpoeder	162,3	240,1	258,7	278,7	116,1
Overig Afrika					
Totaal melkequivalent	1.755	2.143	2.344	2.569	119,9
Boter	19,1	19,9	22,0	24,3	122,1
Kaas	10,2	14,1	17,4	22,5	159,6
Melkpoeder	192,8	237,9	256,3	276,1	116,1
Totaal Wereld					
Totaal melkequivalent	32.399	36.767	41.329	45.884	124,8
Boter	790,7	853,2	968,9	1.066,0	124,9
Kaas	928,2	1.042,6	1.203,0	1.460,4	140,1
Melkpoeder	1.909,8	2.169,2	2.365,6	2.536,8	116,9

a) Melkequivalenten omvatten kaas, boter, poeder, ijs, yoghurt en wei.

Bron: US Dairy Export Council.

namelijk met circa 8%. Men gaat er kennelijk van uit dat de EU op een creatieve wijze invulling geeft aan haar WTO-verplichtingen. De export van Oceanië zal echter met bijna 90% groeien, terwijl die van Noord-Amerika - in 1995 overigens nog van bescheiden omvang - volgens de verwachting zelfs zal verdrievoudigen. Het aandeel van de EU in de wereldkaasexport zal naar verwachting teruglopen van 55% in 1995 naar 42% in 2005.

In de importgebieden zal de vraag naar zuivel aanzienlijk stijgen (tabel 3.3). Zuid-Amerika is relatief gezien een sterk groeigebied, maar ook in de belangrijkste importgebieden in 1995 (Japan en het Midden-Oosten) zal de vraag toenemen. Opgemerkt dient nog te worden dat bij de import van kaas ook de EU en de Verenigde Staten een behoorlijk aandeel hebben. Verwacht wordt echter dat de groei van de import hier achter blijft bij de gemiddelde groei.

Voor de afzet van melkpoeder door de EU wordt rekening gehouden met een lichte daling. De export van Noord-Amerikaanse melkpoeder keert, na een aanvankelijke terugval tussen 1995 en 2000, in 2005 terug op het niveau van 1995. De export vanuit Oceanië zal, net als die van de overige landen van de wereld, met circa een derde toenemen. De grotere vraag naar melkpoeder zal vooral vanuit Zuid-Amerika komen. Weliswaar groeit ook de behoefte vanuit het Midden-Oosten en Noord-Afrika verder, deze is relatief gezien een stuk kleiner. De afzet van melkpoeder naar de Aziatische landen zal nog slechts in zeer beperkte mate groeien.

De verwachte ontwikkelingen in de zuivelhandel van de belangrijkste exporterende en importerende gebieden zijn afgebeeld in de bijlagen 1 (export) en 2 (import).

3.4 Conclusies

Ter afronding van deze inventarisatie kan worden opgemerkt dat de FAO-projecties weinig specifiek en intussen gedateerd zijn. De OECD-projecties zijn gedetailleerd ten aanzien van de ontwikkeling van productie, consumptie en export in de OECD-landen; maar heel algemeen over de mogelijke ontwikkelingen in de importerende gebieden buiten de OECD. De projecties van de US Dairy Export Council hebben uitsluitend betrekking op de zuivelexport en -import. Op dat punt zijn ze echter wel werelddekkend en specifiek naar afzonderlijke producten (tot en met producten als ijs, yoghurt en lactose).

Op hoofdpunten komen de verschillende projecties met elkaar overeen: ze wijzen in de richting van een groeiende internationale handel in zuivelproducten, en dan met name in kaas. De US Dairy Export Council, die optimistischer is dan de OECD, verwacht een jaarlijkse groei van de wereldzuivelmarkt met ruwweg 1 mln. ton melkequivalent. Deze verwachting zou als een maximum gezien kunnen worden. Overigens mag niet uit het oog worden verloren dat elke projectie van de wereldmarkt met de nodige onzekerheid is omgeven.

De OECD en de US Dairy Export Council verschillen duidelijk van mening over de perspectieven van de VS-zuivelexport. Volgens de OECD zijn die beperkt, terwijl de Export Council er hoge verwachtingen van koestert. Gezien de

belanghebbende positie van de US Dairy Export Council, wordt hier de voorkeur gegeven aan de visie van de OECD. Ook verschillen de beide organisaties van mening over de toekomstige wereldhandel in boter: de OECD verwacht een afname van de handel in boter, terwijl de Dairy Council juist een vergroting van de export verwacht. Dit verschil ontstaat met name omdat de OECD rekening houdt met een grotere teruggang van de boterexport van de EU-15. Bovendien voorziet de OECD in tegenstelling tot de Dairy Council een daling van de export van Nieuw-Zeelandse boter.

Er is wel brede overeenstemming over de gedachte dat de Europese Unie de komende jaren verder terrein op de zuivelmarkt zal verliezen, ten gunste van Nieuw-Zeeland en Australië. Dit is niet verwonderlijk gezien het feit dat de EU-export in belangrijke mate afhankelijk is van exportrestituties, die als gevolg van het GATT/WTO-akkoord zullen worden terugschroefd. Toch zal de EU, bij ongewijzigd beleid, het zuivelexportvolume redelijk op peil kunnen houden, althans van kaas en melkpoeder. De vraag naar de gevolgen van alternatieven voor het EU-zuivelbeleid wordt behandeld in de volgende paragraaf.

4. OPTIES VOOR HET EU-ZUIVELBELEID

4.1 Inleiding

In voorgaande perspectieven is ervan uitgegaan dat de EU de komende jaren niet tot wijziging van het zuivelbeleid overgaat. Wat zou er nu gebeuren als dit beleid wel werd aangepast? Bij het loslaten van het quotumstelsel zou de melkproductie in de EU hoogstwaarschijnlijk worden uitgebreid. Daar de EU-zuivelmarkt redelijk verzadigd is (de OECD verwacht voor de komende jaren een zeer lichte stijging van de zuivelconsumptie in de EU), zou de zuivelsector een groter deel van de wereldzuivelmarkt voor zich moeten opeisen. De vraag is in welke mate dat zou kunnen gebeuren, en wat de prijs- en inkomensgevolgen daarvan zouden zijn. Gegeven de vele onzekerheden, zijn daarover geen exacte berekeningen te maken. Aan de hand van een paar kengetallen kunnen de effecten echter wel op een redelijke wijze worden benaderd. Het is daarbij nuttig om onderscheid te maken tussen het volumeaspect en het prijsaspect.

4.2 Omvang van de export

Een belangrijk gegeven in de discussie over het te voeren zuivelbeleid is de omvang van de wereldhandel. In vergelijking met de totale EU-melkproductie is die markt niet bijster groot. Ondanks de verwachte groei van de wereldzuivelmarkt, zal het totale handelsvolume (in melkequivalenten) in 2005 nog niet de helft van de EU-melkplas bedragen. De totale wereldkaashandel, de naar verwachting sterkste groeimarkt, zal in het jaar 2005 overeenkomen met niet meer dan 10% van de EU-melkproductie. In 1995 had de EU ongeveer de helft van de wereldkaashandel. Naar verwachting zal dit aandeel dalen met tien tot vijftien procentpunten in 2005.

Zoals aangegeven in tabel 3.2 wordt verwacht dat de EU haar zuivelexport in absolute zin op peil zal weten te houden, namelijk rond de 15 mln. ton melkequivalent. Met welk volume zou de EU-export kunnen stijgen als de relatieve daling zou kunnen worden voorkomen? Om de gedachten te bepalen, kan onderscheid worden gemaakt tussen een situatie met een gelijkblijvend marktaandeel en een situatie waarbij het aandeel van 1990 wordt heroverd.

Als de EU er de komende jaren in zou slagen om het aandeel van 1995 te handhaven, dan zou de export kunnen toenemen tot 19 mln. ton, bijna 4 mln. ton meer dan volgens de verwachting. Bij herovering van het aandeel van 1990 zou het zelfs kunnen gaan om een export van bijna 22 mln. ton melkequivalent. Het gaat dan om een extra hoeveelheid melk die overeenkomt met zo'n 6% van het EU-melkquotum.

Het lijkt geen twijfel dat de EU deze hoeveelheid, althans in beginsel, zou kunnen produceren. Twijfelachtiger is de vraag of dat op een rendabele manier zou kunnen gebeuren.

4.3 Gevolgen voor de prijzen

Volgens de OECD zullen de wereldmarktprijzen van boter in 2001 duidelijk lager zijn dan in 1995, maar wel boven het peil van het begin van de jaren negentig liggen. De prijzen van kaas en magere-melkpoeder zullen in 2001 hoger liggen dan in 1995 (tabel 4.1). Voor de beleidsdiscussie is van belang dat de voor 2001 verwachte wereldmarktprijzen in het algemeen duidelijk lager zullen zijn dan de prijzen binnen de EU (tabel 4.1). Voor magere-melkpoeder blijft het verschil beperkt tot 20 à 30%, maar de prijzen van boter en kaas zullen volgens de OECD-prognoses binnen de EU veel hoger zijn dan die op de wereldmarkt.

De verwachting is dat de concurrenten van de EU op de wereldzuivelmarkt, zoals Nieuw-Zeeland en Australië, in staat zijn om tegen lage kosten in de groeiende wereldvraag te voorzien. Als de EU haar aandeel op de wereldmarkt zou willen behouden, valt aan verdere verlaging van de interne prijzen niet te ontkomen.

Tabel 4.1 *Verloop en prognose wereldmarktprijzen van enkele zuivelproducten, 1991-2001 (\$/ton)*

Product	1991-95	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	EU-prijs
		(v)	(r)	(p)	(p)	(p)	(p)	(p)	(p)	2001 a)
Boter	1.580	1.400	2.240	1.880	1.830	1.810	1.750	1.720	1.650	3.650
Magere-melkpoeder	1.650	1.620	2.040	1.950	1.960	1.970	1.900	1.890	1.810	2.220
Kaas b)	2.180	2.290	2.350	2.400	2.600	2.550	2.450	2.340	2.270	4.608

a) Voor boter, kaas en magere-melkpoeder zijn de verwachte groothandelsprijzen aangehouden ; b) De door de OECD verwachte exportprijs van kaas uit Nieuw-Zeeland.

Bron: OECD Agricultural outlook, december 1996.

Wanneer de melkquotering in de EU zou worden afgeschaft, heeft dat waarschijnlijk ook nog een neerwaarts effect op de wereldmarktprijzen. Uit een studie met behulp van ECAM (European Community Agricultural Model) valt af te leiden dat bij voortzetting van het huidige beleid de export van zuivelproducten (exclusief boter) van de EU-9 in 2005 ongeveer een kwart lager zou zijn dan in 1992 (Folmer et al., 1995: 193). Bij een verruiming van de melkquota met 0,7% per jaar en een verlaging van de zuivelprijzen met 1% per jaar - met compenserende toeslagen - zou deze export daarentegen meer dan verdubbelen (Folmer et al., 1995:231-239). Dit betekent voor de wereldzuivelmarkt een extra aanbod in de orde van 50%, met ongetwijfeld forse negatieve gevolgen voor de wereldmarktprijzen.

4.4 Quotumreductie en/of prijsverlaging

Aan het bestaande quotastelsel ligt een eenvoudige en nog steeds actuele rekenomslag ten grondslag. Als alternatief voor een forse prijsverlaging, heeft beperking van het EU-zuivelproductievolume namelijk een bescheiden effect op het inkomen van de melkveehouder. Met het oog op het marktevenwicht in de EU, heeft een volumereductie van 1% hetzelfde effect als een prijsverlaging van 3%. Een volumebeperking van 1% heeft op de gemiddelde melkveehouder in Nederland een negatief inkomenseffect van zo'n 1.000 gld. per jaar. Een prijsdaling van 3% heeft echter een negatief inkomenseffect van naar schatting $3 \times 2.000 = 6.000$ gld. per jaar. Er valt met het oog op dynamische effecten wel iets op deze cijfers af te dingen, maar de kloof is te groot om eenvoudig te worden overbrugd.

4.5 Beperkte mogelijkheden voor compensatie

Biedt inkomenscompensatie wellicht een oplossing? Het is zeer de vraag of de middelen die nodig zijn voor een min of meer volledige compensatie van prijsverlagingen, daadwerkelijk beschikbaar zullen komen. Wanneer de waarde van de EU-zuivelproductie op 75 mrd. gld. wordt gesteld, betekent een prijsverlaging van slechts 10%, al een opbrengstdaling van 7,5 mrd. gld.

Mede vanwege de vrij algemene tendens om inkomensoverdrachten via de collectieve sector te verminderen bestaat de kans dat daar vanuit de maatschappij of vanuit de "politiek" ook steeds meer kritiek op komt. Gelet op de eerder vermelde kritiek van sommige handelspartners op de Mac Sharry-toeslagen moet ook rekening worden gehouden met toenemende bezwaren vanuit het buitenland. Het is moeilijk voorstelbaar dat inkomensvoetstukken die bedoeld zijn om prijsverlagingen te compenseren, tot in lengte van jaren zullen blijven bestaan. Bij compensatie doet zich overigens het risico voor dat de steun wordt gedifferentieerd ten gunste van benadeelde gebieden en/of kleine producenten. De kans is dan groot dat Nederland met zijn relatief grote en intensieve bedrijven er niet zo goed uitspringt. Een bijkomende complicatie is dat de melkproductie voor de benadeelde gebieden veel belangrijker is dan bij voorbeeld de graanteelt. De beperkte mogelijkheden voor compensaties zullen waarschijnlijk een rem vormen voor ingrijpende hervormingen.

4.6 Naar een meerprijzenstelsel?

Een drastische prijsverlaging voor de hele melkproductie vormt een hoge prijs voor het behoud van een betrekkelijk kleine extra afzetmogelijkheid, te meer omdat prijsverlagingen op termijn uitwaaiëren naar andere sectoren. Om die reden komt er meer belangstelling voor twee- of meerprijzenstelsels, vergelijkbaar met het huidige suikerbeleid. EU-landbouwcommissaris Fischler heeft zich voor zuivel ook al eens in deze richting uitgelaten. In Nederland zijn er ten aanzien van een dergelijk systeem zowel voorstanders als tegenstanders

te vinden. De voorstanders zien in een behoedzaam tweeprijzensysteem (bijvoorbeeld via een aanvullend B-quotum) de mogelijkheid om de export op peil te houden, of zelfs nog iets te vergroten. De tegenstanders wijzen op het gevaar dat een deel van het huidige quotum ervoor zal moeten worden ingeleverd. Meer in het algemeen kan erop worden gewezen dat een werkelijk aanvullend B-quotum aanleiding zal geven tot prijsdruk op de wereldmarkt. En dat betekent ten eerste dat de exportmogelijkheden van het A-quotum worden bemoeilijkt en ten tweede dat de concurrenten van de EU zich er tegen zullen verzetten.

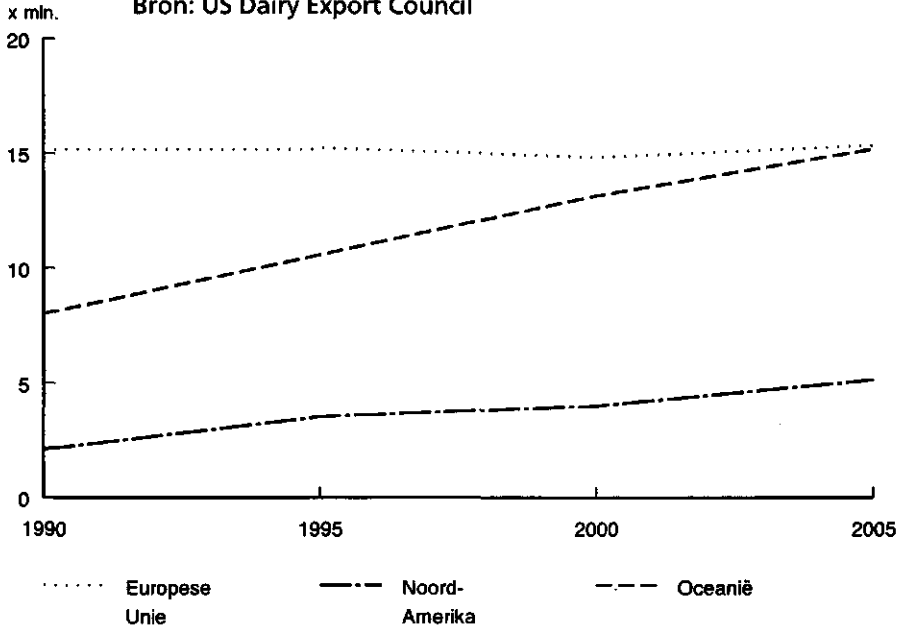
Het is dan ook zeer de vraag of dergelijke systemen, waarbij de prijs voor exportproducten lager is dan voor de rest, in WTO-verband op den duur overeind kunnen blijven. Daarnaast is het waarschijnlijk niet eenvoudig om binnen de EU overeenstemming te bereiken over de omvang en verdeling van de "A- en de B-quota" en brengt zo'n systeem extra administratieve lasten met zich mee.

LITERATUUR

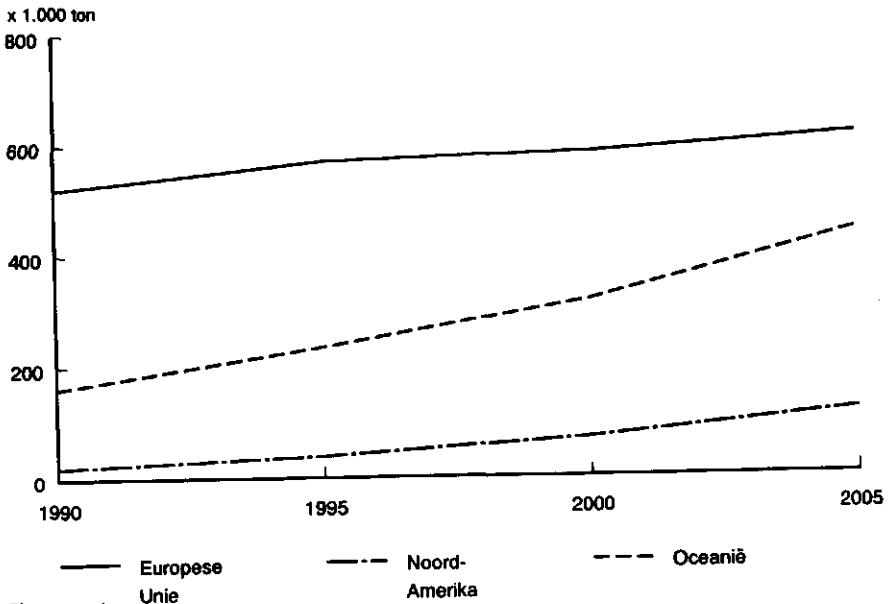
- FAO (1993)
Agriculture towards 2010; Rome
- FAO (1995)
Impact of the Uruguay Round on agriculture; In: *Commodity review and outlook 1994-95*; Rome
- Folmer, C., e.a. (1995)
The Common Agricultural Policy beyond the Mac Sharry Reform; Amsterdam
- OECD (1997)
Agricultural Outlook 1996-2001; OECD, Paris
- H.J. Silvis en C. Van Bruchem (red.) (1996)
Landbouw-Economisch Bericht 1996; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)
- US Dairy Export Council (1996)
World Dairy Trade Trends; Second Edition, Arlington, USA
- Veenendaal, P.J.J., I.J. Terluin en J.H.Post (1996)
Verdergaande handelsliberalisatie na 2000; gevolgen voor de EU-landbouw; Den Haag, SER

BIJLAGEN

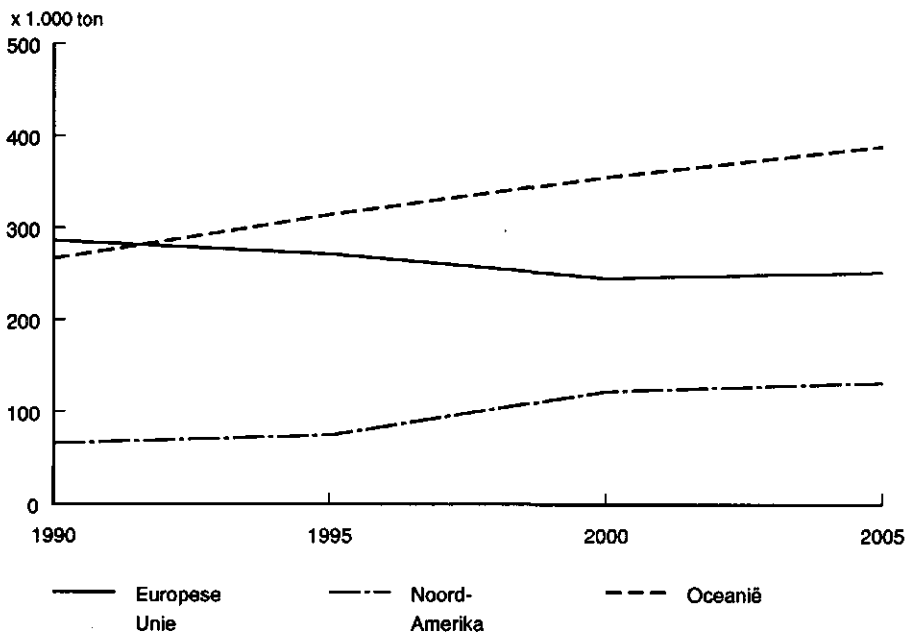
Bijlage 1 Verwachte exportontwikkeling tot het jaar 2005 van een aantal zuivelproducten voor de belangrijkste exporteurs
 Bron: US Dairy Export Council



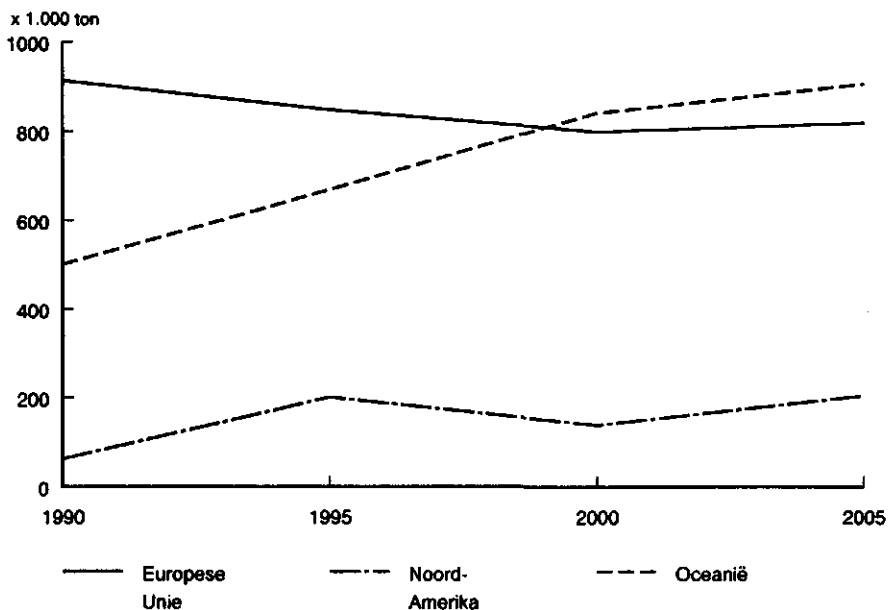
Figuur B1a Verwachte exportontwikkeling in melkequivalenten



Figuur B1b Verwachte exportontwikkeling van kaas

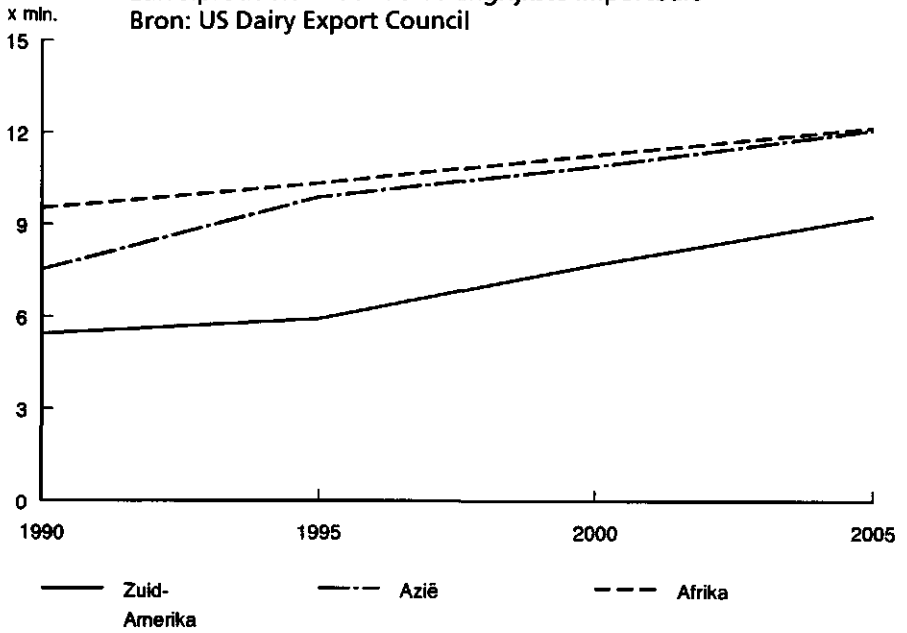


Figuur B1c Verwachte exportontwikkeling van boter

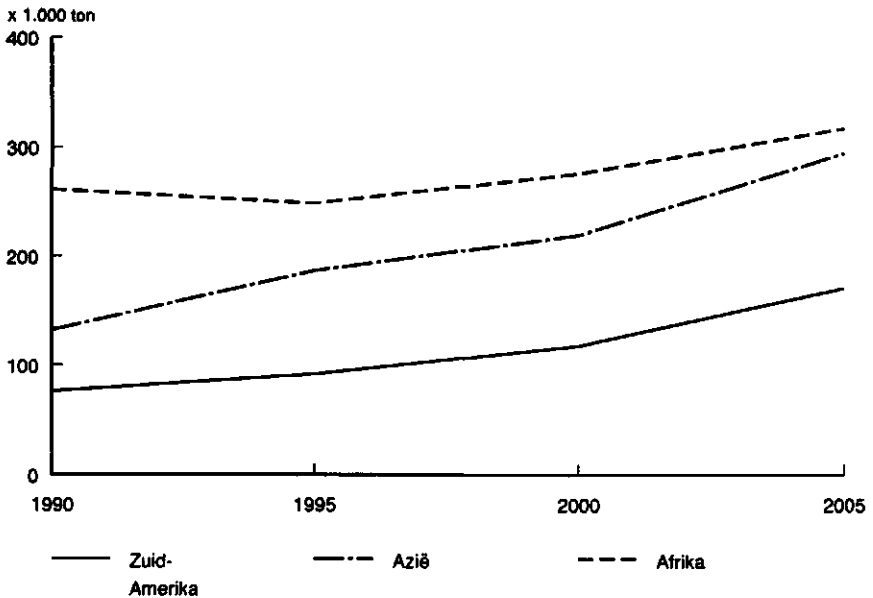


Figuur B1d Verwachte exportontwikkeling van melkpoeder

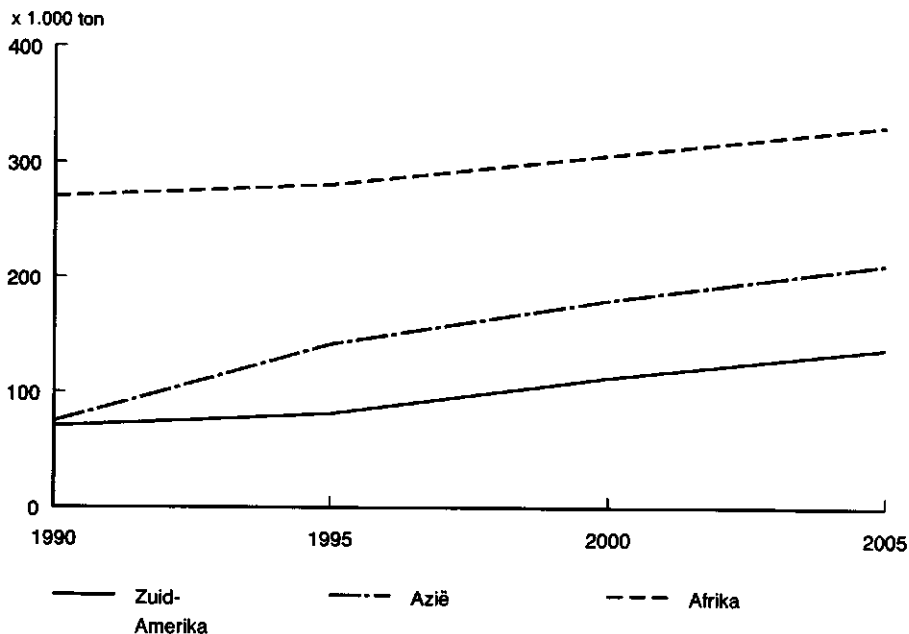
Bijlage 2 Verwachte importontwikkeling tot het jaar 2005 van een aantal zuivelproducten voor de belangrijkste importeurs
Bron: US Dairy Export Council



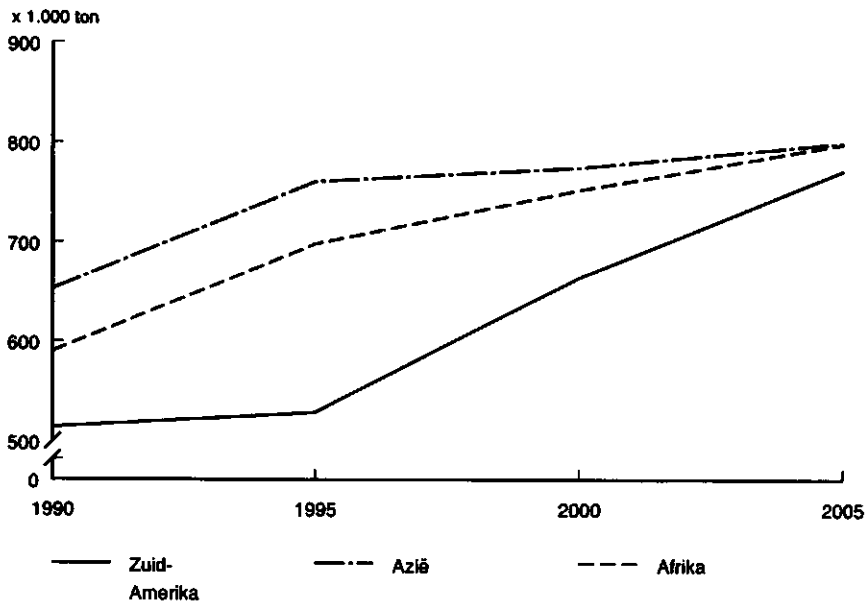
Figuur B2a Verwachte importontwikkeling in melkequivalenten



Figuur B2b Verwachte importontwikkeling van kaas



Figuur B2c Verwachte importontwikkeling van boter



Figuur B2d Verwachte importontwikkeling van melkpoeder