

De melkprijs in beweging

Gevolgen van Europese zuivelhervorming voor de melkveehouderij

C.J.A.M. de Bont
W.H. van Everdingen
J.H. de Jager
H.H.W.J.M. Sengers
J.J. de Vlieger

Projectcode 30076

November 2003

Rapport 6.03.14

LEI, Den Haag

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

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

De melkprijs in beweging; Gevolgen van Europese zuivelhervorming voor de melkveehouderij

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen, J.H. Jager, H.H.W.J.M. Sengers en J.J. de Vlieger
Den Haag, LEI, 2003

Rapport 6.03.14; ISBN 90-5242-861-1; Prijs € 14,- (inclusief 6% BTW)

67. p., fig., tab.

Dit rapport geeft zicht op de mogelijke gevolgen van de veranderingen in het Europese landbouwbeleid voor de melkveehouderij. Het betreft de in januari 2003 gepresenteerde Europese voorstellen en de in juni 2003 door de Europese landbouwministers genomen besluiten op het gebied van de zuivel voor de prijsvorming van melk en de inkomensontwikkeling van de melkveehouders in Nederland. Deze gevolgen worden vergeleken met de te verwachten ontwikkelingen in enkele andere EU-landen.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2003

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



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

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	13
1.1 Doel	13
1.2 Methode	13
1.3 Uitgangspunten	13
1.4 Resultaten	14
1.5 Opbouw van het rapport	14
2. Hervorming Landbouwbeleid 2003	15
2.1 Algemeen	15
2.2 Zuivel	16
3. Principes en effecten van Europees Zuivelbeleid	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Achtergrond en instrumenten van landbouwbeleid	18
3.3 Beleid en prijsvorming	24
3.4 Prijzen en strategie zuivelondernemingen	26
3.5 Prijzen en effecten van beleidsveranderingen	28
4. Gevolgen van de hervorming voor de melkprijs	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Wereldmarkt	32
4.3 Europa	35
4.4 Verwachtingen in de Nederlandse zuivel	39
4.5 Conclusies	39
4.6 Gevolgen voor de melkprijs	40
5. Gevolgen van de hervorming voor de inkomensvorming	42
5.1 Inleiding	42
5.2 Structuur melkveehouderij	43
5.3 Resultaten en kostprijs	46
5.4 Effecten van de hervorming	48
5.5 Conclusies	50
6. Conclusies	53

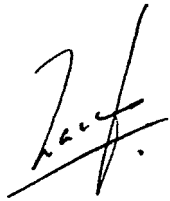
	Blz.
Literatuur	55
Bijlagen	
1. Overzicht van geïnterviewde personen	59
2. Prijsvorming van drie zuivelfabrikanten	60
3. Door Europese melkveehouders ontvangen prijzen	62
4. Kenmerken en resultaten Europese melkveebedrijven	63
5. Opbouw kostprijs melk 1997-1999 in enkele EU-landen en gebieden	64
6. EU-uitgaven en productie en consumptie van melk in de EU	65

Woord vooraf

Op verzoek van Rabobank Nederland heeft het LEI de mogelijke gevolgen van de recente Europese voorstellen en besluiten voor de Nederlandse melkveehouderij geanalyseerd. In het bijzonder is in dit verband aandacht gegeven aan de te verwachten ontwikkeling van de prijs van melk voor de veehouderij. Ook is ingegaan op de te verwachten prijsontwikkeling voor de veehouders in enkele andere EU-landen. Verder zijn de gevolgen van de prijsontwikkeling voor de inkomenspositie van de veehouders in beeld gebracht.

Het LEI dankt de Rabobank voor de opdracht en de begeleiding bij het onderzoek. Het LEI dankt voorts de deskundigen op het gebied van de zuivel die hun inzichten wilden verschaffen en bereid waren informatie te bieden.

Het onderzoek is uitgevoerd door C.J.A.M. de Bont, W.H. van Everdingen, J.H. Jager, H.H.W.J.M. Sengers en J.J. de Vlieger, allen werkzaam bij het LEI.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen Directeur LEI B.V.

Samenvatting

Doel van het rapport

In dit rapport wordt vooral ingegaan op de vraag wat de gevolgen van de in 2003 vastgestelde veranderingen in het Europese zuivelbeleid zullen zijn voor de prijs van melk en voor het inkomen van de melkveehouder in Nederland. Hierbij wordt ook ingegaan op de vraag of de inkomensgevolgen voor de Nederlandse melkveehouder ingrijpender zijn dan voor de melkveehouder in andere, vergelijkbare landen en gebieden van de EU.

Verandering Europees zuivelbeleid

De aanpassing van het Europese zuivelbeleid voor de komende jaren betreft vooral een verlaging van de interventieprijs met daaraan gekoppeld de introductie van een compensatie per kilogram melk voor de melkveehouder. De verandering van het beleid gaat minder ver dan door de Europese Commissie werd voorgesteld (figuur 1). De besluiten houden overigens een voortzetting van de quotaregeling voor melk in en (voorlopig) een uitbreiding van de melkquota met 1,5%. Ontkoppeling van de directe betalingen van de omvang van de productie en de invoering van voorwaarden om de directe betalingen te ontvangen (cross compliance) zijn in het algemeen belangrijke veranderingen in het Europese landbouwbeleid (zie kader).

Aspect	Voorstellen Europese commissie (januari 2003)	Besluiten Europese landbouwministers (juni 2003)
Verlaging prijs boter	35% (2004-2008)	25% (2004-2007)
Verlaging prijs mager melkpoeder	17,5% (2004-2008)	15% (2004-2006)
Compensatie voor prijsverlaging (euro per 1.000 kg)	Oplopend tot 41,46 euro vanaf 2008	Oplopend tot 35,50 euro vanaf 2006
Korting op compensatie	Oplopend tot 12,5% vanaf 5.000 euro en 19% vanaf 50.000 euro (in 2012)	Oplopend tot 5% vanaf 5.000 euro (2007) + financieel mechanisme
Uitbreiding quota	1,5 + 2%	1,5%; eventueel verdere verhoging bezien
Duur quotaregeling	Tot 2014/15	Tot 2014/15

Figuur 1 Voorstellen en besluiten voor zuivel

Mijlpalen in het Europees landbouwbeleid	
1. Jaren' 60:	instelling gemeenschappelijke markt en marktordeningen
2. 1972:	structuurbeleid/ rentesubsidie
3. 1984:	quotering melkproductie
4. 1992/1999:	hervorming; prijsverlaging graan, rundvlees e.d. en instelling compensaties (gekoppeld) en integratie van de landbouw in GATT/WTO
5. 2003:	hervorming; prijsverlaging melk, ontkoppeling van betalingen, cross compliance

Karakteristieken zuivelbeleid

De melkproductie is in de meeste EU-landen in productiewaarde het belangrijkste landbouwproduct. Het Europese zuivelbeleid is als een van de belangrijkste elementen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) ingericht met het oog op een aantal doelstellingen, waaronder het verzekeren van een redelijke levensstandaard van de landbouwbevolking. Hiertoe werden regelingen, waaronder interventieaankopen, ingevoerd om prijsgaranties te realiseren. Later werd de melkproductie in de EU beperkt door quoterings om de prijsondersteuning te handhaven en de kosten van het beleid te verminderen. De kosten van het zuivelbeleid zijn hierdoor gedaald van ruim 40 naar circa 5% van de totale landbouwuitgaven en de interventievoorraden boter en magere melkpoeder zijn vrijwel verdwenen. De melkprijzen in de EU konden door het gevoederde beleid lange tijd vrij stabiel blijven.

Melkprijzen en strategie zuivelonderneming

Wel zijn binnen de EU de melkprijsniveaus per land duidelijk verschillend, met de hoogste prijzen in Italië en de laagste in Ierland en het VK. In feite weten zuivelondernemingen in laatstgenoemde landen geen meerwaarde te realiseren boven de 'basisprijs' van melk die kan worden vastgesteld op grond van de interventieprijzen. In de meeste EU-landen, waaronder Nederland, ligt die meerwaarde op 4 tot 6 euro per 100 kg (prijzen zijn exclusief BTW). De meerwaarde wordt gerealiseerd door de productie en afzet van meer hoogwaardige producten dan boter en melkpoeder, zoals kaas en consumptiemelkproducten. Daarbij is de prestatie en strategie van de zuivelonderneming belangrijk.

Gevolgen verandering beleid voor melkprijzen

De gevolgen van de hervorming van het zuivelbeleid voor de melkprijs van de veehouder zullen per lidstaat uiteenlopend zijn. Hiervoor zijn factoren verantwoordelijk als: het productpakket en de strategie van de zuivelindustrie, de mate van zelfvoorziening van het land, de efficiency van de aanvoer, de ondernemingsvorm en de marktmacht van de zuivel ten opzichte van de retail (supermarkten). Op basis van de situatie in de geanalyseerde landen (Denemarken, Duitsland, Italië, Frankrijk en Nederland) en de positie van de grote zuivelondernemingen in deze landen (Arla Foods, Nordmilch, Parmalat, Danone, Campina en FCDF) wordt verwacht dat de relatieve melkprijzdaling in Italië (12%) en Frankrijk (14%) geringer zal zijn dan die in de noordelijker gelegen landen. De scherpere concurrentie door discounts op vooral de Duitse markt, de grotere mate van afhankelijkheid van export, binnen en buiten de EU, en de wat minder sterke productstrategie van genoemde ondernemingen in deze landen maken het aannemelijk dat de prijsdaling hier op circa 16% uitkomt. Dit is overigens minder dan de daling van de 'institutionele' Europese prijzen van circa 20% in de komende jaren. Door de inspanningen van de zuivelondernemingen en de mogelijkheden voor meer afzet van met name kaas zal, ook bij een beperkte uitbreiding van de melkquota (1,5%), de meerwaarde in de uitbetalingsprijzen op niveau blijven. De daling van de zuivelprijzen in de EU lijkt afdoende om de WTO-onderhandelingen te voeren in het kader van de lopende Doharonde. Voor de EU is afzet op de wereldmarkt van belang voor circa 10% van de zuivelproductie. Het exportaandeel van de EU is de laatste jaren gedaald als gevolg van de

productiebeperking en de eerdere afspraken in WTO-verband (Uruguay-ronde). Gelijktijdig is de uitvoer van vooral Nieuw-Zeeland toegenomen.

Gevolgen verandering beleid voor inkomens melkveehouders

De gevolgen van de wijziging van het Europese zuivelbeleid voor de inkomens van de melkveehouders in de geanalyseerde landen en gebieden zijn duidelijk verschillend. Hierbij is uitgegaan van de situatie van gespecialiseerde melkveebedrijven in 1997-1999, zoals vastgelegd in het Europese landbouwboekhoudnet (FADN). De gemiddelde daling van het inkomen door de besluiten in 2008, wanneer de zuivelhervorming is afgerond, voor alle bedrijven loopt uiteen van 7% in Lombardije en West-Frankrijk tot ongeveer een derde in Denemarken. De daling van de inkomens in Nederland ligt op bijna een kwart (tabel 1).

De daling van de inkomens zou overigens aanzienlijk groter zijn geweest op basis van de voorstellen van de Europese Commissie die in januari 2003 zijn gepresenteerd. De afname zou dan zijn uiteenlopen van circa 20% in Lombardije tot bijna 80% in Denemarken. Voor Nederland zou de daling op basis van de voorstellen 55% belopen.

De oorzaak van de relatief grote inkomensdalingen in Denemarken en Nederland is niet alleen de veronderstelde hogere prijsdaling, maar ook de geringere inkomensmarge per kilogram melk ten opzichte van de andere landen en met name Italië.

De inkomenseffecten zijn berekend op basis van de bestaande bedrijfsstructuur en efficiency van de productie. Door de lagere inkomens als gevolg van de beleidsveranderingen zal het aantal bedrijven dat de productie staakt kunnen toenemen. Hierdoor kan de gemiddelde bedrijfsomvang toenemen. Voor Nederlandse melkveehouders zijn de relatief hoge kosten voor de verwerving van melkquota hierbij vooralsnog een nadelige factor.

Tabel 1 Inkomensdaling gespecialiseerde melkveebedrijven door EU zuivelbesluiten

Alle bedrijven	Nederland	Denem.	Nedersaksen	West-Frankrijk	Lombardia
Melkprod. per bedrijf (1.000 kg)	411,2	368,6	250,9	204,4	374,4
Gezinsinkomen per 100 kg melk	7,60	5,43	8,54	11,77	23,03
Gezinsinkomen uit bedrijf (1.000 euro)	31,2	20,0	21,4	24,1	86,3
Melkprijs, basis	33	34	32	31	42
Korting melkprijs	5,34	5,42	5,05	4,40	5,05
Korting op melkprijs (in %)	16	16	16	14	12
Melkprijs na MTR	28,03	28,45	26,52	27,03	37,05
Toeslag melk x 1.000 euro	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55
Melkopbrengsten, basis	137,1	124,7	78,7	64,2	158,3
Melkopbrengsten na MTR	115,2	104,8	66,1	55,2	139,3
Toeslag melk	14,6	13,1	8,9	7,3	13,3
Effect MTR	-7,3	-6,9	-3,7	-1,7	-5,7
Idem in % van inkomen	-23	-34	-17	-7	-7

Bron: FADN-CCE-DG Agri; berekening LEI.

1. Inleiding

1.1 Doel

Het doel van het onderzoek is vooral het meer inzichtelijk maken van de prijsvorming van melk voor de veehouder en de gevolgen van de Europese voorstellen en besluiten om het zuivelbeleid te hervormen. De vraag richt zich hierbij op de ontwikkeling van de melkprijs voor de veehouder en in het verlengde daarvan het inkomen en de relatieve positie van de Nederlandse melk- en zuivelsector. Wat is de invloed van het voorgestelde en gewijzigde beleid op de prijsontwikkeling en wat is de invloed van de zuivelonderneming, zijn in dit kader de kernvragen.

Aanleiding voor het onderzoek zijn de voorstellen van de Europese Commissie en de vervolgens genomen besluiten, waarin onder meer een daling van de garantieprijzen voor zuivel in de komende jaren is voorzien. De verandering in het Europese beleid roept vragen op die relevant zijn voor de toekomst van de Nederlandse melk- en zuivelbedrijven. Binnen de EU is gekozen voor een select aantal - op het gebied van de melkveehouderij belangrijke - landen en regio's om de ontwikkeling van de Nederlandse positie mee te vergelijken. Het gaat hierbij om Denemarken, (Noord-)Duitsland, (West-)Frankrijk en (Noord-)Italië (Lombardije).

1.2 Methode

In het onderzoek is aan de hand van literatuur, analyse van data en interviews met experts/betrokkenen op deze vragen ingegaan. In het onderzoek zijn betrokken gegevens over de prijzen van Eurostat, het Europese Bureau voor de Statistiek en van zuivelondernemingen. Voor de analyse van de gevolgen voor de inkomensvorming zijn benut de gegevens van het Europese landbouwboekhoudnet (FADN/RICA) en de gegevens van Eurostat met betrekking tot de structuur van de bedrijven (Farm Structure Survey).

1.3 Uitgangspunten

Een belangrijk uitgangspunt voor de analyse vormt het pakket van voorstellen van de Europese Commissie gericht op de hervorming van het Europese landbouwbeleid in de komende jaren. Dus ongeacht de uitkomsten van de besprekingen in EU-verband is hiervan in eerste instantie uitgegaan. Dit mede tegen de achtergrond van het mogelijk in een later jaar opnieuw in discussie komen van genoemde voorstellen. De uitbreiding van de Europese Unie en de WTO-onderhandelingen kunnen hiertoe aanleiding geven.

Vervolgens is ook uitgegaan van de besluiten van de Europese Landbouwministers die in juni 2003 zijn genomen voor de Hervorming van het GLB.

1.4 Resultaten

Het resultaat van de studie is een beter inzicht in de toekomstige concurrentiepositie van Nederland op melk- en zuivelgebied. Daarmee wordt ook een antwoord gegeven op vragen die neerkomen op de behoefte aan meer transparantie over de werking van het internationale beleid voor zuivel en de mogelijkheden van zuivelondernemingen om wat betreft de toegevoegde waarde (prijs voor de melkveehouder) boven het prijsgarantieniveau uit te komen. Daarnaast wordt ook meer zicht geboden op de mogelijke inkomensgevolgen voor de melkveehouderij in Nederland en andere EU-landen. Ten slotte wordt aan de hand van de bevindingen van het onderzoek ingegaan op de vraag of een afschaffing van de quotering op termijn (mogelijk na 2014 volgens de huidige besluiten) de positie van Nederland versterkt (in de zin van marktaandeel) ten koste van andere EU-landen.

1.5 Opbouw van het rapport

In het rapport worden eerst de voorstellen van de Europese Commissie weergegeven en de daarna door de Europese ministers van Landbouw genomen besluiten (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt ingegaan op de werking van het Europese landbouwbeleid en meer specifiek van het zuivelbeleid, de effecten ervan voor de prijzen van melk en de mogelijke gevolgen van de voorstellen en besluiten (hoofdstuk 3). In het hierop volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan aan de hand van de visies van deskundigen uit de sector. Met de resultaten van de analyses aangaande de prijsontwikkelingen wordt vervolgens in hoofdstuk 5 nagegaan wat de gevolgen zijn voor de Nederlandse melkveehouderij en de relatieve positie van Nederland ten opzichte van enkele andere Europese landen.

2. Hervorming landbouwbeleid 2003

2.1 Algemeen

Bij de vaststelling van Agenda 2000 in 1999 werden beslissingen genomen over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, onder meer voor graan, rundvlees en zuivel. Terwijl de beslissingen voor graan en rundvlees al in 2000 ingingen zouden die voor de zuivel eerst vanaf 2004 van kracht worden. Daarbij werd besloten het beleid na enkele jaren te evalueren en zonodig bij te stellen. De zogenaamde Mid Term Review voorziet daarin. In het kader hiervan presenteerde de Europese Commissie in juli 2002 eerst een document met een aantal suggesties, die nog niet als voorstel waren bedoeld. Voor de zuivel werden er nog verschillende opties op tafel gelegd. In januari 2003 kwam de Europese Commissie wel met concrete voorstellen. Hiervan en vervolgens ook van de in juni 2003 genomen besluiten worden in dit hoofdstuk de hoofdlijnen belicht. Eerst in algemene zin en daarna meer specifiek voor de zuivel.

Voorstellen Europese Commissie

De hoofdlijn van de voorstellen van de Europese Commissie d.d. januari 2003 is om het marktondersteunende beleid verder af te bouwen en meer nadruk te leggen op plattelandsbeleid. Een belangrijk element van de voorstellen is het ontkoppelen van de vergoedingen ter compensatie van prijsverlagingen van de daadwerkelijke productie. Het totaal aan rechtstreekse betalingen wordt per bedrijf samengevoegd tot een bedrag; dit wordt de bedrijfstoeslag genoemd. Op deze toeslag wordt een korting doorgevoerd, wanneer de toeslag van het bedrijf hoger is dan 5.000 euro. De korting loopt in de komende jaren op tot 12,5% van de toeslag vanaf 5.000 euro en 19% vanaf 50.000 euro. Een deel van de door de kortingen vrijgekomen financiële middelen wordt benut voor het plattelandsbeleid. De overige middelen worden bestemd voor de hervorming van de marktordeningen, mede in verband met de uitbreiding van de EU. Voor de toekenning van de bedrijfstoeslag gaan voorwaarden gelden (cross compliance). De voorwaarden hebben vooral betrekking op milieu, welzijn dieren, arbeidsveiligheid en voedselveiligheid, zoals deze zijn neergelegd in Europese richtlijnen.

De rechten op de bedrijfstoeslag zijn, met of zonder grond en onder enkele voorwaarden, overdraagbaar aan een andere landbouwer.

De voorstellen om de prijzen van producten te verlagen betreffen momenteel vooral granen en zuivel. Voor andere producten, waaronder suiker, kondigt de Europese Commissie aan later met hervormingsvoorstellen te komen.

Besluiten Landbouwministers

Bij de besluitvorming in juni 2003 heeft de EU landbouwministerraad de voorstellen niet ongewijzigd overgenomen. In algemene zin van belang zijn de uitzonderingen die mogelijk zijn

op de (gehele) ontkoppeling van directe betalingen van de productie. Terwijl voor graan de voorgestelde prijsverlaging achterwege blijft, is deze voor de zuivel beperkt. Hierop wordt hierna specifiek ingegaan.

De korting op de bedrijfstoelage vanaf 5.000 euro is voorlopig beperkt tot 3% in 2005, 4% in 2006 en 5% in 2007 en de jaren daarna. De opbrengst hiervan is bedoeld voor plattelandsbeleid (modulatie). In het kader van de budgettaire discipline gaat wel vanaf 2007 gelden dat er een aanpassing (verlaging) van de directe betaling kan plaatsvinden. Extra kortingen kunnen jaarlijks worden vastgesteld, onder meer om de hervorming van andere marktordeningen, zoals katoen, suiker en tabak, financieel mogelijk te maken binnen het gestelde plafond van circa 43 mld. euro voor de landbouwuitgaven.

2.2 Zuivel

Voorstellen

Volgens de voorstellen van de Europese Commissie zouden in de jaren 2004-2008 de interventieprijs van boter en mager melkpoeder in vijf stappen worden verlaagd. Voor boter is de voorgestelde verlaging 7% per jaar, voor mager melkpoeder 3,5% per jaar. Als zodanig zou de voorgestelde verlaging van de prijzen uiteindelijk (gemiddeld voor melk) neerkomen op 27,5%.

Als compensatie voor deze prijsverlagingen wordt een bedrag per kilogram melk van het quotum per 31 maart 2004 betaald. De compensatie loopt in vijf gelijke stappen op tot 41,46 euro per 1.000 kg melk in 2008. Dit bedrag is inclusief het bedrag uit de nationale enveloppe. De omvang van de quota wordt de komende jaren met in totaal 3,5% verhoogd. Voor melk wordt de quoteringregeling gehandhaafd tot het marktjaar 2014/15.

De hier genoemde voorstellen voor de zuivel betekenden een duidelijke aanpassing van de Europese besluiten die in 1999 in het kader van Agenda 2000 zijn genomen. Volgens die besluiten zouden de zuivelprijzen met 15% dalen in de jaren 2005-2007, dus in drie stappen met 5%. Bij die prijsverlaging werd geen onderscheid tussen boter en mager melkpoeder gemaakt. De quota zouden in totaal met 1,5% toenemen; in drie stappen van 0,5%.

Besluiten

De door de Europese Landbouwministerraad genomen besluiten houden voor de zuivel enkele forse wijzigingen in ten opzichte van de hiervoor belichte voorstellen. Zo wordt de interventieprijs van boter nu verlaagd met 25% (in vier jaar, 2004-2007, met drie stappen van 7% en een van 4%) en die van mager melkpoeder met 15% (drie stappen van 5% in 2004-2006). Voor de (basis)prijs van melk zouden deze aanpassingen uiteindelijk neerkomen op een verlaging met circa 20%. De richtprijs voor melk vervalt overigens. Voor de interventie van boter gaat een maximum gelden van 70.000 ton in 2004, aflopend naar 30.000 ton in 2007.

De tegemoetkoming voor deze prijsverlagingen is vastgesteld op 35,50 euro per 1.000 kg melk vanaf 2006. In 2004 is het nog 11,8 en in 2005 23,65 euro per ton melk.

Voor deze compensatie geldt dat ze eerst in de bedrijfstoeslag worden opgenomen wanneer de zuivelhervorming is afgerond (in 2008). Lidstaten mogen echter al eerder tot ont-koppeling overgaan.

De uitbreiding quota blijft voorshands beperkt tot de 1,5%, die is besloten in 1999 (Agenda 2000). Een extra verruiming van de quota, waarvan sprake was in de voorstellen van januari 2003, kan alsnog over enkele jaren, na een (volgende) evaluatie van het nu hervormde beleid, worden doorgevoerd. Het quotumsysteem blijft tot 2014/15.

Resumé

In onderstaande tabel (tabel 2.1) zijn de hoofdpunten uit de voorstellen en de besluiten naast elkaar geplaatst. Vastgesteld kan worden dat de besluiten (aanzienlijk) minder drastisch zijn, met name wat betreft de prijsverlagingen. Een onzekere factor voor de komende jaren is of naast de vermindering van de toeslagrechten voor plattelandsbeleid (modulatie) er nog reduc-ties komen voor de medefinanciering van het landbouwbeleid. In de voorstellen ging het, zoals gememoreerd, nog om vrij hoge kortingen hiervoor.

Tabel 2.1 Voorstellen en besluiten voor zuivel

Aspect	Voorstellen Europese commissie (januari 2003)	Besluiten Europese landbouwministers (juni 2003)
Verlaging prijs boter	35% (2004-2008)	25% (2004-2007)
Verlaging prijs mager melkpoeder	17,5% (2004-2008)	15% (2004-2006)
Compensatie voor prijsverlaging (euro per 1.000 kg)	Oplopend tot 41,46 euro vanaf 2008	Oplopend tot 35,50 euro vanaf 2006
Korting op compensatie	Oplopend tot 12,5% vanaf 5.000 euro en 19% vanaf 50.000 euro (in 2012)	Oplopend tot 5% vanaf 5.000 euro (2007) + financieel mechanisme.
Uitbreiding quota	1,5 + 2%	1,5%; eventueel verdere verhoging bezien
Duur quotaregeling	Tot 2014/15	Tot 2014/15

3. Principes en effecten van Europees zuivelbeleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ter inleiding eerst ingegaan op de verschillende argumenten om landbouwbeleid te voeren en de uitwerking ervan in Europees verband. Daarna komt de toepassing op het gebied van de zuivel aan de orde. In dat kader worden de verschillende instrumenten die voor het beleid zijn ingezet besproken. De nu in Europees verband ingezette beleidsverandering (Hervorming 2003) wordt nader bezien op de mogelijke effecten voor de prijsvorming. Daarmee wordt vooruitgelopen op een nadere beschouwing van de prijsvorming van melk in hoofdstuk 4.

3.2 Achtergrond en instrumenten van landbouwbeleid

Achtergronden

De belangrijkste reden voor het voeren van markt- en prijsondersteunend beleid in de landbouw ligt in het feit dat het theoretische evenwicht tussen aanbod en vraag in een vrije markt zal liggen bij een prijsniveau ver beneden de integrale productiekosten (De Hoogh en Silvis, 1998, p.7). De immobiliteit van arbeid, grond en kapitaal in de landbouw leidt hierbij samen met de stijgende technologische mogelijkheden om meer te produceren met een gelijk inzet van genoemde productiefactoren tot een overcapaciteit. De kern van het landbouwpolitieke probleem voor geïndustrialiseerde landen is dat de gemiddelde groei van de landbouwproductie duidelijk groter is dan de groei van de vraag; in de periode 1960-1990 groeide de productie per jaar met 2% en de vraag met 1% (Europese Commissie, 1991 en Meester en Strijker, 1985). Omdat aanbod en vraag weinig gevoelig zijn voor prijsveranderingen (dus inelastisch zijn), kan het prijsmechanisme productie en verbruik moeilijk met elkaar in evenwicht brengen. Toevallige invloeden, zoals oogstschommelingen en een toename van de invoer, kunnen bovendien tot grote prijsfluctuaties leiden.

Doelstellingen

Deze achtergronden hebben een rol gespeeld bij het ontwerpen, vaststellen en uitwerken van het Europese landbouwbeleid aan het einde van de jaren vijftig en in de jaren zestig. De doelstellingen van het beleid werden in 1958 vastgelegd in artikel 39 van het Verdrag van Rome.

De (oorspronkelijke) vijf doelstellingen van het Europese landbouwbeleid betreffen kort aangeduid (1) het verhogen van de productiviteit van de landbouw, (2) het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking, (3) het stabiliseren van de markten, (4) het veiligstellen van de voorziening en (5) redelijke prijzen voor de consument. Bij het tot stand komen van het beleid werd voorts overeengekomen rekening te houden met

de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, die voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden.

Marktregelingen

Om de in artikel 39 genoemde doelstellingen te realiseren werd allereerst gekozen voor het tot stand brengen van een gemeenschappelijke ordening van de markten.¹ Deze marktordeningen werden gestoeld op de volgende uitgangspunten (principes):

1. een markt, zonder binnengrenzen (uniforme markt), zodat de productie daar kon plaatsvinden waar dat het meest doelmatig kan (specialisatiebeginsel);
2. een gezamenlijk (beschermings)regime ten opzichte van derde landen met regels wat betreft invoer en uitvoer (preferentie of voorkeur aan de landbouw in de EU);
3. een gemeenschappelijke financiering van het beleid (financiële solidariteit).

Aan het einde van de jaren zestig (1968) was, na een overgangperiode van enkele jaren, er voor de meeste landbouwproducten (ongeveer 90% van de productie in de EU) een Gemeenschappelijke marktordening tot stand gebracht.

De marktordeningen voor de verschillende producten kregen overigens duidelijk verschillende kenmerken. Ruwweg kan het onderscheid worden gemaakt tussen 'zware' en 'lichte' marktordeningen (De Hoogh en Silvis, p.52). De zware marktordeningen gelden vooral voor de grondgebonden basisproducten, zoals graan, melk, rundvlees en suiker. De lichte marktregelingen zijn vooral ingesteld voor producten van de tuinbouw en de intensieve veehouderij. Terwijl met de zware regelingen wel wordt beoogd een prijsgarantie voor de betreffende producten te realiseren, is dat bij de lichte regelingen niet het geval.

De betekenis van de producten vallende onder de 'zware marktordeningen' is groot. Het aandeel van genoemde producten en voorts wijn, olijfolie en oliehoudende zaden in de totale productiewaarde van de Europese land- en tuinbouw ligt op ongeveer op 50%², terwijl voor deze producten circa 80% van de agrarische grond wordt benut. Daarmee zouden de regelingen voor de zware (basis)producten ook een indirecte beschermende 'paraplu'-functie hebben voor de lichte producten.

Toen in Europa de landbouwproductie goed op gang was gekomen en de gemeenschappelijke markt een feit was, heeft een belang de discussie over het landbouwbeleid gedomineerd: de inkomenspositie van de producent. Dit werd gerechtvaardigd door het feit dat zonder landbouwbeleid de inkomens in de landbouw achterbleven bij andere groepen in de samenleving (LNV, 1996).

¹ Daarnaast werd ook Europees landbouwstructuurbeleid en later plattelandsbeleid, momenteel aangeduid als de tweede pijler van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, tot ontwikkeling gebracht.

² Het aandeel van de waarde van melk in de totale waarde van de productie van land- en tuinbouw in de EU ligt op circa 15% en dat van rundvlees op circa 10%. In de meeste EU-landen is melk het belangrijkste product. In Denemarken, Nederland, Duitsland ligt het aandeel van melk op ongeveer 20%, in Frankrijk op circa 15 en in Italië op ruim 10% (Eurostat).

Instrumenten

De belangrijkste door de EU gehanteerde instrumenten voor de 'zware marktordeningen'¹ om een stabiel prijsniveau te garanderen zijn:

- interventieaankopen;
- invoertarieven;
- exportrestituties.

De interventieaankopen vinden door de EU (in feite voeren de lidstaten deze uit) plaats tegen vooraf vastgestelde prijzen, de zogeheten interventieprijzen, om te vermijden dat de prijzen op de interne markt te ver zouden dalen. De interventieaankopen leggen dus een bodem voor de prijs van het product in de markt. De tarieven op de invoer, voorheen waren het variabele invoerheffingen, dienen om tegen te gaan dat er producten van buiten de EU beneden de garantieprijzen van de EU (drempelprijzen) komen op de interne markt. Exportrestituties (of -subsidies) worden gebruikt om vanuit de interne markt met een hoger prijsniveau producten aan derde landen met een lager (wereld) marktprijspeil te kunnen verkopen.

Zuivelbeleid

Op het gebied van de zuivel zijn de interventieprijzen ingesteld voor boter en mager melkpoeder. Voor enkele Italiaanse kaassoorten gelden steunregelingen voor particuliere opslag. Voor de interventie van boter en mager melkpoeder is gekozen omdat het (vrij) uniforme en langer bewaarbare producten zijn. Met de keuze van boter en mager melkpoeder werd in feite ook een bodem in de markt gelegd voor de belangrijkste componenten van melk, namelijk vet (boter bestaat voor meer dan 80% uit vet) en eiwit (dit is naast melksuikers het belangrijkste bestanddeel van mager melkpoeder).

Afzetstimulering

Naast genoemde prijsinstrumenten (interventie- of bodemprijzen) zijn in de zuivel ook door de EU gefinancierde afzetstimuleringsregelingen van belang (geweest), zoals kerstboteracties, schoolmelkprogramma's en regelingen voor de afzet van ondermelk en melkpoeder als veevoeder (voornamelijk kalvermelkpoeder voor de productie van kalfsvlees) en daarnaast magere melk voor de productie van caseïneproducten. Met deze regelingen wenst(e) de EU het aanbod ter interventie te verminderen of de al bestaande interventievoorraden af te bouwen.

Gezien de oplopende kosten van het zuivelbeleid werd in de jaren zeventig een medeverantwoordelijkheidsheffing (mvh) ingesteld. Deze kwam er op neer dat een deel van de opbrengstprijz van melk (een beperkt percentage van de richtprijs, namelijk meestal 1 tot 2%)

¹ Voor de lichtere marktordeningen gelden overigens in het algemeen ook invoertarieven en in een aantal gevallen ook exportrestituties; het onderscheid met de zware marktordeningen betreft met name het achterwege blijven van interventieaankopen. Door de veranderingen in het EU-landbouwbeleid zijn de verschillen kleiner geworden.

op de uitbetaling aan de veehouder werd ingehouden en werd 'doorgesluisd' naar 'Brussel' ter medefinanciering van het beleid.

Verandering in beleid: quotering

Na enige jaren, in de beginjaren tachtig, werd vastgesteld dat met deze voor elke melkveehouder geldende heffing (mvh) onvoldoende antwoord op de groeiende productie en uitgaven kon worden gegeven; de mvh remde productiegroei niet af en bovendien waren de meeste lidstaten niet voor het stelselmatig verhogen van deze heffing om de oplopende kosten op te vangen. Om die reden werd uiteindelijk in 1984 de superheffing geïntroduceerd. Deze komt in feite neer op het tot nihil terugbrengen van de opbrengstwaarde van de melk die meer wordt geproduceerd dan is toegestaan (het quotum van de melkveehouder). Een belangrijk gevolg van de superheffing was dat de prijs van de hoeveelheid binnen het quotum op ongeveer hetzelfde niveau kon blijven worden ondersteund (zie kader en figuur 3.1). De introductie ging gepaard met een per lidstaat vastgesteld quotum, gebaseerd op de productie in 1981. Per land werd op basis daarvan een toedeling naar fabrieken en melkveehouders gemaakt. Hierbij werden kortingen toegepast om binnen het toegestane quotum te blijven. Later in de jaren tachtig volgden nog quotumkortingen om de productie beter in overeenstemming met de vraag te brengen.

Een productiequotum is een beperking van het aanbod. Een stringent toegepast quotumstelsel, zoals in de Europese zuivel met een hoge heffing, leidt tot een hogere marktprijs voor het product dan zonder deze ingreep in de markt. Tegenover dit voordeel voor de producent/melkveehouder staat als nadeel een beperking van de (eerder vrije) mogelijkheden tot uitbreiding van de productieomvang.

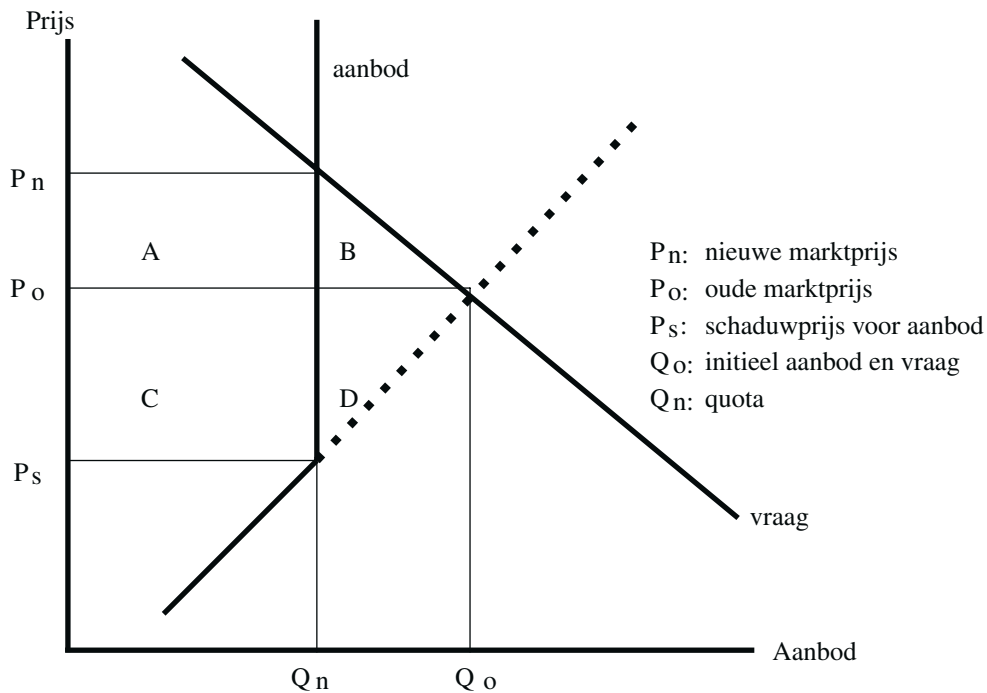
Figuur 3.1 laat aan de hand van aanbod en vraaglijnen voor melk zien wat er theoretisch gebeurt door het instellen van een (stringente) productiebeperking. Het is een macroanalyse¹ van hetgeen er verandert door de introductie van quota. De figuur laat zien dat het aanbod van melk wordt opgehouden door de quota (Q_n), waardoor de vraag naar melk een hogere prijs genereert (P_n). Zonder de ingreep zouden de melkveehouders meer produceren (Q_0) tegen een lagere prijs (P_0).

In de hogere prijs zit het (bruto)inkomensvoordeel² voor de producenten (vlak A), waarbij voor de producenten gelijktijdig als nadeel geldt dat er ten opzichte van de marginale kosten (P_s) een productiehoeveelheid met nog een inkomensvoordeel wordt weggenomen (vlak D). In feite is het nettovoordeel wat betreft het inkomen voor de producenten het verschil tussen de oppervlakten van A en D (dus A minus D). Het prijsvoordeel ($P_n - P_0$) moet dan ook redelijk groot zijn wil quotering per saldo een inkomensvoordeel voor de melkveehouderij opleveren. Het verschil tussen de opbrengstprijzen onder quotering (P_n) en de marginale kosten per kilogram ofwel het saldo van de melkproductie bepaalt in feite voor de individuele producent de aantrekkelijkheid van het verwerven van melkquotum en dus ook de (maximaal) te bieden prijs bij aankoop of huur. De marginale kosten bestaan meestal vooral

¹ De figuur kan ook worden beschouwd per melkveehouder. Voor de individuele producent van melk is hierbij van belang de hoogte van de marginale kosten per kilogram melk. Aangezien deze kosten per bedrijf uiteenlopen, zal het effect verschillen.

² In beginsel is dit ten nadele van de consument, maar deze heeft als belastingbetaler het voordeel van lagere Europese zuiveluitgaven.

uit voerkosten, wanneer grond, machines, stalcapaciteit, arbeid en dergelijke al voldoende voorhanden zijn. Door de verwerving van quota dalen hierbij de vaste kosten per kilogram geproduceerde melk. Vergelijking van bedrijven leert dat intensieve bedrijven, met een hoog quotum per hectare, minder mogelijkheden hebben om een hoge prijs te betalen dan de extensievere bedrijven met overigens gelijke efficiëntie (Berentsen, 2000). Deze hebben niet te maken met mestafzetkosten en de Minasheffing.



Figuur 3.1 Quota introductie
Bron: Peerlings (2002).

Kosten van beleid

In de jaren zeventig liepen de kosten van het zuivelbeleid jaarlijks op en bedroegen omstreeks 1980 ongeveer 40% van de totale landbouwuitgaven (figuur Bijlage 6 en Silvis en Berkhout, diverse jaargangen van het *Landbouw-Economisch Bericht*). Door de quoterings konden de uitgaven beter in de hand worden gehouden. Momenteel belopen de uitgaven voor de zuivel nog circa 10% van de GLB-uitgaven (tabel 3.1). Dit is overigens mede het gevolg van de veranderingen in vooral de jaren negentig in het beleid voor graan en rundvlees. Door de overschakeling naar directe betalingen van premies aan de landbouwers ter compensatie van prijsverlagingen zijn de beleidskosten van deze producten in de jaren negentig sterk toegenomen. De overgang in beleid voor de zuivel in de komende jaren zal dat ook tot gevolg hebben (Jongeneel, 2002).

De zuiveluitgaven worden voor ruim de helft besteed in de vorm van exportrestituties (tabel 3.1). De uitgaven genoemd onder interventie bestaan grotendeels uit afzetsteun op de interne markt voor mager melkpoeder, circa 0,5 mld. euro per jaar en voor boter, circa 0,4 mld. De uitgaven voor opslag van boter en mager melkpoeder waren in 2001 en 2002 zeer gering; voor 2003 worden deze vanwege de oplopende voorraden wat hoger ingeschat.

Tabel 3.1 EU-uitgaven landbouw en zuivel, in mld. euro

	2001	2002	2003
Totaal uitgaven landbouw	42,1	44,2	44,7
w.v.: zuivel	1,9	1,9	2,7
exportrestituties	1,1	1,0	1,6
interventie	0,8	0,9	1,1

Bron: Europese Commissie, DG Landbouw.

Export

Door de melkquotering is het aandeel van de EU in de wereldzuivelexporten teruggelopen van circa 60% in de jaren tachtig naar momenteel circa 35%. De verminderde export heeft ook te maken met de in 1993 gemaakte afspraken in de GATT-Uruguay-ronde (momenteel WTO). Vastgesteld is de exportsteun (voor de EU in de vorm van restituties) in een periode van zes jaar (1995-2001) ten opzichte van de omvang in de jaren 1986-1989 te verminderen met 36% (budget) en 21% (volume).

Ontwikkeling beleid in vogelvlucht

In de ontwikkeling van het GLB zijn een aantal belangrijke perioden te onderscheiden (zie kader). De afgelopen veertig jaar is het accent verschoven van markt- en prijsondersteuning en stimuleren van bedrijfsvergroting naar directe tegemoetkoming en plattelandsontwikkeling (multifunctionaliteit).

Mijlpalen in het Europees landbouwbeleid	
1. Jaren '60:	instelling gemeenschappelijke markt en marktordeningen
2. 1972:	structuurbeleid/rentesubsidie
3. 1984:	quotering melkproductie
4. 1992/1999:	hervorming; prijsverlaging graan, rundvlees e.d. en instelling compensaties (gekoppeld) en integratie van de landbouw in GATT/WTO
5. 2003:	hervorming; prijsverlaging melk, ont koppeling van betalingen, cross compliance

3.3 Beleid en prijsvorming

Voor melk (met een vetgehalte van 3,7% vet) geldt momenteel¹ (sinds 1 juli 2000) een richtprijs van 30,98 euro per 100 kg (Verordening EEG 1255/99). De richtprijs is de prijs die wordt nagestreefd voor de totale hoeveelheid melk die door producenten op de markt van de Gemeenschap en op de markten daarbuiten wordt verkocht. Het is dus geen gegarandeerde prijs voor de melkveehouder. In de praktijk wordt de richt- of streefprijs ook niet in alle EU-landen gerealiseerd. In met name het VK en Ierland is de uitbetalingsprijs veelal lager, terwijl deze in Italië op een veel hoger niveau ligt.

In de praktijk wordt ook gerekend met een zogenaamde basisprijs. Deze wordt met bepaalde verwerkingsrendementen en verwerkingskosten afgeleid van de interventieprijzen van boter en mager melkpoeder. De basisprijs bedraagt momenteel bijna 28 euro per 100 kg voor melk met 3,7% vet.¹

Voor boter is de interventieprijs momenteel 328,20 euro per 100 kg. De interventieprijs voor mager melkpoeder is 205,52 euro per 100 kg.

Voor de interventie van boter geldt onder meer de voorwaarde dat de prijzen op de markt in een of meer lidstaten gedurende een representatieve periode beneden 92% van de interventieprijs moeten liggen. De door de Europese Commissie vastgestelde aankoopprijs zal niet minder bedragen dan 90% van de interventieprijs. Van 1987 tot 2000 gold als regel dat de aankoop kon worden geschorst wanneer meer dan 180.000 werd aangeboden. Bij de hervorming van het beleid in 2003 is besloten de interventieaankopen van boter te beperken tot maximaal 70.000 ton in 2004, aflopend tot 30.000 ton in 2007.

Interventieaankopen van mager melkpoeder kunnen plaatsvinden van 1 maart tot 31 augustus, waarbij de Commissie deze kan schorsen wanneer de aangeboden hoeveelheid meer is dan 109.000 ton.

De steun voor de afzet van mager melkpoeder en ondermelk is in hoogte afhankelijk van de interventieprijs van mager melkpoeder, het aanbod en het verbruik van deze producten, de ontwikkeling van de prijs van kalveren en van concurrerende proteïnen. Voor het steunbedrag werd in 1968, bij het in werking treden van de marktordening, een range van circa 60 tot 95 ecu per 100 kg bepaald.

De voorraden boter en mager melkpoeder in de EU in interventie en particuliere opslag kenden de afgelopen jaren het volgende verloop (tabel 3.2). Momenteel liggen door tegenvallende marktontwikkelingen, onder meer in de export met een zwakkere dollar, de poedervoorraden op een hoger niveau dan in 2001 en 2002

Tabel 3.2 Voorraden boter en mager melkpoeder in de EU (op 1 april, x 1.000 ton)

Jaar	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Boter	6,9	27,9	94,4	86,4	138,9	109
Mager melkpoeder	132,4	216,1	6,1	0	18,6	180

Bron: Europese Commissie, Directoraat Generaal Landbouw.

¹ Dit betreft de situatie voor de hervorming van het zuivelbeleid die ingaat vanaf 2004.

De boterhoeveelheid die jaarlijks in de EU (15) wordt geproduceerd is circa 1.850.000 ton (EU Commissie). Daarnaast wordt circa 100.000 ton ingevoerd, met name op basis van afspraken met Nieuw-Zeeland bij de toetreding van het VK tot de EU in 1973. In totaal is dus aan boter beschikbaar bijna 2 mln. ton. Hiervan wordt circa 1,3 mln. ton tegen normale marktprijzen geconsumeerd in de EU. Met speciale afzetprogramma's wordt daarnaast gesubsidieerd ongeveer 0,5 mln. ton op de markt gebracht; het merendeel hiervan gaat naar de voedselverwerkende industrie, voor verwerking in bakkerijproducten en dergelijke. De EU-export van boter naar derde landen komt op circa 0,2 mln. ton. Belangrijk is dat de in de loop van de jaren negentig de productie van boter beter is afgestemd op de markt en dat er momenteel van een redelijk stabiele consumptie tegen normale prijzen sprake is (tabel 3.2).

Voor mager melkpoeder geldt een min of meer vergelijkbaar, feitelijk nog wat ongunstiger beeld wat betreft de afzetverhoudingen. Van de productie in de EU van ongeveer 1 mln. ton per jaar wordt namelijk slechts 0,4 tot 0,5 mln. ton tegen marktprijzen verkocht. Een ongeveer gelijke hoeveelheid gaat tegen gesubsidieerde prijzen met name naar de kalversector, en tenslotte wordt circa 0,2 mln. ton geëxporteerd. Belangrijk is overigens dat de productie van mager melkpoeder in de EU vanaf 1990 ongeveer is gehalveerd (tabel 3.2).

Tabel 3.2 Productie EU-15 van enkele zuivelproducten (x mln. ton) en prognose voor 2010

Jaar	1990	1995	2000	2001 a)	2010 (p)
Boter	2,0	1,65	1,70	1,70	1,6
Mager melkpoeder	1,8	1,2	1,05	0,95	0,825
Kaas	5,2	5,8	6,25	6,45	6,9
Consumptiemelk b)	33,4	35,8	29,0	29,5	n.b.

a) Voorlopig; b) Voor 2000 en 2001 exclusief consumptiemelkproducten; (p) prognose Europese Commissie; n.b. niet beschikbaar.

Bron: ZMP, FAO en overige, PZ Europese Commissie, Directoraat Generaal Landbouw.

Prognoses voor de afzet van zuivelproducten

De vooruitzichten voor de afzetontwikkeling van zuivel lopen per product uiteen. De perspectieven voor kaas zijn positief. De Europese Commissie verwachtte kort voor de besluitvorming over de Hervorming een toename van de consumptie per hoofd van 18,7 in 2002 naar 20 kg in 2010 (+7%); dit is overigens duidelijk geleidelijker dan de toename met 7% in de jaren 2000 en 2001. Door deze toename van de kaasafzet in de EU kan de export van kaas naar derde landen afnemen en ook, zelfs bij een toename van de melkproductie met 1,5% door de quotumuitbreiding, kan daardoor het aanbod van boter en mager melkpoeder afnemen.

In de 2004 tot de EU toetredende landen ligt de nadruk nog op de productie van boter en mager melkpoeder, waarvoor er 60% van de melk wordt gebruikt. Dit kan een druk op de interventie en de prijzen van deze producten opleveren. Bij een toenemende koopkracht in deze landen samengaan met een gedeeltelijke overschakeling van de zuivel op de productie van kaas en andere producten mag worden verwacht dat de prijsontwikkeling gunstiger verloopt.

3.4 Prijzen en zuivelondernemingen

Binnen de EU zijn de uitbetaalde melkprijzen duidelijk uiteenlopend (bijlage 3 en LTO Nederland/EDF, 2003). Ook de mate van de daling van de uitbetalingsprijs van melk als gevolg van de verandering in het EU-beleid (Hervorming 2003) kan per lidstaat en regio (en per zuivelonderneming) uiteenlopen. Voor het huidige niveau van de uitbetalingsprijs bestaan verschillen op basis van een aantal factoren, zoals:

- productpakket;
- strategie;
- zelfvoorziening lidstaat;
- efficiency aanvoer;
- ondernemingsvorm;
- marktmacht.

Onderstaande tabel 3.3 geeft een beeld van de onderscheidende kenmerken van een zestal grote zuivelondernemingen in de betrokken landen. De geselecteerde ondernemingen hebben elk een plaats in de top 20 van zuivelconcerns in de wereld (Rabobank international, 2002). Het gaat om Campina en FCDF in Nederland, Arla in Denemarken (en Zweden), Danone in Frankrijk, Nordmilch in Duitsland en Parmalat in Italië. De tabel geeft een beeld van positie van de betreffende bedrijven (zie ook: Vogelzang et al., Zuivere zuivel, 2003, tabel 5.1).

Op basis hiervan kan worden vastgesteld dat Parmalat en Danone minder gevoelig zijn voor beleidsveranderingen in de EU dan de andere ondernemingen. Naar verwachting is Nordmilch met een meest traditioneel productenpakket (boter en dergelijke) nog het meest gevoelig voor de verlaging van de interventieprijzen. Nordmilch heeft bovendien een thuismarkt die gedomineerd wordt door 'prijzvechters' als Aldi, Lidl en dergelijke.

Parmalat en Danone zijn in hun strategie sterk gericht op het zich onderscheiden (differentiatie) met specifieke producten en hebben een groot deel van de productomzet onder vooraanstaande, door deze concerns ontwikkelde merken gebracht. Hiermee hebben zij een sterke positie ten opzichte van de afnemers, met name supermarkten.

Voor Parmalat is hierbij nog van belang dat er in Italië geen, of althans minder dominerende supermarktketens zijn dan in de andere landen, waar meer op prijs geconcurrereerd wordt (Vogelzang et al., 2003, blz. 52). Dit en de lagere zelfvoorziening voor melk en zuivelproducten van Italië versterkt de marktpositie van Parmalat nog eens extra. Voor het overige is de Italiaanse zuivelindustrie nog gefragmenteerd en kleinschalig. Galbani, op grote afstand het tweede Italiaanse zuivelbedrijf met een omzet van ruim 1 mld. euro, was in handen van Danone en ging in 2002 over in Britse handen.

Voor Danone geldt dat het in Frankrijk concurrentie ondervindt van een aantal zuivelondernemingen van ook een beduidende omvang (Lactalis met circa 5 mld. euro, Bongrain met circa 4 mld. euro en Sodiaal met ruim 2,5 mld. euro). Daarnaast nemen de Franse supermarkten, met name Carrefour, een sterke positie in bij de afzet van producten. Mede omdat ook de invoer vanuit Nederland en Denemarken over kortere afstand kan plaatsvinden liggen de uitbetalingsprijzen in Frankrijk lager dan in Italië.

Voor Arla is van belang dat het de aanvoer van melk in Denemarken en Zweden grotendeels heeft gebundeld. Arla is hierdoor zeer dominerend geworden in de zuivelverwerking

in deze Scandinavische landen en heeft ook een positie op de Britse markt. Hierdoor ook is het in de EU de grootste melkverwerker geworden. Op zich geeft dit deze coöperatie met een sterk op innovatie gerichte strategie een goede uitgangspositie. Daartegenover staat dat vooral Denemarken zeer sterk afhankelijk is van de export van zuivelproducten. Voor boter en kaas geldt dit voor ongeveer 80%, met name naar Duitsland en het VK. In die zin bevindt het zich in een vergelijkbare situatie als de Nederlandse zuivelbedrijven. Prijsveranderingen op de

Tabel 3.3 Positionering en kenmerken van zuivelondernemingen

Onderneming/aspect	Danone	Parmalat	Arla Foods	FCDF	Campina	Nordmilch
Land	Frankrijk	Italië	Denemarken/ Zweden	Nederland	Nederland	Duitsland
Bedrijfsvorm	NV	NV	Coöperatie	Coöperatie/NV	Coöperatie	Coöperatie
Omzet (in mld. euro)	6,9	6,3	5,1	4,2	3,9	2,4
Positie op wereldlijst	5	7	10	12	16	20
Productpakket/ merken	++	++	+	+	+	+/-
Strategie	Diff.	Diff.	Diff./kost- prijs	Diff./kost- prijs	Diff./kost- prijs	Diff./kost- prijs
Zelfvoorziening land a)	-/+	++	-	-	-	0/+
Marktmacht	+++	++++	++	+	+	-

a) Een lage zelfvoorziening van een land (het land is dan importerend) wordt als positief voor de prijsvorming aangemerkt.

Bron: LEI.

Tabel 3.4 Melk en zuivel in enkele lidstaten, in 1.000 ton (2001)

Land	Nederland	Duitsland	Denemarken	Frankrijk	Italië
EU quotum (lev.)	11.000	27.800	4.450	23.850	10.300
Productie consumptiemelk en -producten	1.600	5.400	520	6.200	3.150
Productie boter	160	420	50	470	140
Export boter	160	50	40	75	10
Productie mmp a)	70	300	40	250	0
Export mmp	70	340	10	50	0
Productie nmp b)	110	170	90	240	0
Export nmp	150	40	65	170	0
Productie kaas	650	1.750	320	1.680	970
Export kaas	500	560	250	520	180
Productie condens en evap	300	600	0	35	0
Export condens en evap	230	360	0	60	0

a) Mager melkpoeder; b) Niet-mager melkpoeder.

Bron: Zuivelinzicht, 2002 (Productschap Zuivel).

Duitse markt, in de supermarkten, werken dan ook direct door in de prijzen voor de Nederlandse en Deense veehouders.

Dat er per land forse verschillen zijn in de verdeling van de productie naar afzetbestemmingen blijkt uit tabel 3.4.

Italië heeft naar verhouding een grote interne afzet van consumptiemelk en -producten (ruim 30% van de melkproductie) en van kaas. Het land produceert nog wel redelijk veel boter, maar is hiervoor netto-importeur. Hetzelfde geldt overigens ook voor kaas. Verder produceert het land geen poederproducten. Door het hoogwaardige productpakket kan in Italië een hoge uitbetalingsprijs worden gerealiseerd en is het minst gevoelig voor een verlaging van de Europese marktondersteuning.

In Frankrijk gaat relatief ook veel, ruim 25%, van de melk in het verse circuit. Voor boter is Frankrijk evenals Italië netto-importerend. Voor kaas geldt dat niet. In de export van kaas kan het zich meten met Denemarken en Nederland. De productie van melkpoeders is relatief vergelijkbaar met dan die van Denemarken en Nederland en naar verhouding met de melkproductie wat minder dan groot dan van Duitsland. De hoogte van de melkprijs in Frankrijk ligt op een vergelijkbaar niveau als in Duitsland, Nederland en Denemarken. Gegeven de verschillen in marktpositie, met wat minder export en minder concurrerende discounts, lijkt Frankrijk echter minder gevoelig voor een daling van de interventieprijzen.

In Duitsland gaat relatief meer melk in het verse circuit (circa 20%) dan in Nederland (circa 15%) en in Denemarken (ruim 10%). Denemarken heeft mede hierdoor ten opzichte van Nederland een wat grotere deel van de melk dat verwerkt wordt tot kaas. Nederland heeft tenslotte met Duitsland nog een aanzienlijke productie en uitvoer van condens. Wat betreft boter is Duitsland in tegenstelling tot Nederland en Denemarken (netto-)importerend.

Verschillen in consumptie en aankooppatronen

Voor het niveau en de ontwikkeling van de melkprijzen voor de veehouders is ook van belang het consumptiepatroon per land (Piper et al., 2002). Zo gaat van de Italiaanse uitgaven aan zuivelproducten 61% naar kaas; in Frankrijk ruim 40% en in Nederland en Duitsland respectievelijk 40 en 37%. Duitsland is koploper op het gebied van boter (11%), gevolgd door de Fransen (7%) waar de Nederlander en Italiaan maar 3 respectievelijk 2% aan besteedt.

De Duitser koopt relatief veel in 'harde discountzaken' (bijna 25%) en maar weinig in traditionele kleine winkels (ruim 10%), terwijl de Italiaan daar nog meer dan 20% koopt. De Nederlandse consument koopt ruim 10% in harde discounts, maar dat aandeel loopt wel gestaag op. De Fransman koopt vooral (45%) in de ruim gesorteerde hypermarkten en nog vrij veel in kleine winkels (35%).

3.5 Prijzen en effecten van beleidsverandering

Naast de per land en per zuivelonderneming beschreven zaken zijn voor de ontwikkeling van de melkprijs nog van belang de omvang van het melkquotum en de afspraken op het terrein van de wereldhandel. Hier gaat deze paragraaf nog op in.

Prijseffect van quotumaanpassing

Het al dan niet verhogen van de omvang van het aanbod van melk in de EU door uitbreiding van de quota is van belang voor de ontwikkeling van de prijs van melk voor de veehouder. Gaat de quotumverhoging verder dan de (autonome) groei van de consumptie dan komt er druk op de melkprijs (Jongeneel 2001 en 2002, Berkhout en Van Bruchem, 2003, p. 33). De reden hiervan is dat dan in principe meer producten niet direct door de markt tegen de gangbare prijzen kunnen worden opgenomen en ter interventie worden aangeboden. Daarnaast zal er dan meer getracht worden te exporteren.

Bij een verhoging van de quota met 3,5% binnen enkele jaren, zoals in het voorstel van de Europese Commissie was opgenomen, was de kans vrij groot dat de prijsverlaging vrij dicht bij de voorgestelde verlaging met 27,5% van de institutionele prijzen uitkomt.

Bij een beperkte quotumuitbreiding met 1,5%, zoals nu is afgesproken door de Landbouwministers, zal de prijsvermindering wat verder weg kunnen blijven van de daling van de institutionele prijzen van circa 20%. De toename van de productie, gespreid over meerdere jaren, lijkt immers door de toename van de consumptie binnen de Europese markt te kunnen worden geplaatst. Bij de verwachte toename van de consumptie gaat het vooral om kaas (zie paragraaf 3.3) met circa 0,5 mln. ton in de periode 2002-2010. Deze toename op zich absorbeert een hoeveelheid melk van circa 5 mld. kilogram, die voor deze kaashoeveelheid nodig is ofwel circa 4% van de EU-melkplas. Een dergelijke toename is van belang om de nadeliger effecten op de markt en prijsvorming te compenseren van een stagnatie in de afzet van boter en magere melkpoeder en een eventuele daling van de afzet naar derde landen (zie WTO). Vastgesteld kan dus worden dat de nu besloten, beperkte quotumuitbreiding geen drukkende werking op de prijsvorming van melk hoeft te hebben.

Internationale context; WTO

De hervorming van het EU landbouwbeleid heeft mede ten doel een bijdrage te leveren in de wereldhandelsbesprekingen, de zogenaamde Doha-ronde van de WTO. Hierbij gaat het op het gebied van de landbouw vooral over de verlaging van de exportsteun, de vergroting van de markttoegang en het verminderen van de interne steun. Wat het laatste betreft is het ontkoppelen van de steun van de productie van belang; deze zou mogelijk gehandhaafd mogen blijven (het wordt dan gerangschikt in de 'groene box').

Voor de verlaging van de exportsteun (door lagere exportrestituties) en de vergroting van de markttoegang (door lagere invoertarieven) is de verlaging van de interne EU-prijzen van belang. Hierdoor wordt het prijsverschil met de wereldmarkt geringer. De belangrijkste onderhandelingspartners van de EU in het WTO-overleg, namelijk de Verenigde Staten en de Cairns-groep, streven naar een afschaffing van de exportsteun in een periode van enkele jaren. Harbison, de voorzitter van de onderhandelingsgroep, stelde begin 2003 een termijn van negen jaar voor de volledige afbouw; na vijf jaar zou dat al voor tenminste de helft van de producten moeten gelden.

Harbison stelde ter vergroting van de markttoegang een verlaging van de tarieven met gemiddeld 40 tot 60% voor in vijf jaar. De verlaging is afhankelijk van de hoogte van het huidige tarief.

Voor de EU is een van de kritiekpunten op de voorstellen van Harbinson dat deze voorbijgaan aan de 'non-trade concerns', zoals plattelandsbeleid en voedselveiligheid. Hiervoor zou de EU en ook Japan en Zwitserland steun in stand willen houden.

Het is de bedoeling dat de Doha-ronde begin 2005 wordt afgerond. Het al dan niet bereiken van een akkoord over de landbouw kan daarbij, evenals bij de Uruguay-ronde in de jaren negentig, een belangrijke factor zijn. Vanwege dat belang hebben de VS en de EU medio augustus 2003 een akkoord op hoofdlijnen bereikt over de landbouw. Hierin wordt gesproken over het wegnemen van de handelsbelemmeringen door hoge invoertarieven en subsidies en het verlenen van een grotere toegang voor ontwikkelingslanden tot de wereldmarkt. Het 'bilaterale' akkoord tussen deze twee grootmachten zal nog verder moeten worden uitgewerkt, onder meer in percentages en tijdvakken voor de afbouw van de steun en vergroting van de markttoegang, mede in overleg met de ruim honderd andere WTO-ledenlanden.

Tijdens de Cancun-bijeenkomst in september 2003 bleek evenwel dat een aantal (grote) ontwikkelingslanden, waaronder Brazilië en India, duidelijk meer invloed op het onderhandelingsproces wil hebben. Dit kan betekenen dat er langer gewacht moet worden op een afronding van de Doha-ronde.

Al met al betekenen de te verwachten resultaten van de WTO-onderhandelingen voor de EU dat de (interne) prijzen van (onder meer) internationaal verhandelbare zuivelproducten (kaas, boter, poeders, maar niet of minder de verse producten) onder druk zullen staan. De mate van mogelijke afscherming van de wereldmarkt zal immers verminderen. Of de verlaging van interne prijzen verder moet gaan dan volgens de Hervormingsbesluiten is evenwel te betwijfelen. Door deze Hervormingsbesluiten in 2003 loopt de EU in feite al vooruit op de nog in WTO-verband verder te voeren onderhandelingen. De vastgestelde prijsverlagingen bieden in beginsel de mogelijkheid om met aanzienlijk lagere invoertarieven en exportrestituties de interne zuivelmarkt op het beoogde prijsniveau te laten functioneren.

Binnen de GATT/WTO-onderhandelingen op het gebied van de landbouw is de discussie van de zijde van de VS tot dusver sterk gericht op het liberaliseren van de handel in exportproducten als granen, oliezaden en veevoergrondstoffen. Het is niet uitgesloten dat het vrijmaken van de handel voor zuivelproducten ook in de Doha-ronde van die zijde minder gewicht krijgt. De VS-zuivelsector is immers nogal naar binnen gericht. Het land is min of meer zelfvoorzienend en het overheidsbeleid is sterk gericht op het realiseren van een hoge melkprijs, onder meer door een restrictief importbeleid (LNV/NZO, 1999). Voor een minder beduidende onderhandelingspartner als Nieuw-Zeeland (lid van de Cairnsgroep) ligt de situatie daarentegen duidelijk anders: met een relatief grote export voor zuivelproducten moet het wel marktopeningen realiseren.

Vooraf voor op export van zuivel gerichte EU-landen (waaronder naast Denemarken en Nederland, ook Ierland en wat mindere mate Frankrijk) is van belang hetgeen aangaande het gebruik van exportrestituties wordt afgesproken. Uitgaande van de gemiddelde wereldmarktprijzen in 1990-1995 stelde LNV in 1996 vast dat bij een halvering, na 2000, van het budget hiervoor de interne prijs tot 25% lager zou kunnen worden. Inmiddels zijn er ook wat optimistische schattingen voor de wereldmarkt op langer termijn (EC, 2003). Vrij recent is gesteld dat bij een verdergaande Hervorming met een prijsdaling van in totaal 30% (in plaats van met circa 20% zoals nu besloten), er toe zou leiden dat de interne Europese melkprijs zich waarschijnlijk rond de internationale evenwichtsprijs bevindt (Massink en Meester, 2002). Een quotering van de productie wordt dan niet meer nodig geacht. Verder aangescherpte WTO-

bepalingen voor in- en uitvoer en zelfs volledige handelsliberalisatie zullen dan geen extra prijsdaling meer veroorzaken. Dit is mogelijk verondersteld onder een vrij stabiele muntkoersverhouding (dollar/euro).

4. Gevolgen van de hervorming voor de melkprijs

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op factoren die van belang zijn bij de totstandkoming van de melkprijs. Deze kennis wordt benut om te komen tot een inschatting van de effecten hierop van de vastgestelde verlaging van interventieprijzen voor magere melkpoeder en boter. Behalve met de interventieprijzen houdt de aan de boeren uitbetaalde melkprijs ook verband houden met de marktsituatie van zuivelproducten. In deze bespreking gaat de aandacht dan ook vooral uit naar de factoren die wat dit betreft bepalend zijn. Het gaat om de veranderingen in de vraag en aanbod van zuivelproducten op de wereldmarkt en Europese markt en de drijvende krachten daarachter.

De voorliggende informatie is vooral ontleend aan een zestal vraaggesprekken met experts uit het bedrijfsleven, de branche organisaties en de overheid (zie bijlage 1). De informatie sluit aan op de analyse in het voorgaande hoofdstuk.

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de wereldmarkt. Vervolgens wordt de Europese markt besproken. Tot slot wordt stilgestaan bij het effect van de hervorming van het GLB op deze factoren en de toekomstige melkprijs. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies.

Afbakening

De verschillende zuivelfabrikanten stellen de melkprijs voor hun leveranciers (bij coöperaties ledenleveranciers) op uiteenlopende wijze vast (zie bijlage 2). Het is niet de bedoeling van deze analyse tot uitspraken te komen over de melkprijzontwikkeling in de komende jaren per zuivelonderneming. Wel wordt op basis van inzichten een uitspraak voor enkele relevante EU-landen gedaan.

4.2 Wereldmarkt¹

De Nederlandse melkveehouderij produceert vooral voor de export. Nederland zet 20% van de melkplas af op de wereldmarkt, 35% in de lidstaten van de EU en 45% in eigen land. De belangrijkste verhandelde producten zijn vermeld in tabel 4.1. De wereldmarkt is een relatief belangrijk afzetgebied van de houdbare producten zoals melkpoeder en boterolie, maar in absolute zin is ook de export van kaas naar derde landen belangrijk. De minder houdbare producten worden vooral afgezet op de Europese en binnenlandse markt.

Nederland heeft bij een aandeel van circa 10% in de melkproductie van de EU een aanzienlijk aandeel (22%) in de totale export vanuit de EU-15. Ze benut daarmee een groot deel

¹ Tenzij anders vermeld gaat het om gegevens over 2002.

minder op en wordt zoveel mogelijk vermeden, maar is gelet op de afgesproken beperkingen in WTO-verband wat betreft het gebruik van de exportrestituties (zie hoofdstuk 3) wel een uitdaging voor de zuivelindustrie.

Tabel 4.1 Export van zuivelproducten van Nederland naar de Europese en wereldmarkt voor 2002

	Export naar andere EU-landen (1.000 ton)	Aandeel in totale export per product (%)	Export naar derde landen (1.000 ton)	Aandeel in totale export per product (%)
Kaas	402,6	84	76,9	16
Magere melkpoeder	28,2	46	33,5	54
Boter	88,3	73	33,5	27
Boterolie	28,7	54	24,3	46
Niet-magere melkpoeder	17,1	10	152,2	90

Bron: PZ (2003).

De wereldmarkt voor zuivelproducten is in overwegende mate te beschouwen als een restmarkt; het beleid van grote zuivelproducenten als de EU, de VS en Canada is mede door quotastelsels, die behalve in de EU ook in Canada en enkele staten in de VS bestaan, vooral gericht op de productie voor de eigen markt. Ongeveer 10% van de totale melkproductie in de EU-15 wordt op de wereldmarkt verhandeld. Houdbare (bulk) zuivelproducten stromen van exportlanden met een (netto-)overschot naar importlanden met een (netto)tekort. De fluctuaties op deze markt houden verband met ontwikkelingen in de exporterende en importerende landen. Hieronder wordt daarop nader ingegaan.

Ontwikkelingen in exporterende landen

De wereldmarkt wordt gedomineerd door een aantal grote zuivelproducerende regio's: Europese Unie, Oceanië (Australië en Nieuw-Zeeland) en Zuid- en Noord-Amerika. Omdat de export van Noord-Amerika (VS en Canada) sterk gericht is op naburige landen (Mexico en dergelijke, mede in het kader van het NAFTA-akkoord) wordt hier niet nader op ingegaan.

De Europese Unie had tot voor enkele jaren op de wereldmarkt een aandeel van ongeveer 50%, Australië en Nieuw-Zeeland samen ongeveer 25% en Noord-Amerika circa 8% (Jongeneel, 2001). Inmiddels is het aandeel van de EU nog 35 tot 40% en hebben Nieuw-Zeeland en Australië samen circa 50%. De tendens is dus dat het marktaandeel van Oceanië groeit ten koste van het aandeel van Europa. Het productieoverschot dat op de wereldmarkt moet worden afgezet verschilt sterk tussen deze regio's. De EU heeft mede door de invoer van zuivelproducten, zoals boter uit Nieuw-Zeeland, een productieoverschot van ongeveer 10%. Het overschot van Australië en Nieuw-Zeeland is veel hoger namelijk 50% en groeit nog steeds.

Factoren die, afgezien van het beleid in de EU en de VS en dergelijke en de WTO-afspraken, het aanbod en de vraag op de wereldmarkt beïnvloeden zijn:

- ontwikkelingen op de interne markt van Oceanië;
- economische en sociale ontwikkelingen in verschillende werelddelen (Latijns Amerika, het Verre Oosten en dergelijke);
- soms abnormale weersituaties.

Ontwikkeling van de interne markt van Oceanië

Respondenten geven aan dat de ontwikkelingen in Oceanië van invloed zullen zijn op de wereldmarkt. De toenemende productie van melk aldaar en de beperkte omvang van de eigen markt (ruim 20 mln. inwoners) leidt onder normale omstandigheden trendmatig toenemend aanbod op de wereldmarkt. De afgelopen jaren is het marktaandeel van de Europese Unie op de wereldmarkt afgenomen ten gunste van Oceanië. Respondenten verwachten dat deze ontwikkeling zich in de toekomst zal doorzetten. Omdat Nieuw-Zeeland¹ en Australië de steunmaatregelen voor de landbouw inmiddels al hebben afgebouwd, wordt de zuivelexport ook niet beperkt door afspraken in WTO-verband. Deze landen zouden voor hun export wel gebruikmaken van kruissubsidies; de hogere opbrengsten op de binnenlandse markt worden benut om op de wereldmarkt tegen lagere prijzen aan te bieden.

Economische problemen in Zuid-Amerika: Argentinië

Argentinië is een belangrijke exporteur van zuivelproducten in Zuid-Amerika, waar in het kader van Mercusor de onderlinge handel grotendeels is vrijgemaakt van belemmeringen. Brazilië heeft ten opzichte van Argentinië dezelfde rol als Duitsland voor Nederland, het is een belangrijk afzetland. Brazilië heeft in de jaren negentig de gunstige productieomstandigheden in het land benut. De economie groeide fors, namelijk met 6% per jaar tussen 1991 en 1999. Door de devaluatie van de Braziliaanse Reaal en het feit dat de Argentijnse Peso aan de US-dollar gekoppeld bleef werden Argentijnse producten relatief duur. Hierdoor zakte de export in, tegelijkertijd nam de interne markt door de sterke koopkrachtdaling bij de Argentijnse consument in betekenis af. De daling van de melkprijs die hiervan het gevolg was resulteerde in een daling van de productie van 10 miljard liter in 2000 tot 9 miljard in 2002. De devaluatie van de peso sindsdien biedt de sector echter weer perspectief. Hierdoor kwam de export van melkpoeder naar Brazilië en andere landen zoals Chili, Venezuela, Jordanië en Algerije weer op gang. Ook de kaasexport naar de VS, Brazilië, Mexico en Chili herstelde zich (EVD, 2003).

Abnormale weersituatie in productielanden

Australië heeft in 2002/2003 te maken met de ergste droogte sinds twintig jaren. Deze droogte heeft vooral effect op de watervoorraden en de kwaliteit van het grasland (McMahon, 2002). Beide aspecten zijn reden voor een lagere melkproductie. De staat Victoria is het belangrijkste productiegebied, 65% van totale leveringen aan zuivelfabrieken komt hier vandaan. Verwacht mag worden dat het effect van droogte tijdelijk zal zijn.

¹ De melkprijs in Nieuw-Zeeland ligt met circa 18 euro in 2001 en 16 euro in 2002 per 100 kg op ruwweg de helft van het EU-niveau. De melkprijs in de VS (circa 36 euro in 2001 en 28 euro in 2002) is, mede afhankelijk van de dollarkoers, vergelijkbaar met de EU-prijzen (LTO Nederland/EDF, 2003).

Ontwikkelingen in importerende landen: koopkracht en dergelijke

De belangrijkste zuivelimporterende gebieden zijn Oost-Azië, het Midden-Oosten, Noord- en West-Afrika en Centraal- en Zuid-Amerika. Hun aandeel in de wereldhandel is respectievelijk 24, 21 en 18% (Jongeneel, 2001). De ontwikkeling van de vraag vanuit deze gebieden wordt vooral bepaald door ontwikkeling van de koopkracht en van het interne aanbod. Naarmate de koopkracht zal groeien zal de vraag naar (duurdere) zuivelproducten meer toenemen; zij treedt in de plaats van de vraag naar plantaardige basisvoedselproducten, waaronder graan, rijst, tapioca/zoete aardappelen en dergelijke.

Destabilisering door sociale conflicten en oorlogsdreiging heeft echter een negatief effect op de export van zuivelproducten. Volgens respondenten was dat bijvoorbeeld merkbaar voor en tijdens de oorlog in Irak. Maar ook de conflicten in West-Afrika (Ivoorkust) dragen bij aan de onzekerheid over de afzet van de Nederlandse zuivelindustrie op de wereldmarkt.

Valutaschommelingen

De internationale handel op de wereldmarkt maakt de zuivelindustrie gevoelig voor valutaschommelingen. Door respondenten werd bijvoorbeeld aangegeven dat de vermindering van de waarde van de dollar (tabel 4.2) en de roebel een negatief effect hebben op de internationale vraag naar zuivelproducten. Dit leidde tot een daling van de vraag in 2002.

Tabel 4.2 Valutaschommelingen

Valuta (koers van 1 Euro uitgedrukt in genoemde valuta)	Ultimo 2002	Ultimo 2001	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2001
Amerikaanse dollar	1,05	0,88	0,95	0,89
Hongaarse forint (per 100)	2,36	2,45	2,43	2,56
Indonesische rupiah (per 10.000)	0,94	0,92	0,88	0,91
Maleisische ringgit	3,99	3,35	3,60	3,39
Nigeriaanse naira (per 100)	1,31	1,04	1,15	1,01
Thaise baht (per 100)	0,45	0,39	0,40	0,40
Vietnamese dong (per 10.000)	1,62	1,33	1,44	1,32

Bron: FCDF (2003).

4.3 Europa

Duitsland is veruit de belangrijkste exportmarkt van Nederland binnen de EU (zie tabel 4.3). De Europese markt wordt grofweg belevend door twee groepen zuivelfabrikanten, namelijk grote, krachtige internationale bedrijven met een groot verzorgingsgebied en regionaal werkende kleinere en middelgrote fabrikanten. De grote bedrijven hebben in het algemeen een strategie gericht op succesvolle marktintroducties van producten met een hoge toegevoegde waarde waarbij in korte tijd een groot marktaandeel wordt gerealiseerd (zie ook hoofdstuk 3). De kleinere zuivelbedrijven evenwel richten zich vaak in hoofdzaak op de productie van traditionele (bulk)producten en zijn veelal vooral afhankelijk van de regionale afzet en/of de bulkmarkten.

Tabel 4.3 Export van zuivelproducten naar EU-landen (top-5) in 2002

Land	Kaas	Melkpoeder		Boter	Boterolie	Vollemelk
		magere	niet-magere			
België en Luxemburg (%)	14	28	19	5,5	17	28
Denemarken (%)					6	
Duitsland (%)	44	32	50	42	54	71
Frankrijk (%)	11	15		29		<1
Italië (%)	7	11			12	
Oostenrijk (%)			6			
Spanje (%)	7	6	5			
Verenigd Koninkrijk (%)			6			
EU-lidstaten (x 1.000 ton)	402,5	28,2	17,1	88,3	28,6	316,6

Bron: PZ (2003).

De twee dominerende Nederlandse zuivelbedrijven (Campina en FCDF) behoren, zie ook voorgaand hoofdstuk, tot de grootste bedrijven in Europa. Ze richten zich op producten met toegevoegde waarde en zijn volgens de respondenten minder afhankelijk van de bulkmarkten. Bij producten met hoge toegevoegde waarde gaat het veelal om consumentenproducten, die via supermarkten worden afgezet.

Op (onder meer) de Nederlandse markt als onderdeel van de Europese markt speelt een aantal factoren dat van invloed is op de concurrentiepositie van Nederlandse zuivelbedrijven en op de te realiseren prijzen:

- euro-inflatie;
- ontwikkelingen van discount in levensmiddelenhandel in Duitsland;
- ontwikkeling van de zuivelsector in Duitsland;
- het succes van agressieve expansiedrang van Fonterra.

Per zuivelonderneming zijn hierbij nog de te realiseren doelstellingen en het belang van het verzorgingsgebied verschillend.

Euro-inflatie

In de eerste periode na de invoering van de euro in januari 2002 hebben consumenten het leven als duur ervaren. Dit leidde in de verzorgingsgebieden van de Nederlandse zuivelfabrikanten tot lagere verkopen. De consument week uit naar de huismerken en ging vaker inkopen gaan doen bij discounters. Vooral in Duitsland deed dit zich voor. Mogelijk is dit voor een deel een tijdelijk verschijnsel, mede onder invloed van de stagnatie in de economie en de oplopende werkloosheid, vooral in Duitsland.

Ontwikkeling grootwinkelbedrijf in Duitsland

Het marktaandeel van de discounters binnen de levensmiddelen handel is afgelopen jaren toegenomen. Het aandeel groeide uit van 24,3 in 1992 tot 35% in 2002. De verwachting is dat in 2007 40% van de levensmiddelen verkoop zullen worden gedaan bij een van de discountketens (zie tabel 4.4). Aldi is de momenteel de grootste, op afstand gevolgd door Lidl. Niet

alleen de omzetten groeien maar ook het aantal filialen. In 1992 waren er 9.500 winkels, in 2002 een kleine 14.000. Daarmee neemt met name in Duitsland de betekenis van de prijs als concurrentiemiddel toe.

Tabel 4.4 Omzet discount-supermarkten en hun marktaandeel in dit segment

Discount	Omzet (mln. euro)	Marktaandeel (%)
Aldi	21.600	48
Lidl	6.525	14
Penny	5.371	12
Plus	5.305	12
Netto	2.980	7
Norma	2.162	5
Overige	1.080	2
Totaal	45.023	100

Bron: M+M Eurodata (2003).

Ontwikkeling van de zuivelsector in Duitsland

Een belangrijke trend in de internationale zuivelindustrie is de schaalvergroting op zowel fabrieks- als bedrijfsniveau (Vogelzang, 2003). De snelheid waarin de schaalvergroting plaatsvindt verschilt per land. Het gebeurde in Nederland eerder dan in Duitsland. Volgens de respondenten gaat het veranderingsproces in Duitsland de komende jaren door. Dit heeft tot gevolg dat er zuivelfabrieken zullen sluiten. Andere bedrijven zullen om te overleven gedwongen worden een meer op de productie van producten met een hogere toegevoegde waarde gerichte strategie te volgen. Hierdoor zal ook in dit segment de concurrentie tussen aanbieders toenemen.

In dit veranderingsproces zullen er dus zuivelbedrijven verdwijnen die niet met de ontwikkeling mee kunnen. De melkveebedrijven die aan deze bedrijven leverden zullen aansluiting trachten te vinden bij de overblijvende zuivelondernemingen. Deze staan dan voor de keuze, afhankelijk van de afzetmogelijkheden in de markt, om dit aanbod op te nemen dan wel te weigeren. Als deze grote ondernemingen er niet in slagen dit grotere grondstofaanbod te verwerken in producten met toegevoegde waarde, zullen ze een relatief groter deel van de melk moeten gebruiken voor de productie van bulkproducten. Dit kan leiden tot een druk op de grondstofprijzen.

Sinds 'Die Wende' is in Duitsland veel geïnvesteerd in de zuivelindustrie. Vooral de productie van fabriekskaas is fors uitgebouwd. Momenteel is Duitsland de grootste kaasproducent van Europa met een productie van 1,76 mln. ton in 2002 op de voet gevolgd door Frankrijk met 1,66 mln. ton. De export van kaas naar Duitsland is nog steeds groot maar nam van 2000 tot 2002 met ongeveer 9% per jaar af. De productie van kaas in Nederland is hierdoor, als uitzondering bij de algemene ontwikkeling in de EU, sinds 1995 afgenomen. In de eerste helft van 2003 is de kaasexport van Nederland, onder meer naar Duitsland, overigens wat aangetrokken (PZ, 2003).

Tabel 4.5 Productie van fabriekskaas (alleen uit koemelk) door top 5 van 1995 tot 2002 in 1.000 ton

	1995	2000	2001	2002
Duitsland	1.452,9	1.687,5	1.764,4	1.762,4
Frankrijk	1.488,4	1.606,3	1.651,3	1.665,5
Italië	783,5	969,7	970,3	1.019,9
Nederland	694,3	683,6	651,8	639,1
Verenigd Koninkrijk	353,6	333,6	377,4	386,3
Totaal EU-lidstaten	5.796,0	6.259,6	6.458,3	6.536,8

Bron: PZ (2003).

Het succes van agressieve expansiedrang van Fonterra in Europa

Hoe belangrijk het hebben van een specialisme en/of marktleiderschap is laat ons Fonterra zien. Deze onderneming slaagt erin via samenwerkingsverbanden met sleutelbedrijven in de wereld haar eigen positie te verstevigen en daarmee een afzetkanaal te creëren voor het grote melkoverschot van Nieuw-Zeeland. Fonterra wil langs deze weg ook een marktaandeel krijgen binnen de Europese Unie. Dit kan leiden tot extra druk op de afzet van de Europese bedrijven.

Naast de hiervoor genoemde, in het algemeen geldende, factoren voor de zuivelmarkt, worden nog andere aspecten genoemd die de komende jaren per zuivelonderneming van belang zijn:

- het vermogen om doelstellingen te realiseren
Volgens de respondenten is het voor de continuïteit van een zuivelfabriek van belang om een of meerdere sterke producten te hebben met een aanzienlijk marktaandeel (cash cows). Zo kent elke grote zuivelproducent wel een of meerdere succesvolle producten. Parmalat staat te boek als belangrijk leverancier van UHT en gepasteuriseerde melk, Danone voor haar aandeel in de yoghurt en aanverwante producten en Campina voor haar industriële producten. Naarmate de zuivelfabrieken er beter in slagen succesvolle producten in de markt te zetten, zal hun uitbetalingscapaciteit beter op peil blijven;
- belang verzorgingsgebied
De omvang van het verzorgingsgebied bepaalt veelal de grootte van het zuivelbedrijf. De verse en minder houdbare producten worden binnen het eigen regionale verzorgingsgebied afgezet. Het aanbod van producten is daarbij geheel afgestemd op de lokale of regionale vraag. De benodigde melk wordt afgenomen van melkveebedrijven uit dit zelfde gebied. Uitbreiding van het verzorgingsgebied vraagt het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere zuivelfabrikanten;
- kosten van de grondstoffen
Terwijl de concurrentie op afzetmarkten toeneemt en de marktondersteuning door de EU afneemt, stijgen de productiekosten van melkveehouders. De melkveehouders hebben belang bij een zo hoog mogelijke prijs, terwijl de zuivelindustrie op basis van de ontwikkelingen in de markt genoodzaakt is investeringen te doen gericht op behoud en verbetering in de toekomst. De toekomst van de sector ligt in de markt, maar kan niet bereikt worden zonder een verdere rationalisering in de primaire sector. Door schaal-

vergroting van de agrarische bedrijven is kostprijsverlaging mogelijk en kan de melkveehouderij een rol van betekenis blijven vervullen in internationaal perspectief.

4.4 Verwachtingen in de Nederlandse zuivel

De verlaging van de interventieprijzen, zullen ook effect hebben op de positie van de Europese en Nederlandse bedrijven op de internationale markt. Door deze verlagingen kan de Europese zuivelindustrie in beginsel beter concurreren op de wereldmarkt. Ook kan door de prijsverlaging een antwoord worden gegeven aan de vraag vanuit de WTO-onderhandelingen om importtarieven en exportrestituties te verlagen. Het effect van de verlaging van de interventieprijzen zal het grootst zijn bij de bedrijven die 'gespecialiseerd' zijn in de productie van bulkproducten. De Nederlandse zuivelindustrie is slechts in beperkte mate afhankelijk van interventie. Voor boter is het in het verleden wel voorgekomen dat de interventieprijs werd uitbetaald, maar de bedrijven streven ernaar om de melk zoveel mogelijk te benutten voor hoogwaardige producten.

Echter, de Nederlandse bedrijven opereren niet in een gesloten systeem. Zij ondervinden de invloed van concurrenten en ontwikkelingen in de zuivelsector in andere landen (zie de factoren hierboven genoemd). Bijvoorbeeld door de verwachte verdere herstructurering van de zuivel in Duitsland zullen de bedrijven zich meer proberen toe te leggen op hoogwaardige producten. Met als gevolg dat het aanbod daarvan toeneemt op een markt waarop de vraag hiernaar nauwelijks toeneemt. De invloed van de discounters met hun prijsdrukkende werking komt daardoor nog nadrukkelijker tot uiting. Door de prijsdrukkende werking van deze bedrijven zullen uiteindelijk alle zuivelbedrijven genoegen dienen te nemen met lagere verkoopresultaten. Om in die situatie de continuïteit van de zuivelonderneming en haar melkleveranciers te garanderen, zal het accent moeten liggen op rationalisering en schaalvergroting en eventueel zelfs lagere melkprijzen. Dit maakt een verbetering van de efficiency op melkveebedrijven en op een aantal bedrijven het benutten van alternatieve inkomstenbronnen volgens de respondenten onvermijdelijk.

4.5 Conclusies

Indrukken van respondenten

De ontwikkeling van de zuivelproductie in bepaalde delen van de wereld gaat onverminderd door. Landen met een gunstig klimaat en/of aantrekkelijke productieomstandigheden tegen lage kosten oefenen aantrekkingskracht uit op melkveehouders en zuivelfabrikanten. Oceanië heeft al aangetoond dat een gunstige combinatie van productiefactoren een bijna onstuitbare kracht is in de internationale handel. Ook in Zuid-Amerika zijn de omstandigheden qua productie in vergelijking met Nederland veelal gunstig. In de toekomst zal het voordeel van deze landen van een lage kostprijs op de wereldmarkt worden vertaald in een groter marktaandeel voor de houdbare producten.

Verlaging van interventieprijzen en importtarieven leidt tot minder stabiliteit op de Europese zuivelmarkt. Te meer omdat de EU nu al meer dan zelfvoorzienend is. Het nieuwe

evenwicht dat ontstaat in vraag en aanbod zal vooral negatieve consequenties hebben voor de melkleverancier. Door het wegvallen van verwerkingscapaciteit enerzijds, het stationaire (en door quotum uitbreiding verhoogde) melkaanbod, de beperkte groei in de vraag en de toename van gevecht om de consument in het supermarktkanaal anderzijds zal leiden tot een grote druk op prijs van de grondstof in de Europese Unie. Een daling van de grondstofprijs is aanemelijk. Te meer ook omdat landen buiten de EU gemakkelijker toegang tot de EU-markt krijgen. Daarnaast wordt niet verwacht dat de met de toetreding van nieuwe lidstaten de vraag naar zuivelproducten in de eerstkomende zal toenemen. Daarvoor zal de economie in deze landen eerst moeten gaan groeien. Doordat de melkveehouderij in de toetredende landen onderhevig wordt aan quotastelsels zal de productie er echter ook niet kunnen toenemen.

Voor de respondenten is het moeilijk een inschatting te maken over de ontwikkeling van de melkprijs in de toekomst. Echter, ze zijn het erover eens dat uitgegaan dient te worden van een forse daling. De grootte ervan is onvoorspelbaar maar men sluit niet uit dat het uitkomt op de orde van grootte van de administratieve prijsdaling.

Respondenten geven tevens aan dat de ontwikkelingen op de wereldmarkt en de situatie in Europa een nieuwe kijk op de Nederlandse sector nodig maken. Door aanpassing van de structuur via een vergroting van de schaal van de bedrijven met inachtneming van de eisen die de samenleving stelt (triple P) zal de toekomst van de melkveehouderij behouden moeten blijven.

Analyse van zuivelmarkt en prijsontwikkeling

Door de EU-besluiten zal de productie van interventieproducten voor de zuivelondernemingen minder aantrekkelijk worden. Er zal meer accent worden gelegd op melkproducten, kaas en dergelijke. Deze producten zorgen tot dusver voor een meerwaarde, die ook tot uitdrukking komt in de uitbetalingsprijzen aan de veehouders, boven de basisprijs. In Nederland en de omringende landen is die meerwaarde 4 tot 6 euro per 100 kg. De prognoses voor de afzet van met name kaas, zie hoofdstuk 3, geven mogelijkheden om die meerwaarde in stand te houden. De feitelijke prijsdaling voor de veehouder zal dan overeenkomen met die van de interventieproducten (basisprijs).

4.6 Gevolgen voor de melkprijs

Vastgesteld kan worden dat er door de veranderingen in het EU-zuivelbeleid en andere factoren in het algemeen de verwachting bestaat dat de melkprijs belangrijk zal dalen. Over de mate van daling is geen concrete uitspraak gedaan door de respondenten.

Op basis van de analyses in hoofdstuk 3 en 4 kan de volgende inschatting van de ontwikkeling van de melkprijs worden gegeven. Hierbij zijn volgende aspecten relevant:

- de verlaging van de interventieprijzen, uiteindelijk, wanneer in 2008 de zuivelhervorming is afgerond, met 20%, leidt tot een evenredige daling van dat deel van de

- melkprijs, de basisprijs of interventiemelkprijs-equivalent. Deze bedraagt momenteel, dus voor de Hervorming van het zuivelbeleid, bijna 28 euro per 100 kg;¹
- de meerwaarde die de zuivelondernemingen in de verschillende landen boven de basisprijs weten te realiseren, blijft de komende jaren ongeveer gelijk, met name door een gunstige ontwikkeling van de afzet van kaas. Deze meerwaarde bedraagt in Nederland, Duitsland, Denemarken en Frankrijk circa 4 tot 6 euro per 100 kg en in Italië ruim 10 euro per 100 kg. Voor Italië en Frankrijk, met minder druk op de markt, minder afhankelijkheid van de wereldmarkt en minder concurrentie door discounters is er eerder kans op vergroting van de meerwaarde dan in de 'noordelijkere' landen;
 - de meerwaarde kan weliswaar per jaar, afhankelijk van marktfactoren variëren. Hier gaat het er evenwel om voor een gemiddeld jaar de situatie in te schatten.

De basisprijsverlaging (circa 20%) bedraagt circa 5,5 euro per 100 kg. Bij een meerjarig gemiddelde prijs van circa 33 euro per 100 kg (exclusief BTW) in de landen Nederland, Duitsland, Denemarken (zie tabel 5.5 en bijlage 3) komt dat neer op een daling van de melkprijs met circa 16%. Voor Frankrijk met in de uitgangssituatie een vergelijkbare prijs, zal een lichte verbetering van de meerwaarde kunnen leiden tot een prijsdaling van per saldo circa 14%. In Italië met een hogere melkprijs van bijna 40 euro per 100 kg kan dat tot een prijsdaling van per saldo circa 12% leiden.

¹ Deze basisprijs wordt berekend door de interventieprijsen van boter en mager melkpoeder te verminderen met de verwerkingskosten en uit te gaan van bepaalde verwerkingsrendementen bij melk met een vetgehalte van 3,7% (LTO/EDF, 2003).

5. Gevolgen van de hervorming voor de inkomensvorming

5.1 Inleiding

Aansluitend op de analyse van het beleid en de markt voor zuivelproducten wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de mogelijke gevolgen van de hervorming van zuivelbeleid voor de inkomens van de melkveebedrijven. Er worden een tweetal varianten doorgerekend; de voorstellen en de besluiten van de EU.

Bij de berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- *Variant 1:*

- op basis van de voorstellen van de Europese Commissie gepresenteerd in januari 2003 (daling richtprijs 27,5%, compensatie ruim 40 euro per ton, toename quota met 3,5%), waarbij per land de volgende melkprijsverlaging is aangenomen;
- Denemarken, Duitsland en Nederland: 25%;
- Frankrijk: 22%;
- Italië: 20%.

Hierbij is dus vanwege de voorgestelde grotere quotumuitbreiding aangenomen dat de melkprijsdaling vrij dicht tegen de voorgestelde verlaging van de (institutionele) prijzen zou uitkomen. De geringere daling van de melkprijs in Frankrijk en vooral in Italië wordt gemotiveerd door de in voorgaande hoofdstukken belichte verschillen met de 'noordelijkere' landen wat betreft marktsituatie (concurrentie) en de slagkracht van de leidende zuivelondernemingen.

- *Variant 2:*

- op basis van de besluiten van de Europese Landbouwministers in juni 2003 (daling richtprijs met circa 20%, compensatie ruim 35 euro per ton en toename quota met 1,5%), waarbij per land de volgende melk prijsverlaging is aangenomen;
- Denemarken, Duitsland en Nederland: 16%;
- Frankrijk: 14%;
- Italië: 12%.

Hierbij is dus vanwege de vastgestelde geringere quotumuitbreiding aangenomen dat de melkprijsdaling wat minder sterk zal zijn dan de verlaging van de (institutionele) prijzen. De geringere daling van de melkprijs in Frankrijk en vooral in Italië wordt, evenals bij variant 1, gemotiveerd door de verschillen met de 'noordelijkere' landen wat betreft marktsituatie en de slagkracht van de leidende zuivelondernemingen.

De berekeningen op basis van FADN worden per land met genoemde prijsaanpassingen doorgevoerd, waarbij voor de 'grotere lidstaten' uitgegaan is van enkele gebieden waar relatief veel melkveebedrijven voorkomen. Voor Duitsland betreft het Nedersaksen, voor Frankrijk Normandië, het Loire gebied en Bretagne (samen West-Frankrijk) en voor Italië, de noordelijke regio in de Po-vlakte, Lombardije.

De berekeningen gelden voor op melkvee gespecialiseerde bedrijven (type 411). Hierbij wordt in eerste instantie het gemiddelde effect voor alle melkveebedrijven per land respectievelijk genoemd gebied berekend. Daarnaast wordt het effect ook weergegeven voor de bedrijven met een omvang van 40 tot 60 melkkoeien.

De berekende inkomenseffecten worden gerelateerd aan het inkomen van de bedrijven behaald in de periode 1997-1999; voor de Nederlandse melkveebedrijven bedroeg het ruim 31.000 euro. In de bijlage is een verdere detaillering van de gegevens van de bedrijven per land opgenomen (bijlage 4).

Voorafgaande aan de berekeningen is inzicht gegeven in de structuur van de melkveehouderij in de betreffende landen en gebieden (5.2) en de resultaten en de kostprijs van de bedrijven per land respectievelijk gebied (5.3).

Afbakening

In alle berekeningen is geen rekening gehouden met de volgende aspecten:

- de uitbreiding van de melkquota;
- de kortingen op de rechtstreekse betalingen;
- veranderingen in de overige opbrengsten en de kosten van het bedrijf;
- cross compliance.

Het eerste heeft tot gevolg dat de berekende effecten meer negatief uitkomen dan in feite het geval zou zijn; het tweede daarentegen dat de uitkomsten positiever zijn. Beide zaken spelen het sterkst bij de voorstellen, omdat de quotumuitbreiding en de betalingskortingen hier groter zijn dan in de besluiten. Van de quotumuitbreiding is in de berekening afgezien, omdat naast een verhoging van de opbrengsten (naast melk ook omzet en aanwas vee) ook extra kosten (voerkosten en dergelijke) meegenomen zouden moeten worden. Bovendien heeft de vastgestelde quotumuitbreiding nog een voorlopig karakter.

De reden voor het niet doorrekenen van het effect van de betalingskortingen is allereerst dat de bedrijven naast de (komende) tegemoetkoming voor de melkprijsverlaging veelal ook al EU-premies hebben voor het houden van vleesvee, het telen van granen en voedergewassen en dergelijke. Voor het vaststellen van de korting moet rekening worden gehouden met het totaal aan premierechten per bedrijf. Overigens zij opgemerkt, dat - op basis van FADN - de premies (subsidies per melkveebedrijf) gerelateerd aan de omzet in Denemarken, Duitsland en Frankrijk eind jaren negentig al op circa 8 tot 10% lagen, in Italië op 4 tot 5% en in Nederland op circa 1%. Deze verschillen hebben te maken met de bedrijfsopzet in de verschillende landen. Een tweede reden voor het buiten beschouwing laten van de korting is dat deze nog niet definitief is vastgesteld; er kan immers naast de genoemde 5% korting vanwege de financiële discipline een extra korting worden doorgevoerd.

Het effect van de in januari voorgestelde premiekortingen zou voor het gemiddelde melkveebedrijf in Nederland in 2012 uitkomen op bijna 2.000 euro per jaar. Het (bruto-)effect van de voorgestelde quotumuitbreiding zou ruim 4.000 euro per bedrijf per jaar zijn (De Bont et al., 2003).

5.2 Structuur melkveehouderij

De bedrijfsstructuur in de melkveehouderij in de betreffende EU-landen en gebieden is in het algemeen sterker veranderd dan in Nederland, althans in de jaren 1990-2000 (tabel 5.1). Het gemiddelde aantal melkkoeien steeg in die periode in Nederland per bedrijf 'slechts' met 20%. In de meeste andere landen en gebieden daarentegen met meer dan 50%. In Lombardije kon de gemiddelde veestapel zelfs bijna verdubbelen in omvang. Het gaat hierbij om gegevens van alle bedrijven met melkvee.

Tabel 5.1 Ontwikkeling structuur melkveehouderij in enkele EU-landen (1990-2000)

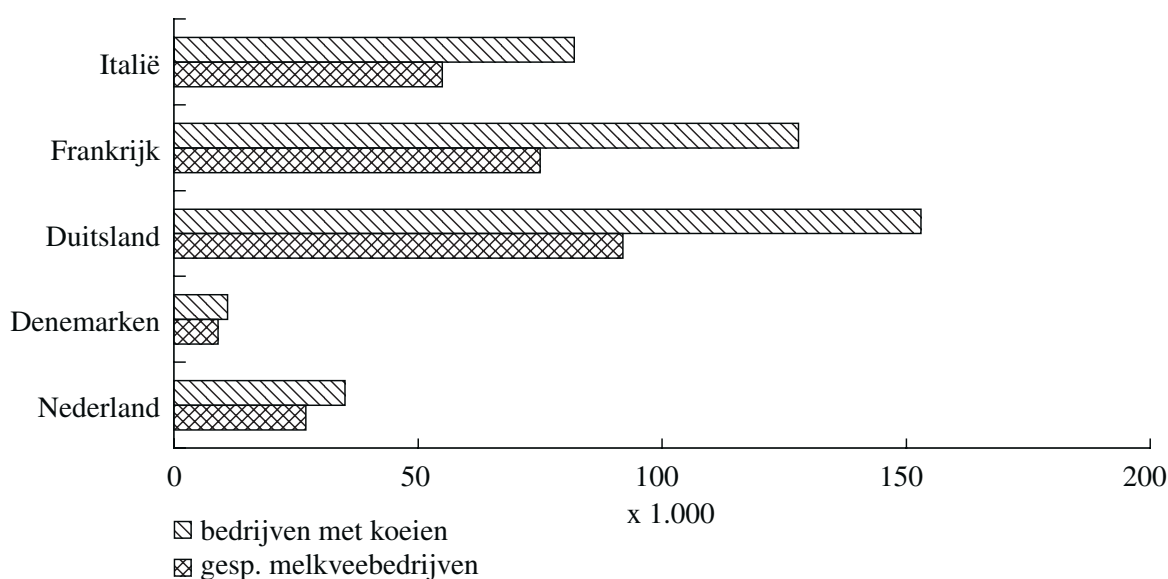
	1990			2000		
	aant. bedr. met koeien a)	aantal melkkoeien a)	idem per bedrijf	aant bedr. met koeien a)	aantal melkkoeien a)	idem per bedrijf
Nederland	47	1.878	40	35	1.650	47
Denemarken	23	762	33	11	640	57
Duitsland	276	6.058	22	153	4.765	31
Frankrijk	227	5.304	23	128	4.193	33
Italië	206	2.642	13	82	1.896	23

a) x 1.000.

Bron: Eurostat.

Specialisatiegraad

De mate waarin de rundveehouderij gespecialiseerd is in het houden van melkvee loopt binnen de EU sterk uiteen (figuur 5.1). In Nederland is een duidelijk groter deel van de bedrijven met koeien een gespecialiseerd melkveebedrijf dan in de andere landen. De specialisatiegraad in Denemarken en Normandië benadert die van Nederland nog het meest. Dit houdt onder meer in dat de verandering in het zuivelbeleid relatief meer Nederlandse veehouderijbedrijven treft dan elders in de EU, waar relatief meer vleesvee (zoogkoeien en



Figuur 5.1 Bedrijven met koeien en gespecialiseerde melkveebedrijven per land en regio (2000)

Bron: Eurostat.

dergelijke) wordt gehouden. Voor de rundvleesproductie heeft de hervorming van het beleid momenteel minder effect; de grootste veranderingen zijn al eerder in 1993 en 1999 (Agenda 2000) doorgevoerd (De Bont et al., 1999).

Bedrijfsomvang van gespecialiseerde bedrijven

De omvang van de melkveebedrijven (uitgedrukt in ege, voor 1997) loopt per land en gebied duidelijk uiteen. Nederland heeft in dat jaar bijna de helft van de bedrijven groter dan 100 ege en een bijna even groot aantal in de klasse van 40 tot 100 ege. De situatie in Denemarken is daarmee nog het meest vergelijkbaar. In andere landen en gebieden zijn er verhoudingsgewijs veel meer bedrijven beneden 40 ege. De ege, Europese grootte-eenheid, is een maatstaf voor de bruto toegevoegde waarde en wordt per dier en per hectare vastgesteld. Per land en in de grotere landen per regio gelden per gewas en diersoort specifieke ege-waarden. Tegen die achtergrond zijn de ege-waarden maar in beperkte mate toepasbaar om de bedrijfsomvang van verschillende landen te vergelijken.

Tabel 5.2 Verdeling van melkveebedrijven in grootteklassen (1997) a)

Type 4110 en 4120	0-16 ege	16-40 ege	40-100 ege	> 100 ege	Totaal	Totaal
<i>Procentueel verdeeld</i>						
Nederland	1	7	45	47	100	28.860
Denemarken	1	10	54	35	100	10.110
Duitsland	27	40	29	4	100	118.850
Nedersaksen	12	26	52	11	100	16.280
Frankrijk	19	49	31	1	100	77.450
Basse-Normandië	18	42	38	1	100	11.780
Pays-de-la-Loire	9	46	44	1	100	9.090
Bretagne	14	51	34	1	100	16.190
Italië	48	26	11	3	100	50.440
Lombardia	35	26	26	14	100	9.110

a) De gegevens voor 2000 zijn hiervoor nog niet beschikbaar.
Bron: Eurostat.

Een meer concreet beeld van de structuur van de melkveehouderij wordt verschaft met de tabellen 5.3 en 5.4. Daaruit blijkt, op basis van gegevens in 2000, dat Nederland na Denemarken naar verhouding de meeste bedrijven heeft met meer dan 50 koeien (tabel 5.3). Behalve in Duitsland en in Italië hebben veel van de bedrijven een veestapel van omstreeks 50 koeien. De verdeling van het aantal koeien naar de verschillende grootteklassen geeft aan dat in Italië, dit is met name in Lombardije, een groot deel van de veestapel op grotere bedrijven aanwezig is (tabel 5.4). In Duitsland is dat door de integratie van de vroegere DDR inmiddels ook het geval.

Tabel 5.3 *Procentuele verdeling bedrijven over grootteklassen (uitgedrukt in aantal koeien) in 2000*

	1-9	10-19	20-49	50-99	>=100
Nederland	2	5	40	46	7
Denemarken	1	4	36	46	13
Duitsland	14	22	47	15	2
Frankrijk	7	12	62	18	1
Italië	37	20	26	11	6
Totaal EU-15	21	20	39	16	4

Bron: Eurostat.

Tabel 5.4 *Procentuele verdeling aantal koeien over grootteklassen (uitgedrukt in aantal koeien) in 2000*

	1-9	10-19	20-49	50-99	>=100
Nederland	0	1	26	56	16
Denemarken	0	1	21	50	28
Duitsland	3	10	46	30	11
Frankrijk	1	5	58	32	3
Italië	6	9	27	25	33
Totaal EU-15	3	9	37	32	18

Bron: Eurostat.

5.3 Resultaten en kostprijs

In de jaren negentig is in Nederland de kostprijs van melk sterker gestegen dan in andere EU-landen en gebieden, behalve in Nedersaksen (tabel 5.5 en 5.6). In Italië daalde kostprijs voor alle melkveebedrijven aanzienlijk, vooral door de schaalvergroting. Voor de bedrijven met 40 tot 60 melkkoeien is daar de verandering minder groot.

De stijging van de kostprijs in Nederland kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de toename van quotumkosten; deze stegen met circa 4 euro per 100 kg in de jaren negentig (Vogelzang et al., 2003). Ondanks een stijging van de melkprijs daalde het gemiddelde gezinsinkomen uit bedrijf in Nederland, terwijl het elders, veelal bij een dalende opbrengstprijs, kon toenemen. Terwijl de stijging van de kostprijs van melk in Nederland vooral is toe te schrijven aan de kosten van de verwerving van melkquotum, spelen deze kosten in andere landen veel minder door belangrijk lagere prijzen voor het kopen en leasen van melkquota.

Opmerkelijk is de forse toename van de inkomens in Italië en in het bijzonder in Lombardije, ondanks een daling van de opbrengstprijs. De kostprijs daalde hier nog sterker. De oorzaak ligt vooral in de toename van de gemiddelde bedrijfsomvang in dit gebied, zie paragraaf 5.2. Door de uitbreiding van de bedrijven kunnen met name de vaste kosten, waaronder die van arbeid, per kilogram melk dalen.

Een belangrijke verklaring voor de verschillen in inkomen tussen de landen is het aandeel van de betaalde kosten in de opbrengsten. Dit ligt - op basis van FADN-gegevens - veruit het laagst in Italië, namelijk op circa 60% aan het eind van de jaren negentig. Terwijl dat aandeel in Frankrijk en Duitsland op respectievelijk circa 75 en bijna 80% uitkwam, lag het in Nederland op ruim 80% en in Denemarken op bijna 90%.¹ Dit betekent voor de Deense melkveehouder dat de (bruto)inkomensmarge nog slechts ruim 10% en dat die in Italië circa 40% bedraagt. Voor Denemarken en Nederland geldt hierbij bovendien dat de marge gedurende de jaren negentig geringer is geworden, terwijl deze in de andere landen meer constant bleef. Naarmate de inkomensmarge smaller is, zoals in Denemarken en Nederland, is de gevoeligheid voor prijsveranderingen groter.

Verbetering van het bedrijfsresultaat moet dan worden gerealiseerd door efficiencyverhoging. Gedurende de jaren negentig is in alle betrokken landen de melkgift per koe duidelijk toegenomen, in Duitsland en Italië met ruim 20%, in Frankrijk daarentegen met circa 10% en in Nederland en Denemarken met bijna 20%. Laatstgenoemde twee landen hebben, overigens met Finland en Zweden, ook het hoogste niveau van productie per koe (7.000 kg of meer). In Italië, Frankrijk en Duitsland lijkt uitgaande van het huidige niveau van (bijna) 6.000 kg de productietoename groter te kunnen zijn.

Tabel 5.5 Ontwikkeling resultaten melkveebedrijven in enkele EU-landen en regio's (voor alle melkveebedrijven)

	Gezinsinkomen uit bedrijf		Opbrengstprijns melk		Kostprijs melk a)	
	1990-1992	1997-1999	1990-1992	1997-1999	1990-1992	1997-1999
Nederland	37,3	31,2	32,77	33,37	42,21	45,08
Denemarken	16,8	20,0	34,37	33,87	47,61	44,86
Duitsland	15,1	18,9	31,53	30,80	54,81	56,22
w.v. in Nedersaksen	18,2	21,4	31,27	31,57	46,89	50,86
Frankrijk	16,6	22,2	29,37	31,73	38,73	39,69
w.v. in West-Frankrijk	17,8	24,1	29,27	31,43	36,17	36,58
Italië	22,3	45,8	44,57	43,33	72,09	51,89
W.v. in Lombardije	39,1	86,3	45,23	42,10	54,50	43,79

a) Voor de berekening van de kostprijs zijn van de brutokosten alle niet-melkopbrengsten van het bedrijf in mindering gebracht.

Bron: FADN-CCE-DG Agri; berekening LEI.

De verbetering van het gezinsinkomen op de bedrijven met 40 tot 60 melkkoeien buiten Nederland is geringer dan voor alle bedrijven (tabel 5.5 en 5.6). Dit illustreert het effect van bedrijfsvergroting voor de ontwikkeling van het inkomen. In Nedersaksen heeft zich evenals in Nederland voor deze bedrijven een inkomensdaling voorgedaan. De daling in Nederland op de bedrijven met 40 tot 60 melkkoeien met een derde is echter zeer fors. Opmerkelijk is ook

¹ Zie ook bijlage 4 over de resultaten van melkveebedrijven 1997-1999, waarin de bijdrage per kilogram melk aan het gezinsinkomen wordt genoemd en bijlage 5 over de opbouw van de kosten.

de daling van het inkomen in Lombardije voor deze groep bedrijven, terwijl gemiddeld in dat Italië een verbetering is opgetreden. De bedrijven met 40-60 koeien hebben overigens alleen in Nederland en Lombardije een inkomen dat (in 1997-1999) lager is dan van alle bedrijven in het betreffende land of gebied. Een van de oorzaken hiervan is een hogere kostprijs van deze groep, hetgeen te maken heeft met de structuur van de bedrijfstak, terwijl dat in andere landen, uitgezonderd Denemarken, niet het geval is.

Tabel 5.6 *Ontwikkeling resultaten melkveebedrijven in enkele EU-landen en -regio's (voor melkveebedrijven met 40 tot 60 melkkoeien)*

	Gezinsinkomen uit bedrijf		Opbrengstprijns melk		Kostprijs melk a)	
	1990-1992	1997-1999	1990-1992	1997-1999	1990-1992	1997-1999
Nederland	36,9	24,3	32,70	33,23	42,39	46,41
Denemarken	20,3	20,3	34,27	33,63	45,96	46,40
Duitsland	25,7	26,6	31,40	31,10	43,21	48,71
w.v. in Nedersaksen	26,7	24,8	31,20	31,80	41,12	48,93
Frankrijk	26,7	31,1	29,90	32,43	35,31	37,82
w.v. in West-Frankrijk	27,0	32,9	28,97	31,23	32,91	34,37
Italië	55,8	67,8	42,10	43,33	49,67	47,75
w.v. Lombardije	56,3	54,2	41,27	40,00	46,46	50,57

a) Voor de berekening van de kostprijs zijn van de brutokosten alle niet-melkopbrengsten van het bedrijf in mindering gebracht.

Bron: FADN-CCE-DG Agri; berekening LEI.

5.4 Effecten van de hervorming

De mogelijke effecten van de Europese beleidsverandering op het inkomen van de gespecialiseerde melkveehouders worden geïllustreerd in de tabellen 5.7 tot en met 5.10. Hiervoor zijn de in par. 5.1 toegelichte uitgangspunten, onder meer wat betreft de feitelijke melkprijisdaling, gehanteerd. Het gaat in alle gevallen om de effecten van de gehele beleidsverandering, in 2008 en volgende jaren.

Bij voorstellen

Duidelijk is dat op basis van de voorstellen van de Europese Commissie de inkomensdaling zeer fors zou zijn, vooral in Denemarken en Nederland en wat mindere mate Nedersaksen. (tabellen 5.7 en 5.8). In Frankrijk en Italië zou de daling daarmee vergeleken minder zijn. Voor een deel komt dit door de aangehouden lagere prijsdaling in deze landen. Voor Frankrijk is het absolute effect voorts wat geringer door de lagere melkopbrengsten waarvan is uitgegaan; dit geldt vooral wanneer alle melkveebedrijven in beschouwing worden genomen. Voor Italië (Lombardije) is het relatieve effect verder wat lager doordat het inkomen waaraan gerefereerd wordt hoger is; dit geldt eveneens het meest wanneer de berekening alle gespecialiseerde bedrijven in ogenschouw neemt. De inkomensdaling in Nederland en Denemarken is

voorts hoger door de grotere mate van afhankelijkheid van de melkopbrengsten; in andere landen zijn onder meer de opbrengsten van vee en gewassen (graan en dergelijke) belangrijker.

Tabel 5.7 Invloed van zuivelhervorming op gespecialiseerde melkveebedrijven Variant 1 (voorstellen)

40-60 koeien	Nederland	Denemarken	Nedersaksen	West-Frankrijk	Lombardia
Melkprijs, basis	33,23	33,63	31,80	31,23	40,00
Korting melkprijs	8,31	8,41	7,95	6,87	8,00
Korting op melkprijs (in %)	25	25	25	22	20
Melkprijs na MTR	24,93	25,23	23,85	24,36	32,00
Toeslag melk x 1.000 euro	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15
Melkopbrengsten, basis	120,5	106,8	97,5	88,8	112,5
Melkopbrengsten na MTR	90,4	80,1	73,1	69,2	90,0
Toeslag melk	15,0	13,2	12,8	11,8	11,7
Effect MTR	-15,1	-13,5	-11,6	-7,7	-10,9
Idem in % van inkomen	-62	-67	-47	-24	-20

Bron: FADN-CCE-DG Agri; berekening LEI.

Tabel 5.8 Invloed van zuivelhervorming op alle gespecialiseerde melkveebedrijven Variant 1 (voorstellen)

Alle bedrijven	Nederland	Denemarken	Nedersaksen	West-Frankrijk	Lombardia
Melkprijs, basis	33,37	33,87	31,57	31,43	42,10
Korting melkprijs	8,34	8,47	7,89	6,92	8,42
Korting op melkprijs (in %)	25	25	25	22	20
Melkprijs na MTR	25,03	25,40	23,68	24,52	33,68
Toeslag melk x 1.000 euro	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15
Melkopbrengsten, basis	137,1	124,7	78,7	64,2	158,3
Melkopbrengsten na MTR	102,8	93,5	59,0	50,1	126,6
Toeslag melk	17,1	15,3	10,4	8,5	15,5
Effect MTR	-17,2	-15,9	-9,3	-5,7	-16,1
Idem in % van inkomen	-55	-79	-43	-23	-19

Bron: FADN-CCE-DG Agri; berekening LEI.

Bij besluiten

Bij de per land aangehouden prijsdalingen voor melk is de inkomensdaling veel geringer dan op basis van de voorstellen werd vast gesteld. Een belangrijke factor hierbij is dat de vergoeding voor de prijsdaling per kg. melk in absolute zin weliswaar geringer is, maar relatief een

groter deel van de prijsdaling compenseert. Evenals bij de voorstellen zijn de inkomenseffecten voor de Franse en Italiaanse melkveehouders met name relatief duidelijk geringer dan voor de veehouders in de Noordelijkere landen. De Deense melkveehouders lijken het meest kwetsbaar voor de verlaging van de prijzen (tabellen 5.9 en 5.10).

Tabel 5.9 Invloed van zuivelhervorming op gespecialiseerde melkveebedrijven Variant 2 (besluiten)

40-60 koeien	Nederland	Denemarken	Nedersaksen	West-Frankrijk	Lombardia
Melkprijs, basis	33	34	32	31	40
Korting melkprijs	5,32	5,38	5,09	4,37	4,80
Korting op melkprijs (in %)	16	16	16	14	12
Melkprijs na MTR	27,92	28,25	26,71	26,86	35,20
Toeslag melk x 1.000 euro	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55
Melkopbrengsten, basis	120,5	106,8	97,5	88,8	112,5
Melkopbrengsten na MTR	101,2	89,7	81,9	76,3	99,0
Toeslag melk	12,9	11,3	10,9	10,1	10,0
Effect MTR	-6,4	-5,8	-4,7	-2,3	-3,5
Idem in % van inkomen	-26	-29	-19	-7	-6

Bron: FADN-CCE-DG Agri; berekening LEI.

Tabel 5.10 Invloed van zuivelhervorming op alle gespecialiseerde melkveebedrijven Variant 2 (besluiten)

Alle bedrijven	Nederland	Denemarken	Nedersaksen	West-Frankrijk	Lombardia
Melkprijs, basis	33	34	32	31	42
Korting melkprijs	5,34	5,42	5,05	4,40	5,05
Korting op melkprijs (in %)	16	16	16	14	12
Melkprijs na MTR	28,03	28,45	26,52	27,03	37,05
Toeslag melk x 1.000 euro	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55
Melkopbrengsten, basis	137,1	124,7	78,7	64,2	158,3
Melkopbrengsten na MTR	115,2	104,8	66,1	55,2	139,3
Toeslag melk	14,6	13,1	8,9	7,3	13,3
Effect MTR	-7,3	-6,9	-3,7	-1,7	-5,7
Idem in % van inkomen	-23	-34	-17	-7	-7

Bron: FADN-CCE-DG Agri; berekening LEI.

5.5 Conclusies

De uitkomsten van de berekeningen wijzen er op dat de inkomenseffecten van de Europese beleidsveranderingen, ondanks de bijstellingen door de EU landbouwministers, nog aanzien-

lijk zijn. Dit geldt vooral voor de melkveehouders in Denemarken, Duitsland en Nederland. Voor een deel heeft dat te maken met de aanname dat de prijs van melk hier meer zal dalen dan in Frankrijk en in Italië. Voor een deel en dat geldt vooral voor Denemarken en Nederland ligt de oorzaak in het feit dat de inkomensmarge per kilogram melk al duidelijk geringer is dan met name in Italië. Bovendien zijn in Denemarken en Nederland de melkoprangsten meer bepalend voor de bedrijfsresultaten van gespecialiseerde bedrijven. Daarnaast zij er op gewezen dat (zie figuur 5.1) in Nederland relatief meer gespecialiseerde melkveebedrijven (circa 80% van alle bedrijven met melkvee) voorkomen dan in andere landen (circa 50% in Frankrijk en Duitsland, 25% in Italië). Voor gemengdere bedrijven is de inkomensafhankelijkheid van melk en dus de gevoeligheid voor een melkprijsdaling geringer.

De uitkomsten zijn uiteraard gevoelig voor de gehanteerde uitgangspunten. Nu wordt naar aanleiding van de besluiten voor de Nederlandse melkveebedrijven (alle bedrijven) gerekend met een prijsdaling van 16% en komt de inkomensdaling op 23%. Zou zijn uitgegaan van een prijsdaling met 20% (conform de interventieprijsdalingen) dan komt de inkomensdaling op ongeveer 40%. In beide gevallen is uitgegaan van een gezinsinkomen uit bedrijf van ruim 31.000 euro. Daarnaast kunnen ook andere factoren worden genoemd met invloed op het inkomen: de ontwikkeling van de rundvleesprijzen, welke overigens door het grotendeels handhaven van de premiekoppeling minder rooskleurig lijkt, de cross compliance, waarbij is verondersteld dat geen premiekorting en kosten oplevert en de mogelijkheid dat de 'gewone' premiekorting vanaf 5.000 euro vanwege de financiering van het EU-beleid hoger wordt dan 5%.

De effecten zijn berekend op basis van de bestaande bedrijfsstructuur en efficiency van de productie. De druk op het inkomen als gevolg van de Europese besluiten zal kunnen leiden tot een toename van het aantal bedrijven dat de melkproductie staakt en dus tot een extra groei van het gemiddelde bedrijfsomvang. In Nederland ging dit de afgelopen jaren gepaard met toenemende kosten voor de verwerving van quota. Aangenomen mag worden dat deze kosten (rente en afschrijving) door de lagere melkprijs weliswaar, echter maar geleidelijk zullen afnemen. Vooralsnog blijven deze een nadelige kostenfactor specifiek voor de Nederlandse melkveehouderij.

Effecten op langere termijn

De berekeningen geven aan dat het inkomen van de Nederlandse melkveehouderij relatief gevoelig is voor een prijsverlaging van melk. De inkomensmarge per kilogram melk is door het relatief hoge kostenniveau van de Nederlandse melkveehouders beperkt. Mede daardoor is tot dusver de drang tot uitbreiding van de productie op het individuele bedrijf groot; door uitbreiding wordt getracht de vaste kosten per kilogram melk te verlagen en het inkomensresultaat te verbeteren. Dit uit zich in de hoge quotumkosten (Vogelzang, 2003, 2).

Bij een forse verlaging van de melkrijzen, zeker wanneer die verder zou gaan dan hetgeen nu is voorgesteld om te komen tot een afschaffing van de melkquoting, lijkt de Nederlandse melkveehouderij meer kwetsbaar dan die in landen als Italië en Frankrijk. Mogelijk kan, ondanks de uit dit rapport voortkomende relatief kwetsbare inkomenspositie van de Nederlandse melkveehouderij, Nederland bij een afschaffing van de quoting het marktaandeel, vergroten. Onder druk van lagere melkrijzen zal een deel van de bedrijven doorgaan

met uitbreiding van de productie om het inkomen op peil te houden en het (geleidelijk) wegvallen van de quotumkosten kan dit schaalvergrotingsproces vergemakkelijken.

6. Conclusies

Betekenis landbouwbeleid

Het Europese landbouwbeleid, met name het markt- en prijsondersteunende beleid, heeft tot dusver een belangrijke rol vervuld voor de inkomensvorming in de melkveehouderij. Interventieaankopen en maatregelen ter beperking van de invoer en ter ondersteuning van de export boden de zuivelindustrie mogelijkheden om een vrij stabiel melkprijsniveau te realiseren. Daarbij is sinds bijna twintig jaar de quotumregeling van belang om de productieomvang beter af te stemmen op de afzetmogelijkheden en de uitgaven van de EU voor de zuivel te beperken. Met het sinds een groot aantal jaren vrijwel stabiele (nominale) melkprijsniveau kunnen de bedrijven gezien de stijgende kosten (inflatie en dergelijke) het inkomen slechts op peil houden door efficiencyverbetering. In dit proces is schalvergroting en een duidelijke vermindering van het aantal bedrijven met melkvee zichtbaar.

Melkprijverschillen

Binnen de Europese markt zijn ondanks het wegvallen van de interne grenzen duidelijke verschillen in melkprijsniveau te constateren. Zo zijn de prijzen in Italië ongeveer 20% hoger dan de meeste andere lidstaten. Voor deze verschillen bestaan diverse oorzaken, waaronder de marktsituatie (in of uitvoerend) van de betreffende lidstaat, de positionering en de kenmerken van de zuivelondernemingen die er actief zijn, het zuivelproductenpakket en de structuur van de afzet, met name de opstelling van supermarktketens en de instelling en het koopgedrag van de consument. Ondernemingen met een zich sterker in de markt onderscheidend productenpakket en sterke merken, zoals het Italiaanse Parmalat en het Franse Danone, weten hogere prijzen te realiseren dan de Deense, Duitse en Nederlandse zuivelconcerns. Er zijn geen aanwijzingen dat de Hervormingsbesluiten deze verschillen zullen wegnemen. Tijdelijke omstandigheden (euro-inflatie, economische recessie) leggen een druk op de prijzen.

Effecten van beleidsverandering voor prijzen

De besluiten van de EU om de interventieprijzen van boter en mager melkpoeder met 25 respectievelijk 15% (gemiddeld circa 20%) te verlagen in de komende jaren zullen onvermijdelijk leiden tot een daling van de uitbetalingsprijs voor de veehouder. Op basis van de analyse van de marktontwikkeling, waarbij met name de stijgende consumptie van kaas van belang is, zal deze prijsdaling waarschijnlijk geringer zijn de genoemde administratieve of institutionele prijsdaling van 20%. Door de toenemende afzet van kaas en consumptiemelkproducten kan de bestaande meerwaarde die gerealiseerd wordt boven de basisprijs van melk in stand blijven. Voor Nederland, Duitsland en Denemarken kan de uiteindelijke prijsdaling uitkomen op 16%. Voor Italië en Frankrijk kan de daling 12 respectievelijk 14% zijn.

Effecten van beleidsverandering voor inkomen

Gezien de verschillen in de uitgangspositie van de melk- en zuivelsector in de verschillende landen zullen de effecten van de Hervorming 2003 uiteenlopend zijn. In de meer noordelijk gelegen landen (Denemarken, Duitsland en Nederland) zal de (procentuele) prijsverlaging door een sterkere onderlinge concurrentie bij de afzet en het productenpakket fors zijn dan in Frankrijk en Italië. Deense en Nederlandse melkveehouders zouden door de Hervormingsbesluiten te meer harder worden getroffen omdat de huidige inkomensmarge (opbrengsten minus betaalde kosten) al geringer is dan in de andere landen. Vooral ten opzichte van Italië is het verschil dienaangaande erg groot.

Verwacht mag worden dat de Hervormingsbesluiten een versterkte aanpassing van de structuur van de melkveehouderij en voorts ook van de zuivelindustrie tot gevolg zal hebben; zo wordt het niet denkbeeldig geacht dat een grote zuivelindustrie in 2010 80% van de melk verwerkt die in Nederland wordt geproduceerd (Massink en Meester, 2002). Voor de melkveehouderij in Nederland vormen de huidige quotumprijzen en -kosten in dat verband, naast de hoge grondprijzen, een remmende factor. Door de Hervormingsbesluiten mag een verlaging van deze prijzen worden verwacht. Dit kan bedrijven die op termijn overwegen te stoppen met de melkproductie overhalen om daar eerder toe over te gaan. Lagere quotumkosten kunnen het proces van schaalvergroting in de Nederlandse melkveehouderij versnellen.

Quotering

Doordat in het kader van de Hervormingsbesluiten is afgesproken de quotumregeling te handhaven tot 2014/15 te handhaven, is in beginsel een discussie over de voor- en nadelen van een afschaffing voorlopig niet aan de orde. De regeling ontleent voorshands zijn betekenis aan het (positieve) prijsverschil tussen de prijzen op de interne Europese markt en op de wereldmarkt. Door de EU-prijsverlagingen zal dat verschil weliswaar duidelijk kleiner worden, maar naar verwachting, afgezien van schommelingen, niet verdwijnen. Door het handhaven van de quotering, met een beperkte uitbreiding, zal de interne prijsdaling de komende jaren (aanzienlijk) geringer zijn dan bij het loslaten van de regeling. Eerder onderzoek wijst er overigens op dat dan de melkproductie in Nederland relatief sterk kan toenemen (Berkhout et al., 2002). De forse bedragen die Nederlandse melkveehouders tot dusver bereid bleken te betalen voor quotumuitbreiding wijzen eveneens op een drang tot productieuitbreiding (Vogelzang et al., 2003/2). Mogelijk kan, ondanks de uit dit rapport voortkomende relatief kwetsbare inkomenspositie van de Nederlandse melkveehouderij, Nederland bij een afschaffing van de quotering het marktaandeel, vergroten. Onder druk van lagere melkprijzen zal een deel van de bedrijven doorgaan met uitbreiding van de productie om het inkomen op peil te houden.

Literatuur

Alfa accountants en adviseurs, *Inkomensgevolgen van hervormingen van het EU-landbouwbeleid voor melkveebedrijven*. Wageningen, 9 juli, 2003.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2003*. Periodieke Rapportage 03.01. LEI, Den Haag 2003.

Berkhout, P., J.F.M. Helming, F.W. van Tongeren, A.J. de Kleijn en C. van Bruchem, *Zuivelbeleid zonder melkquotering? Mogelijke gevolgen voor Nederland en de EU*. Rapport 6.02.03. LEI, Den Haag, 2002.

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming en J.H. Jager, *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003. Gevolgen van de voorstellen van de Europese Commissie voor de Nederlandse landbouw*. Rapport 6.03.05. LEI, Den Haag, 2003a.

Bont, C.J.A.M. de, C. van Bruchem, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming en J.H. Jager, *Mid Term Review. Gevolgen van de voorstellen van de Europese Commissie voor de Nederlandse landbouw*. Rapport 1.03.01. LEI, Den Haag, 2003 b.

Bont, C.J.A.M. de en A. van der Knijff (red.), *Actuele ontwikkeling van bedrijfsresultaten en inkomens in 2002*. Rapport 1.02.03. LEI, Den Haag, 2002.

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen en M.G.A. van Leeuwen, *Inkomensgevolgen voor de Nederlandse landbouw van de besluiten van de Europese Regeringsleiders op 26 maart 1999*. Notitie 99.21. LEI, Den Haag, 1999.

Commissie van de Europese gemeenschappen, *Ontwikkeling en toekomst van het GLB, Discussiedocument van de commissie*. Com (91) 100 definitief Brussel, 1991.

Commissie van de Europese gemeenschappen, *Tussenbalans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid*. COM (2202) 394 definitief. Brussel, 10.7.2002.

Commissie van de Europese gemeenschappen, *Voorstellen voor hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid*. COM (2003) 23 definitief. Brussel, 22.01.2003.

Commissie van de Europese gemeenschappen, *Mid Term Review, External Impact Analyses*. Brussel, 2003.

European Commission, *Agriculture in the European Union; Statistical and economic information 2002*. Brussels, 2003.

- European Commission, *Prospects for agricultural markets 2002-2009*. Brussels, 2003.
- European Commission, *Report on milk quotas*. SEC(2002) 789 final. Brussels, 2002.
- Eurostat, *Statistical Yearbook 2002*. Luxemburg, 2002.
- European Commission Directorate-General for agriculture, *European Agriculture entering the 21st century*. Brussels oktober 2002.
- European Commission Directorate-General for agriculture, *Reform of the common agricultural policy; a long-term perspective for sustainable agriculture - impact analysis*. Brussel, maart 2003.
- EVD, Sectorinformatie, www.evd.nl, 2003.
- FCDF, *Jaarverslag 2002*. Meppel, 2003.
- Jongeneel, R.A., *De Witte Motor; Lezing jaarvergadering NMV*. Wageningen, 2001.
- Jongeneel, R., *De witte motor kan sneller lopen*. ESB, 29 november 2002.
- Hoogh, J. de en H.J. Silvis (red.), *EU-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*. Wageningen pers, Wageningen 1998.
- LTO Nederland/European Dairy Farmers, *LTO-Internationale melkprijvergelijking 2002*. PZ, Zoetermeer, 2003.
- Massink, H. en G. Meester, *Boeren bij vrijhandel, De Nederlandse agrosector bij handelsliberalisatie en EU-uitbreiding: een verkenning*. LNV, Den Haag, 2002.
- LNV, *Akkoord over hervorming Europees landbouwbeleid*. Persbericht 26 juni 2003 (www.minlnv.nl/persberichten).
- LNV/NZO, *De Amerikaanse zuivelsector in WTO-perspectief*. Den Haag, 1999.
- M+M Eurodata, www.planetrail.nl, 2003.
- McMahon, *Australian Dairy News*. Newsletter. Victoria, Australia, 2002.
- Meester G. en D. Strijker, *Voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening*. LEI, 1985.
- Ministerie van LNV, *Gemeenschappelijk landbouwbeleid op langere termijn*. Discussienota, 1996.
- Productschap Zuivel, *Zuivelinzicht*. Zoetermeer, 2002.

Productschap Zuivel, *Statistisch Jaaroverzicht 2002*. Zoetermeer, 2003.

Rabobank International, *Overview of European dairy companies*. Utrecht, september 2002.

Silvis, H.J. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2002*. Periodieke Rapportage 02.03. LEI, Den Haag 2002.

Vogelzang, T.A., J.A. Boone, F.A. Eiff, E. ten Pierick, C.J.A.M. de Bont en J.J. de Vlieger, *Zuivere Zuivel; Over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in de Europese zuivelindustrie*. Rapport 2.03.09. LEI, Den Haag, 2003.

Vogelzang, T.A., C.J.A.M. de Bont, P.B. Berentsen, C.H.G. Daatselaar, L.I. van Dellen, R.B.M. Huirne en C.J.W. Wolswinkel, *Geen cent te veel, Over opties voor het verlagen van de quotumkosten voor de melkveehouderij*. Rapport 2.03.18. LEI, Den Haag, 2003.

Vrolijk, H.C.J. e.a., *Evolution of farm incomes in the EU*. Rapport (verschijnt binnenkort). LEI, Den Haag, 2003.

Bijlage 1 Overzicht van geïnterviewde personen

Campina: R. Krimpenfort

DOC Kaas Hoogeveen: J.W. Bouwhuis

Friesland Coberco Dairy Foods Holding N.V.: W.S.J.M. Buck

Ministerie van LNV: M.Y. Brouwer

Nederlandse Zuivel Organisatie: J.M. Vrij

Productschap Zuivel: A. Krijger

Bijlage 2 Prijsvorming van drie zuivelfabrikanten

Campina

De uitbetaling door Campina bestaat uit de volgende onderdelen:

- uitbetaling van een voorschot;
- nabetaling;
- kwaliteitsbonus;
- kwantiteitsbonus.

Voorschot

Vooruitbetaling van 90 tot 95% van de melkprijs vooraf. De uitbetalingen zijn afhankelijk van het vetgehalte en het eiwitgehalte en van de marktontwikkelingen en/of verwachtingen opbrengsten uit de producten.

Nabetaling

Nabetaling van 5 tot 10%

Kwaliteitsbonus

Uitgekeerd op basis van het 'pooling'-systeem

Kwantiteitsbonus

Een kwantiteitsbonus voor leveringen van meer dan 100.000 kg

Kwaliteitspremie is gebaseerd op het pooling systeem

Bonus: Euro 0,45/100 kg bij een jaarlijkse levering van 350.000 kg

FCDF

De melkprijs die FCDF uitbetaald bestaat uit een aantal onderdelen:

- MCM;
- winstuitbetaling;
- kwaliteitsbetaling volgens het poolingsysteem.

Markt conforme melkprijs

De uitbetaalde melkprijs is gebaseerd op de procentuele verandering van de melkprijs over 2001 in relatie tot de melkprijs in 1999 van 5 Europese zuivelondernemingen:

- Campina;
- Belgomilk;
- Arla Foods;
- Nordmilch;
- Humana Milchunion eG.

Hier wordt de markt conforme melkprijs (MCM) vastgesteld.

Hoewel de voorlopige melkprijs pas in November wordt vastgesteld komt die prijs meestal goed overeen met de definitieve prijs.

De uitbetalingen zijn afhankelijk van het vetgehalte en het eiwitgehalte en van de marktontwikkelingen en/of verwachtingen opbrengsten uit de producten. Gedurende het jaar 2001 nam de verhouding van de eiwitprijs en de vetprijs toe van 1,34 in januari tot 1,90 in december.

- *Winstbetaling*

Naast de uitbetaalde prijs realiseert de onderneming winst.

40% beschikbaar voor dividenduitbetaling aandeelhouders.

60% blijft in de onderneming ter versterking van ondernemingsactiviteiten.

De dividendbetaling aandeelhouders is gebaseerd op het dividend van A- en B-aandelen.

Het dividend van de aandelen A wordt uitgekeerd aan de leden veehouders van de zuivelcoöperatie De Zeven Provinciën UA.

Het dividend van de aandelen B wordt uitgekeerd aan de certificaathouders B.

Leveranciers van de melk kunnen (1) leden-veehouders zijn en geen certificaathouders, ze kunnen (2) alleen certificaathouders zijn maar het komt ook voor dat leveranciers (3) alleen nog certificaathouders B zijn.

- *Kwaliteitsuitbetaling*

De kwaliteitsuitbetaling is gebaseerd op het 'pooling' systeem. Dit houdt in dat de som van alle kortingen van de melkveehouders die een bepaalde kwaliteit niet haalden worden verdeeld onder de melkveehouders die eerste klas melk leveren.

DOC Hoogeveen

De uitbetaling bestaat uit de volgende delen:

Maandelijks voorschot

Nabetaling

- *Maandelijks voorschot*

Per maand betaald DOC-Hoogeveen haar leden leveranciers een voorschot uit op basis van het eiwit en vetgehalte van de melk. Het voorschot kan fluctueren want het wordt afhankelijk gesteld van de opbrengsten van de verkopen in de afgelopen periode.

- *Nabetaling*

De nabetaling wordt gedaan aan het einde van het jaar. Het is een verrekening van het eindresultaat.

Bijlage 3 Door Europese melkveehouders ontvangen prijzen

Tabel B3.1 Gemiddelde ontvangen prijs van melk in euro per 100 liter per land (voor gespecialiseerde melkveebedrijven a), b)

opb/liter	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Germany	31.1	31.0	32.2	31.9	31.6	31.4	29.7	30.1	30.8	30.0	32,6
France	29.0	28.0	29.0	30.3	30.3	30.8	31.4	30.8	31.3	30.9	31,6
Italië	44.4	42.0	40.5	37.5	39.8	38.9	44.0	42.8	39.4	38.6	38,1
Belgium	27.8	27.5	29.9	30.1	30.1	30.4	29.6	29.9	30.2	29.2	30,3
Luxemburg	35.6	32.6	32.9	32.8	32.8	33.0	31.6	30.9	32.0	31.6	31,4
Nederland	30.8	31.7	33.3	33.8	34.2	33.6	31.5	32.5	32.3	31.0	32,1
Denmark	34.1	33.8	34.6	34.5	34.7	34.0	33.8	33.5	34.0	32.5	33,1
Ierland	26.0	24.8	27.1	27.7	27.8	28.5	29.4	28.9	28.9	28.1	29,0
UK	25.9	26.7	26.7	27.6	28.3	29.5	31.1	31.2	28.2	27.0	28,0
Greece	31.5	30.4	33.6	35.6	38.3	33.1	34.9	36.0	31.8	33.7	33,0
Spain	29.1	27.6	26.7	25.9	27.2	27.6	28.8	28.5	28.9	28.2	28,8
Portugal	30.1	29.5	30.2	25.7	24.9	26.9	27.3	27.0	26.6	27.2	27,5
Austria						30.8	29.9	29.1	29.6	30.1	30,0
Finland						34.9	33.8	33.5	32.9	32.8	33,5
Zweden						29.4	37.3	34.0	34.3	31.7	34,9

a) Prijzen zijn exclusief BTW; b) De groep bedrijven is ruimer dan die in hfdst. 5 voor de kostprijsberekening; hierdoor kunnen de prijzen afwijken.

Bron: FADN.

De door de veehouders per land in de periode 1990-2000 ontvangen melkprijzen geven een in het algemeen vrij stabiel beeld (tabel B3.1). In de meeste landen bleef de variatie van jaar tot jaar beperkt tot een laag percentage. Omdat de prijzen uitgedrukt zijn in euro, kan de verandering mede in deze periode voor de werkelijke introductie van de euro veroorzaakt zijn door wijzigingen in de koers van de nationale munt ten opzichte van de euro. Momenteel kan dat nog gelden voor Denemarken, het VK en Zweden.

Italië lijkt de laatste jaren wat van de voorsprong op andere landen te hebben moeten opgeven, terwijl de prijzen in Ierland, het VK, Spanje en Portugal achter blijven bij die in andere landen.

De door de grote zuivelondernemingen betaalde prijzen (LTO/EDF) in de jaren 1999-2002 laten een - met de prijzen per land in de voorgaande jaren - vergelijkbaar beeld zien. De (rekenkundig) gemiddelde prijs van ruim 31 euro in 2002 was weliswaar duidelijk lager dan in 2001, maar hoger dan in 1999 en 2000. De melkprijzen in Engeland zijn het laagst en liggen 10 tot 15% beneden het gemiddelde.

Bijlage 4 Kenmerken en resultaten Europese melkveebedrijven

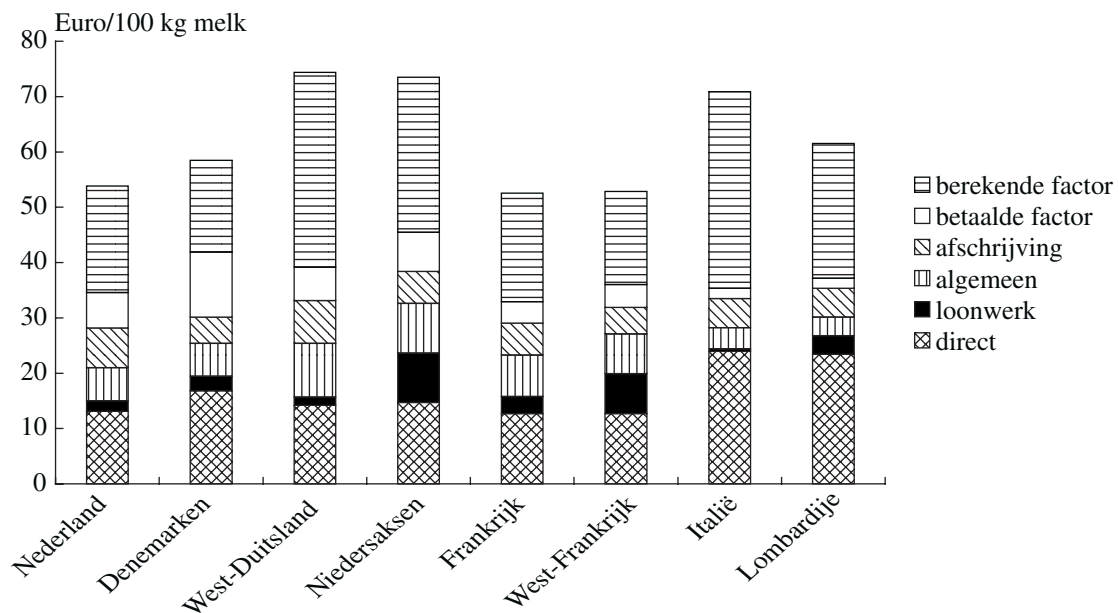
Tabel B4.1 Kenmerken en resultaten Europese melkveebedrijven (type 4110) 1997-1999, bedragen in euro

	Neder-land	Dene-marken	Duits-land	Neder-saksen	Frank-rijk	West-Frankrijk	Italië	Lom-bardia
Aantal bedrijven	378	466	1.293	251	630	274	1.319	166
Melkproductie per bedrijf	411.253	368.571	194.743	250.917	187.823	204.362	169.573	374.689
Resultaten per bedrijf								
Opbrengsten	173.084	174.843	95.341	117.349	83.708	89.663	105.747	213.343
w.v. melk	137.108	124.723	59.947	78.680	59.601	64.200	73.542	158.309
w.v. ozet en aanwas	18.693	21.255	14.112	20.980	12.090	13.562	9.273	17.916
w.v. subsidies	2.971	13.487	8.128	6.197	7.012	5.943	4.598	4.357
overig	14.313	15.378	13.154	11.491	5.005	5.959	18.333	32.761
Kosten	21.387	215.479	144.883	166.274	98.657	100.212	120.200	219.106
w.v. direct	53.821	61.931	27.596	36.864	23.863	25.947	40.653	87.753
Loonwerk	7.935	9.876	3.000	22.506	5.784	14.720	701	12.586
Algemeen	24.707	21.778	18.854	22.506	14.091	14.720	6.515	12.586
Afschrijving	29.334	17.415	15.122	14.431	10.859	9.801	8.974	19.625
Betaalde factor	26.330	43.529	11.722	17.778	7.208	8.441	3.111	6.671
Berekende factor	79.261	60.950	68.590	70.367	36.853	34.359	60.246	91.354
Gezinsinkomen uit bedrijf	31.249	20.000	18.947	21.432	22.179	24.056	45.829	86.276
Resultaten per 100 kg melk								
Opbrengstprijs	33,37	33,87	30,80	31,57	31,73	31,43	43,33	42,10
Kostprijs a)	45,08	44,86	56,22	50,86	39,69	36,58	51,89	43,79
Gezinsinkomen	7,60	5,43	9,73	8,54	11,81	11,77	27,03	23,03

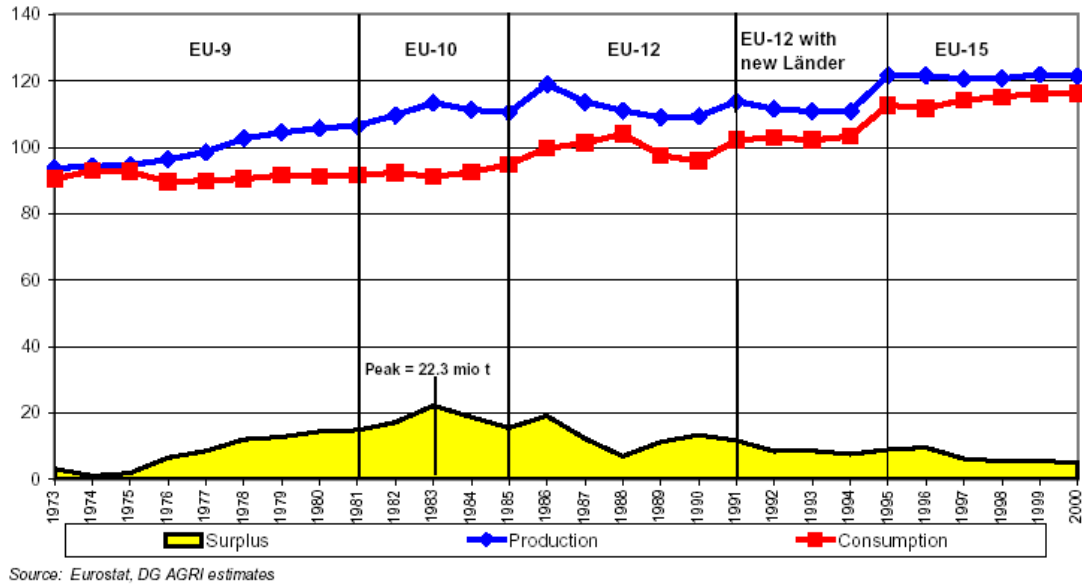
a) Voor de berekening van de kostprijs zijn van de brutokosten alle niet-melkopbrengsten van het bedrijf in mindering gebracht.

Bron: FADN-CCE-DG Agri; berekening LEI

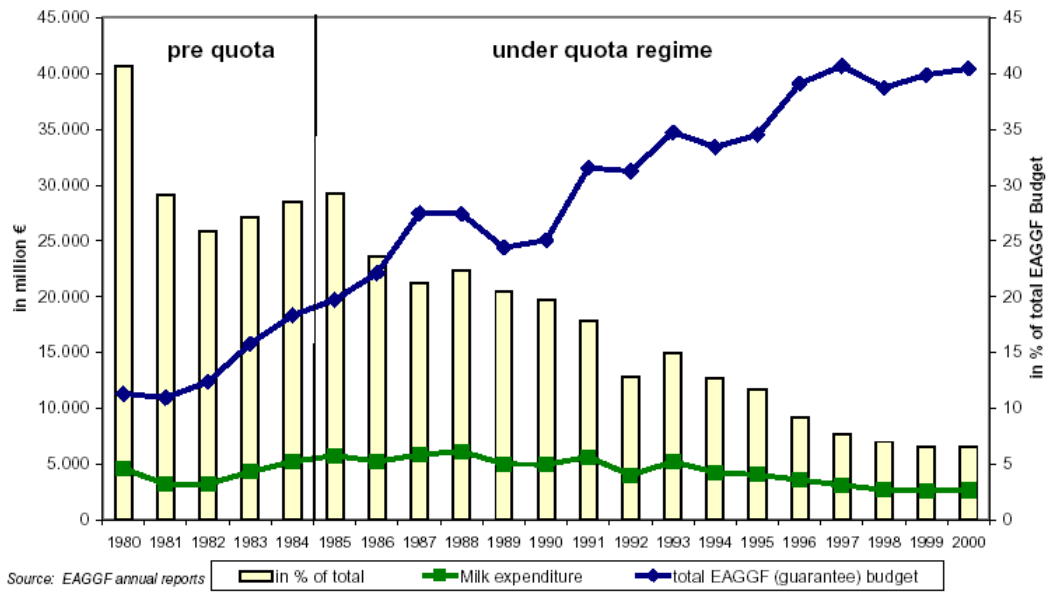
Bijlage 5 Opbouw kostprijs melk 1997-1999 in enkele EU landen en gebieden



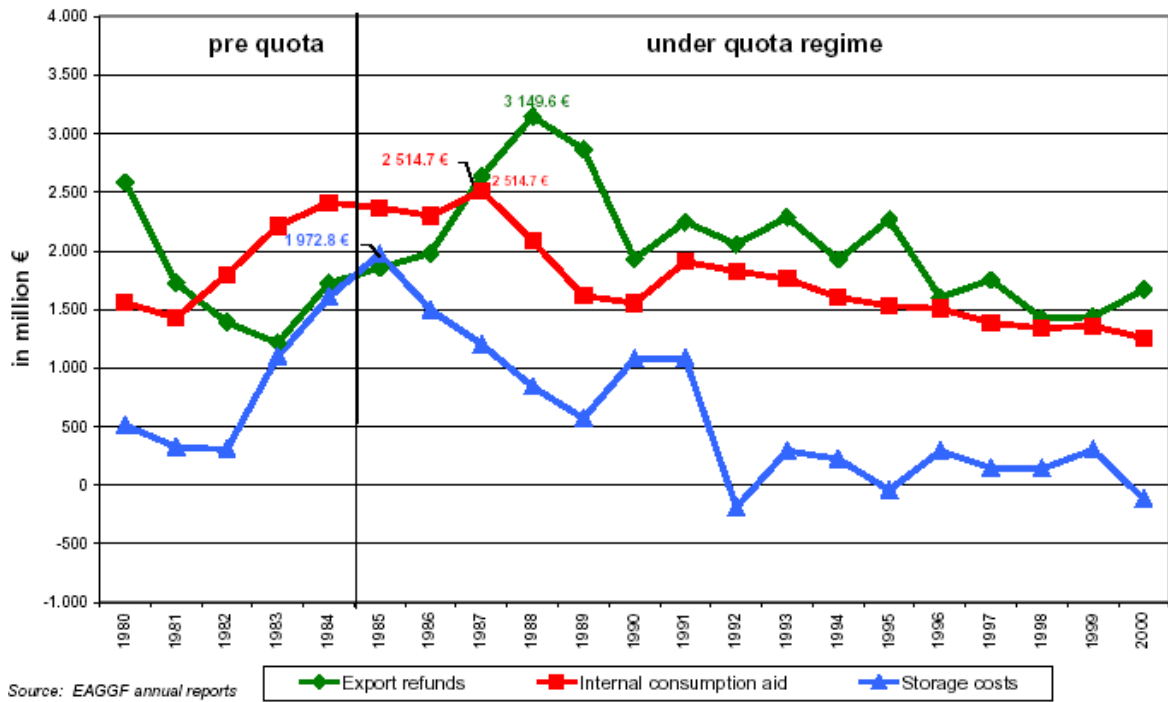
Bijlage 6 Ontwikkeling budgetuitgaven, productie en consumptie van melk in de EU



Figuur B6.1 Melkproductie, - consumptie en surplus in de EU



Figuur B6.2 Uitgaven voor zuivel in EU en vergeleken met totale landbouwuitgaven



Figuur B6.3 EU-uitgaven voor zuivel, gespecificeerd voor exportrestituties, interne afzet en opslag