

ZUIVELBELEID: AFSCHAFFING QUOTERING KAN VOORDELEN BIEDEN

Kees de Bont, Siemen van Berkum en John Helming

Het eerder dan in 2015 afschaffen van de Europese melkquotering kan voordelen bieden voor de Nederlandse melk- en zuivelsector. De melkproductie kan met ruim 20% toenemen en het sectorinkomen van de melkveehouderij zal er waarschijnlijk slechts weinig door dalen. Wel zal er een versnelde herstructurering in de melkveehouderij plaatsvinden. Dit zijn enkele uitkomsten van een LEI-onderzoek naar de mogelijke gevolgen van de afschaffing van de melkquotering. De resultaten van dit onderzoek zijn op 21 september 2006 door Minister Veerman van LNV aan de sector aangeboden. Hiermee is een aftrap gegeven voor de discussie over de toekomst van het Europese zuivelbeleid.

Aanleiding en mogelijke beleidskeuzes

In 2003 is in het kader van het Europese zuivelbeleid besloten tot verlagingen van interventieprijs, gecombineerd met directe inkomensvoelagen en een uitbreiding van de quota met 1,5%. Deze besluiten worden in 2008 geëvalueerd. Met het oog op deze evaluatie heeft de Minister in de visie 'Kiezen voor landbouw' aangekondigd een discussie over het toekomstige zuivelbeleid te willen opstarten. Een eerdere afschaffing van de melkquota dan in 2015 is hierbij een mogelijke beleidskeuze. In dit onderzoek zijn twee beleidsvarianten geanalyseerd ten opzichte van een referentiescenario. Bij alle beleidsvarianten, inclusief het referentiescenario, wordt verondersteld dat de huidige voelagen tot 2015 geleidelijk met 25% worden afgebouwd. Daarnaast wordt bij de berekeningen van alle beleidsvarianten uitgegaan van het in 2006 ingezette mestbeleid: 170 kg N per hectare uit dierlijke mest, met de mogelijkheid van derogatie tot 250 kg op bedrijven met meer dan 70% grasland. Het referentiescenario is gebaseerd op de volledige toepassing van de Luxemburg Akkoorden en een voortzetting van de in 2003 gemaakte afspraken op het gebied van prijzen, quota en compensatie tot en met 2015. Bij de twee doorgerekende beleidsvarianten is aangenomen dat het wereldhandelsoverleg (WTO) tot afspraken komt over het afschaffen van de exportsteun en de verlaging van invoertarieven. Deze aanname leidt in dit onderzoek al tot een prijsdaling van 5%. Verder is bij één beleidsvariant de afschaffing van het quotumstelsel in 2009 verondersteld in plaats van in 2015. Een vervroegde afschaffing van de quotering zal naar verwachting gepaard gaan met een sterkere daling van de melkprijs voor de veehouder dan bij het voortzetten van de quotering mag worden verwacht. Dit onderzoek berekent een verdere prijsdaling van 10%, vooral door een groter melkaanbod in de EU. De totale prijsdaling komt bij een vervroegde afschaffing van het quotum dus op 15%.

Effecten

Bij handhaving van de quotering kunnen bedrijven de melkproductie tot 2015 alleen uitbreiden met hoge kosten voor aankoop van quotum. Bij een vervroegde afschaffing van de quotering vallen deze (extra) kosten weg, een belangrijk gegeven bij de analyse van de resulterende economische effecten. Het inkomensverlies als gevolg van de verdere melkprijsdaling met 10% door de afschaffing van de quotering kan op de bedrijven die sterk kunnen uitbreiden, opgevangen worden door de combinatie van hogere productie en wegvallende quotakosten. Bedrijven waar de melkproductie niet toeneemt, moeten wel rekening houden met een inkomensverlies door de lagere melkprijs (tabel 1). Op de groep grote bedrijven met lage kosten zal de melkproductie tot 2015 als gevolg van een afschaffing van het melkquotum sterk toenemen, in totaal met bijna 30%. Op de groep kleine bedrijven met hoge kosten daalt de productie in totaal echter met 13%. Vooral in deze groep zullen door de melkprijsdaling naar verwachting veel bedrijven vervroegd stoppen. Per saldo wordt voor de gehele melkveehouderij in Nederland een productiegroei voorzien met ruim 20%. Door de lagere melkprijs zal de schaalvergroting versnellen. De toegenomen melkproductie kan met ongeveer 10% ofwel 2.000 minder melkveebedrijven plaatsvinden. De grotere melkplas in Nederland betekent meer activiteit en werkgelegenheid voor de zuivelindustrie. Ook wordt verwacht dat er ruimte zal zijn op de zuivelmarkt om de toegenomen productie een plaats te geven. Deze ruimte ontstaat door een toename van

de consumptie en omdat de melkproductie in de voor de melkveehouderij minder efficiënte gebieden in de EU zal dalen.

Tabel 1 *Inkomen melkveehouderij per categorie bedrijven in 2015 onder verschillende beleidsvarianten*

Categorie	Referentiescenario		WTO, quota tot 2015		WTO, quota tot 2009	
	Totale Melkproductie (x 1.000 ton)	Inkomen sector (mln. euro)	Melkproductie (%)*)	Inkomen (%)	Melkproductie (%)	Inkomen (%)
Groot en relatief lage kosten	4.983	1.086	0	-7	+28	-8
Groot en relatief hoge kosten	3.421	688	0	-8	+27	-5
Klein en relatief lage kosten	1.751	336	0	-8	+8	-10
Klein en relatief hoge kosten	869	182	0	-8	-13	-28
Totaal	11.024	2.292	0	-8	+21	-9

*) Mutaties in % van het referentiescenario

Overgangsbeleid

Een vervroegde afschaffing van de melkquotering en daaraan gekoppeld een forse daling van de melkprijs als gevolg van een grotere productie in de EU kan ingrijpende effecten hebben voor kleinere bedrijven, maar bijvoorbeeld ook voor grotere bedrijven met hoge financieringslasten. Een geleidelijker overgang naar een situatie zonder melkquotering - die bovendien tijdig wordt aangekondigd - kan wenselijk zijn en op diverse manieren worden uitgevoerd. Een ervan is een gefaseerde verlaging van de interventieprijs van boter en poeder over een reeks van jaren, waardoor het melkquotum langzaam aan waarde inboet en financieringslasten van bedrijven afnemen. Een ander instrument kan een op- en aankoopregeling van quotum zijn. Hierbij kan verevening tussen regio's binnen een land plaatsvinden maar zou ook quotum verhandeld kunnen worden tussen landen. Combinaties van geleidelijke uitbreiding van het melkquotum en prijsverlaging, zoals de afgelopen jaren al zijn toegepast, zijn ook mogelijk. In gebieden waar de melkproductie inkrimpt, kan flankerend beleid worden ingezet om alternatieve werkgelegenheid te helpen creëren. Bovengenoemde aanpassingen van het beleid maken een soepele overgang naar een situatie zonder melkquotering mogelijk en voorkomt het schokeffect dat uitgaat van een directe en vervroegde afschaffing van de melkquotering.

Meer informatie:

Rapport 6.06.12 *Europees zuivelbeleid in de komende jaren; wegen naar afschaffing van de melkquotering*