



Europees zuivelbeleid

in de komende jaren

Wegen naar afschaffing van de melkquotering

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

Berkum, S. van, C. J.A.M. de Bont, J.H. Helming en W. van Everdingen

Den Haag, LEI, 2006

Rapport 6.06.12

ISBN-10: 90-8615-091-8

ISBN-13: 978-90-8615-091-5

Prijs € 20,- (inclusief 6% BTW)

70 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport analyseert de gevolgen van de afschaffing van het melkquoteringstelsel in de EU. Volgens de huidige zuivelmarktordening is 2014/2015 de voorlopige einddatum van de melkquotering. Melkveebedrijven die willen groeien, hebben voordeel bij een directe en vervroegde afschaffing van de melkquotering, maar vooral kleinere bedrijven zullen gedwongen zijn te stoppen. Een directe, vervroegde afschaffing van het melkquotering leidt tot negatieve schokeffecten voor de sector. Daarom wordt aanbevolen om de afschaffing tijdig aan te kondigen en om maatregelen te treffen om schokeffecten te voorkomen. Hiertoe worden diverse instrumenten gesuggereerd, zoals (een combinatie van) geleidelijke(r) prijsaanpassing, quotumuitbreiding, internationale quotahandel, en flankerend plattelandsbeleid.

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, 2006

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 gedeponneerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Woord vooraf

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in het internationale landbouwbeleid het LEI gevraagd een studie uit te voeren naar de mogelijke effecten van veranderingen in het zuivelbeleid. Hierbij staat de vraag centraal of een afschaffing van de melkquotering op een eerder tijdstip dan in 2015, de voorlopige einddatum volgens de huidige Europese zuivelmarktordening, zinvol is voor de Nederlandse melk- en zuivelsector.

De studie sluit aan bij de aankondiging van de minister in de visie 'Kiezen voor landbouw' om een discussie te starten over de toekomst van de melkquotering. De studie past ook in het voornemen van de Europese Commissie en de Europese ministers van landbouw om het zuivelbeleid in 2008 te evalueren.

De studie is voorbereid in een periode dat de WTO-onderhandelingen in het kader van de Doha-ronde nog geen resultaat hebben opgeleverd. Dit bood de gelegenheid verschillende varianten van beleid in de komende jaren in beschouwing te nemen en te analyseren. In de analyses is vooral aandacht gegeven aan de gevolgen van de uiteenlopende beleidscenari'o's voor de melkveehouderij en de zuivelindustrie in Nederland. Daarmee biedt het rapport inzicht in de mogelijke ontwikkelingen in deze voor Nederland belangrijke bedrijfstak tot 2015. De resultaten van de analyses geven aan dat er de komende jaren ingrijpende veranderingen kunnen plaatsvinden, met in economisch en sociaal opzicht aanzienlijke gevolgen voor de sector. Om die reden is in het rapport ook aandacht gegeven aan de mogelijkheden om de verandering van het beleid zorgvuldig en verantwoord te laten plaatsvinden.

De auteurs danken de begeleidingscommissie voor het commentaar en de suggesties tijdens de uitvoering van het onderzoek en bij de voorbereiding van het rapport. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt bij het LEI.

De begeleidingscommissie bestond uit: G. Meester, N. Koopman, J. Schotanus, H. Snijders en G. Stiekema (allen LNV), J. M. Vrij (NZO), A. Krijger (PZ) en S.J. Schenk, F. Mandersloot, S. Reitsma en K.J. Osinga (allen LTO).

Het onderzoek is uitgevoerd door Siemen van Berkum (projectleider), Kees de Bont, John Helming en Walter van Everdingen.

Van dit rapport is ook een beknopte Engelstalige versie beschikbaar.

Den Haag, augustus 2006



Dr. J.C. Blom
Algemeen directeur LEI B.V.

Inhoud

Woord vooraf

Samenvatting

1	Inleiding	1
	1.1 Achtergrond	1
	1.2 Probleemstelling	1
	1.3 Doelstelling en afbakening	3
	1.4 Methode	3
	1.5 Opbouw van het rapport	4
2	Ontwikkeling van bedrijven en inkomen: verleden en toekomst	5
	2.1 Inleiding	5
	2.2 Terugblik	5
	2.3 Autonome ontwikkeling van bedrijven en inkomen in Nederland	7
3	Drie scenario's voor de melkveehouderij in 2015	10
	3.1 Inleiding	10
	3.2 Mogelijke prijsveranderingen onder verschillende scenario's	10
	3.3 Overzicht van scenario's en enkele additionele aannames	14
4	Gevolgen van beleidsveranderingen voor de melkveehouderij en overige landbouwsectoren	18
	4.1 Inleiding	18
	4.2 Beschrijving van het model	18
	4.3 Resultaten van de berekeningen	20
	4.3.1 Structuur melkveehouderij in 2015 onder referentiescenario en WTO scenario met voortzetting melkquotering	20
	4.3.2 Effecten van scenario's op de melkproductie	22
	4.3.3 Effecten van scenario's op inkomen	23
	4.3.4 Structuurontwikkeling onder het scenario met vervroegde afschaffing van de quotering	25
	4.3.5 Effecten voor andere sectoren en het milieu	26
	4.4 Discussie	28

5	Gevolgen van beleidsveranderingen voor de zuivelketen	29
	5.1 Inleiding	29
	5.2 Melkquotering en structuur van de zuivelindustrie	29
	5.3 Positie van de Nederlandse melk- en zuivelketen	32
	5.4 Gevolgen van afschaffing van melkquotering voor de zuivelindustrie en -markt	33
6	Draaiknoppen voor het beleid en conclusies	35
	6.1 Inleiding	35
	6.2 Geleidelijke(r) prijsaanpassingen	35
	6.3 Quotumbeleid	36
	6.4 Flankerend beleid	37
	6.5 Conclusies	38
	Literatuur	40
	Bijlagen	
	I Beschrijving van het zuivelbeleid	41
	II Bedrijfsresultaten van melkveehouderijbedrijven, naar bedrijfsomvang, bij dynamische bedrijfsomvang	43
	III Projecties van wereldmarktprijzen voor zuivelproducten volgens OESO/FAO en FAPRI, 2003-2012 (\$/t)	44
	IV Voor- en nadelen van afschaffing melkquotering voor verschillende partijen	45
	V Het melkaanbod en het inkomen van melkveebedrijven onder verschillende situaties volgens de micro-economische theorie	53

Samenvatting

Aanleiding

In de visie 'Kiezen voor landbouw' heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aangekondigd een discussie te starten over de toekomst van de melkquotering. Achtergrond van die aankondiging is dat bij de Luxemburg Akkoorden van 2003 door de landbouwministers van de EU is besloten tot een evaluatie in 2008 van de uitwerking van die Akkoorden, inclusief de maatregelen die betrekking hebben op het zuivelbeleid. Daarnaast speelt het proces van verdere afbouw van exportsteun en marktbescherming in het kader van de WTO. Hierdoor zal het prijspeil in de EU verder onder druk komen te staan. In Nederland hebben melkveebedrijven die willen groeien te maken met relatief hoge quotumprijzen. Deze vormen een rem op de schaalvergroting die noodzakelijk is voor efficiëntere productie. Het huidige marktordeningregime voorziet in de handhaving van de melkquotering tot en met 2014/2015. Gegeven het feit dat onder dit regime schaalvergroting alleen kan plaatsvinden door de aankoop van (dure) leveringsrechten terwijl melkprijzen dalen, is het de vraag of het niet beter zou zijn om de melkquotering vervroegd - dus ruim voor 2015 - af te schaffen. Tegen deze achtergrond is er behoefte aan een verkenning van de toekomstmogelijkheden van de melk- en zuivelsector in Nederland en de instrumenten voor het beleid om de overgang naar een tijdperk zonder melkquotering soepel te doen verlopen.

Beleidsscenario's

Met dit doel worden in dit rapport drie beleidsvarianten gepresenteerd: een referentiescenario en twee alternatieve scenario's. Het referentiescenario gaat uit van een volledige toepassing van de Luxemburg Akkoorden en een voortzetting van de in 2003 gemaakte afspraken op het gebied van prijzen, quota en compensaties tot en met 2015, het einde van de projectieperiode van dit onderzoek. In dit scenario wordt verondersteld dat de melkquotering aan het eind van quotumjaar 2014/15 wordt afgeschaft. De twee alternatieve scenario's gaan uit van lagere melkprijzen als gevolg van de WTO Doha Ontwikkelingsronde, waarbij in het ene scenario de melkquotering wordt voortgezet tot en met 2015 (maar daarna afgeschaft) en in het andere scenario de melkquotering vervroegd wordt afgeschaft, in 2009.

Als belangrijk onderdeel van de hier onderzochte scenario's worden melkprijsaanpassingen in de EU verondersteld. Deze aannames zijn gebaseerd op inschattingen van marktontwikkelingen binnen de EU en daarbuiten en op de wijze waarop de geschetste scenario's gevolgen zullen hebben voor die marktontwikkelingen. Aan de hand van deze inschattingen zijn de volgende beleidsvarianten of scenario's geformuleerd (zie tabel S.1):

Tabel S.1 **Beleidsvarianten in 2015**

Variant/Aspect	Referentiescenario	WTO-scenario	
		Quotering blijft gehandhaafd t/m 2015	Quotering wordt vervroegd afgeschaft.
Prijzdaling ^{a)} (in %)	0	5	15
Quotastelsel	Handhaven, omvang ongewijzigd	Handhaven, omvang ongewijzigd	Afschaffen in 2009
Compensatie en afbouw toeslagen	Geleidelijke afbouw (-25% in 2015)	Geleidelijke afbouw (-25% in 2015)	Geleidelijke afbouw (-25% in 2015)
Mestbeleid ^{b)} (dierlijke N per ha)	170/250	170/250	170/250

a) De prijsdaling in de varianten geldt ten opzichte van de situatie na de volledige implementatie van de Luxemburg Akkoorden in 2009; b) Dit gaat uit van voortzetting van de derogatie na 2009. Verondersteld wordt dat de implementatie van de Europese kaderrichtlijn water hierin geen wijziging oplevert.

Ontwikkeling van bedrijven en inkomens

Tussen 1990 en 2003 is het aantal melkveebedrijven sterk afgenomen, vooral de kleinere. Bij het voortzetten van die trend tot en met 2015 loopt het aantal bedrijven verder terug van 22.000 naar ruim 14.000. Het aandeel van de 'kleintjes' (bedrijven tot 350.000 kg melk) loopt terug van ruim 60% in 1990 naar 10% in 2015, terwijl het belang van de grote bedrijven (vanaf 650.000 kg melk) van 5 naar 40% stijgt. Zoals verwacht leidt volledige doorvoering van de Luxemburg Akkoorden op bedrijfsniveau tot een daling van het (nominale) inkomen in de periode 2009 ten opzichte van 2003. Indien rekening gehouden wordt met inflatie en extra quotumkosten als gevolg van de benodigde schaalvergroting, wordt het beeld van het inkomen van de 'blijvers' in de sector nog ongunstiger.

Modelberekeningen

Met behulp van het economische model DRAM zijn lange-termijn-effecten van de drie scenario's op de productie, prijzen en inkomen in de melkveehouderij in 2015 berekend. De sector is daarbij ingedeeld in acht groepen bedrijven, naar omvang (klein/groot) en kosten per kg melk (laag/hog). Het inkomen wordt gedefinieerd als opbrengsten minus variabele kosten minus kosten uitbreiding melkquotum. Gegeven de periode waarover het quotum kan worden afgeschreven (tot 2015), de gemiddeld aangekochte hoeveelheid melkquotum per bedrijf per jaar in de periode tot en met 2015 en gegeven de ontwikkeling van de quotumprijs, kunnen de kosten van quotumuitbreiding worden berekend. Onder het referentiescenario en onder het WTO- scenario met voortzetting melkquotering bedragen de extra kosten voor het gemiddelde bedrijf ongeveer € 24.000 per jaar in 2009 (reële prijzen bij 2% inflatie per jaar). De extra quotumkosten lopen op tot ongeveer € 37.000 per jaar in 2015. Onder het WTO-scenario met vervroegde afschaffing melkquotering zijn de extra kosten van

aankoop van melkquotering voor het gemiddelde bedrijf ongeveer € 20.000 in 2009. Deze kosten dalen in dit scenario tot € 16.000 in 2015.

De berekeningen rond het WTO-scenario met voortzetting melkquotering laten voor de melkveehouderij een inkomensdaling zien van 8% ten opzichte van het inkomen in het referentiescenario in 2015 (Tabel S2). Onder het WTO-scenario met vervroegde afschaffing van de melkquotering daalt de melkprijs bij een uitbreiding van de melkproductie meer dan onder het WTO-scenario met voortzetting melkquotering (zie tabel S.1), met als resultaat dat het sectorinkomen verder daalt bij het WTO-scenario met vervroegde afschaffing van de quotering. Echter, enkele categorieën bedrijven gaan er ten opzichte van de situatie bij handhaving van het quotum juist in inkomen op vooruit. Duidelijke verliezers van vervroegde afschaffing zijn de categorie kleine bedrijven met gemiddeld hoge kosten. In 2015 zijn dat ongeveer 17% van het totale aantal melkveebedrijven.

Bij afschaffing van het melkquotum zal op de grotere bedrijven met relatief lage kosten het melkaanbod toenemen met bijna 30%, terwijl op de kleinere bedrijven met relatief hoge kosten het aanbod daalt met 13%. In totaal neemt het melkaanbod in Nederland toe met 21%. Deze toename gaat gepaard met een afname van de productie in de akkerbouw en in de andere veehouderijsectoren, met uitzondering van de vleeskalverhouderij.

Onder het referentiescenario en onder het WTO-scenario met voortzetting melkquotering neemt het aantal bedrijven in de periode 2002 tot 2015 af met bijna een derde tot ruim 15.000. De nationale melkproductie concentreert zich verder op de grotere melkveebedrijven. Vervroegde afschaffing van de melkquotering en bijbehorende melkprijzdaling leidt tot een versnelde schaalvergroting en verdere concentratie van de productie: ten opzichte van het referentiescenario daalt het aantal bedrijven bij vervroegde afschaffing van de quotering in 2015 verder met 10%.

In vergelijking tot het referentiescenario neemt de totale mestproductie toe na afschaffing van de melkquotering. Dit extra aanbod van dierlijke mest leidt tot een toename van de mestafzetkosten per m3 mest. Het extra aanbod van dierlijke mest wordt vooral aangewend op de akkerbouwbedrijven waar nog mestafzetruimte aanwezig is.

Tabel S.2		Totaal inkomen per categorie in 2015 onder verschillende scenario's		
		Referentiescenario	WTO	
			Quotering blijft gehandhaafd tot 2015	Quotering wordt in 2009 afgeschaft
Categorie	Inkomen in mln. Euro	% verschil t.o.v. referentie		
Gr. en rel. lage kosten	1086	-7	-8	
Gr. en rel. hoge kosten	688	-8	-5	
Kl. en rel. lage kosten	336	-8	-10	
Kl. en rel. hoge kosten	182	-8	-28	
Totaal	2292	-8	-9	

De berekeningen geven aan dat in geval van vervroegde afschaffing van het melkquoteringssysteem er ruimte is voor productiegroei in de melkveehouderij in Nederland - weliswaar met een fors kleiner aantal en gemiddeld genomen aanzienlijk grotere bedrijven dan tegenwoordig het geval is. De melkveehouderij wint het in economische zin van andere sectoren in Nederland en is ook vanuit milieuoogpunt concurrerend ten opzichte van andere sectoren.

Zuivelindustrie

Bij een (fors) hogere melkproductie in Nederland is het de vraag of en hoe de zuivelindustrie deze kan vermarkten. De huidige concurrentiepositie en de strategieën van de ondernemingen om ook in de toekomst een sterke concurrentiepositie te kunnen behouden spelen hierbij een belangrijke rol. In vergelijking tot veel andere EU-lidstaten heeft de Nederlandse zuivelindustrie een goede structuur, met enkele grote internationale ondernemingen die ook succesvol zijn in de marketing van innovatieve en merkproducten. Het groeiende aandeel van merkproducten in de omzet van de industrie is daar een illustratie van. De sterkte van de industrie wordt geschaagd door efficiëntie in de andere schakels in de zuivelketen. De huidige positie van de Nederlandse zuivelketen geeft vertrouwen voor het benutten van de kansen bij veranderingen in het beleid en in de markt.

De verwachting is bij de afschaffing van het melkquoteringssysteem dat de melkproductie in de EU per saldo niet of in beperkte mate groeit, maar wel verschuift van gebieden waar tegen relatief hoge kosten wordt geproduceerd naar de meer efficiënt producerende gebieden. Nederland behoort tot de laatste categorie gebieden. De Nederlandse zuivelbedrijven hebben door hun buitenlandse investeringen activiteiten en belangen in meerdere lidstaten, en krijgen daardoor waarschijnlijk ook te maken met een afname van melkaanvoer in bepaalde regio's. Door de verspreide activiteiten zou verevening van productie tussen overschotgebieden (Nederland) met tekortgebieden (bv. in Oost-Europa) binnen de onderneming kunnen plaatsvinden, waardoor de onderneming per saldo niet eens zoveel extra melk te verwerken krijgt. In ieder geval zijn de prognoses voor de vraagontwikkeling van zuivelproducten gunstig, waardoor er kansen zijn om de extra productie die in Nederland wordt verwacht rendabel af te kunnen zetten, zeker als elders in de EU (in bepaalde regio's) de melkproductie afneemt. Daarnaast zullen investeringen in productinnovaties en vermarkting veel aandacht moeten blijven krijgen om de productiegroei waarvoor in de Nederlandse melkveehouderij ruimte is, mogelijk te kunnen maken.

Overgangstraject voor beleid?

Het inkomen in de melkveehouderij dat in de toekomst verdiend kan worden, neemt af. Dit is het gevolg van de Luxemburg Akkoorden en verdere prijsdaling als gevolg van de tendens tot verdere handelsliberalisatie. Berekeningen in deze studie laten zien dat de vooral de uitbreidende, continuerende bedrijven voordeel hebben van vervroegde afschaffing van de melkquotering, omdat het negatieve effect van een melkprijsdaling wordt gecompenseerd door besparingen op quotumkosten en door verdere schaalvergroting. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat een ander deel van de bedrijven in de problemen kan komen bij een directe en vervroegde overgang van het huidige zuivelbeleid naar een situatie zonder quotering. Dat zijn niet alleen de kleinere bedrijven, maar

ook grotere bedrijven met relatief hoge financieringslasten. Bovendien kan de afschaffing van de melkquotering tot flinke verschuivingen leiden tussen regio's in de EU. Een geleidelijker overgang naar een situatie zonder melkquotering - die bovendien tijdig wordt aangekondigd - zou op diverse manieren gestalte kunnen krijgen. Een ervan is een gefaseerde prijsverlaging 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 in de Luxemburg Akkoorden, zijn ook mogelijk. Ten derde zou in gebieden waar de melkproductie inkrimpt flankerend beleid kunnen 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.

Inleiding

1.1 Achtergrond

De Luxemburg Akkoorden van 2003 betreffen een voortzetting van de quotaregeling tot 2014/15.¹⁾ In de visie 'Kiezen voor landbouw' heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aangekondigd een discussie te willen starten over de toekomst van de melkquotering. Achtergrond van die aankondiging is dat bij de Luxemburg Akkoorden van 2003 door de landbouwministers van de EU is besloten tot een evaluatie van de uitwerking van die Akkoorden, inclusief de aspecten die betrekking hebben op het zuivelbeleid. Daarnaast speelt het proces van verdere afbouw van exportsteun en marktbescherming in WTO-kader. Hierdoor zal het prijspeil in de EU verder onder druk komen te staan. De vraag doet zich voor of in die situatie afschaffing van het systeem van melkquotering eerder dan 2014/15 voordelen biedt boven handhaving.

1.2 Probleemstelling

De Luxemburg Akkoorden kunnen in de komende jaren om meerdere redenen tegen het licht worden gehouden. Dit kan leiden tot verandering van het beleid. Hieronder worden enkele belangrijke punten, die aanleiding kunnen zijn voor verandering van het beleid, nader uitgewerkt.

Redenen vanuit de EU en WTO

In de EU is bij de Akkoorden van 2003 vastgesteld dat de quotumuitbreiding met 1,5% in 2008 wordt geëvalueerd. In beginsel kan deze evaluatie zich beperken tot het tegen het licht houden van de omvang van de quota in verhouding tot de marktsituatie. Hierbij is de ontwikkeling van de afzet op de EU-markt, van de export naar derde landen en van de interventievoorraden van belang.

Overleg in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) kan tot handelspolitieke afspraken leiden, die de EU noodzaakt het zuivelbeleid verder aan te passen.²⁾ In beginsel richten de onderhandelingen zich vooral op de afbouw van exportsteun en invoerbescherming; voor de ontkoppelde toeslagen wordt ervan uitgegaan dat deze ongemoeid kunnen blijven, indien ze een onderdeel worden van de zg. 'green box'. Gezien het verloop van het WTO-Doha-overleg is het aannemelijk er vanuit te gaan dat de zuivelsector over enige jaren geen gebruik meer kan maken van exportrestituties. Dit zal mogelijk nadelige gevolgen hebben voor de positie van de Europese zuivel op

¹⁾ Voor een beschrijving van de ontwikkeling en het huidige zuivelbeleid, inclusief de Luxemburg Akkoorden, zie bijlage I.

²⁾ Op 24 juli 2006 zijn de WTO-besprekingen in het kader van de Doha-ronde zonder resultaat voorlopig beëindigd. Verwacht mag echter worden dat - gebaseerd op de algemene consensus over de economische voordelen die te halen zijn bij handelsliberalisatie - de onderhandelingen na enige tijd weer zullen worden hervat en het proces van verdere afbouw van handelsverstoringen zal worden voortgezet.

de wereldmarkt, aangezien de uitvoer naar bepaalde 'derde markten' dan niet meer prijsconcurrerend kan zijn. Wanneer export naar de wereldmarkt moeizamer wordt, zullen meer zuivelproducten op de interne markt moeten worden afgezet, waardoor druk op de prijzen ontstaat. Over de afbouw van de invoerbescherming zijn in december 2005 tijdens de WTO-top in het Hong Kong wel de contouren van een WTO-akkoord duidelijk geworden maar details werden ook in de maanden van onderhandelingen tot juli 2006 niet ingevuld. Verwacht mag worden dat althans een deel van de bescherming aan de grens verdwijnt, met mogelijk ook gevolgen voor de interne EU-prijzen voor zuivelproducten.

Naast genoemde invloed van een nieuw WTO-akkoord kunnen ontwikkelingen op de afzetmarkten voor zuivelproducten een reden zijn voor verdere aanpassing van het EU-zuivelbeleid. Hierbij kan het beschikbare budget een sleutelrol vervullen in de Europese besluitvorming. Een tegenvallende afzet kan namelijk interventieaankopen tot gevolg hebben, die ten laste komen van de EU-begroting. Al met al is het, gezien het voorgaande, niet uitgesloten dat er nog in de jaren voor 2010 tot beleidsverandering op het gebied van de zuivel wordt besloten. De genoemde evaluatie van de verhoging van de melkquota met 1,5% kan hiertoe worden aangegrepen.

Redenen vanuit de melk- en zuivelsector

De melkquotering leidt tot een erosie van het inkomen als gevolg van hoge kosten van het melkquotum, de meest schaarse productiefactor, bij verdere schaalvergroting. Voor de continuerende bedrijven is schaalvergroting echter wel noodzakelijk om bij stijgende inputprijzen een redelijk inkomen uit de melkveehouderij te kunnen blijven halen. Daarnaast is schaalvergroting noodzakelijk om de ontwikkeling van de structuur van de Nederlandse melkveehouderij in de pas te laten lopen met die in andere EU landen. Bij de drang tot schaalvergroting zal een voortzetting van het melkquoteringssysteem de prijs voor quotum verder op doen lopen, of in ieder geval hoog houden, terwijl tegelijkertijd de melkprijs verder zal dalen als gevolg van WTO-afspraken en aanpassingen in het EU-zuivelbeleid (zie boven). Hoge quotumkosten voor de 'blijvers' verdringen ook de mogelijkheden voor andere investeringen in, bijvoorbeeld, stallen, melkinstallaties, machines en grond, welke ook nodig zijn bij de ontwikkeling en innovatie van de bedrijven. Door de hoge investeringslasten vanwege quotumaankopen nemen de financiële risico's van de 'blijvers' onder de bedrijven toe, waardoor deze kwetsbaarder worden voor tegenvallers in het bedrijf en lagere opbrengstprijzen. Met het verkorten van de duur van de quotering kan het aanpassingsvermogen van de Nederlandse melkveehouderij toenemen.

De melk- en zuivelsector in de EU onderkent op basis van de geschetste ontwikkelingen dat de ondersteuning van de sector vanuit het beleid minder wordt en de concurrentie op de interne EU en externe markten groter wordt. Een en ander levert de vraag op of het zinvol is de melkquotering te continueren tot en met 2015. De studie gaat er vanuit dat de melkquotering in ieder geval per 2015 zal zijn afgeschaft.

1.3 Doelstelling en afbakening

Het voorgaande in overweging nemende staan de volgende vragen centraal in het onderzoek:

- Hoe ontwikkelt het aantal bedrijven en de melkproductie per bedrijf zich bij onveranderde voortzetting van de Luxemburg Akkoorden tot 2015? Hierbij wordt verondersteld dat de melkquotering blijft bestaan tot 1 april 2015, waarna afschaffing volgt.
- Wat zijn de ontwikkelingen in de sector tot 2015 bij aanpassingen in het zuivelbeleid als gevolg van de WTO-onderhandelingen (Doha-ronde)? Wat is het effect op de melkprijs en de prijs van het melkquotum a) indien de melkquotering blijft gehandhaafd tot en met 2015; b) indien de melkquotering in 2009 wordt afgeschaft?
- Wat zijn de effecten op het inkomen en de structuur van de melkveehouderijsector, indien de melkquotering wordt voortgezet tot en met 2015; b) indien de melkquotering in 2009 wordt afgeschaft? Wat zijn de effecten voor de zuivelindustrie en voor de rest van de primaire landbouw?
- Wat zijn draaiknoppen van het beleid om de overgang naar een situatie zonder melkquotering en met een lagere melkprijs geleidelijk te laten verlopen?

De tijdshorizon in dit onderzoek is 2015. Een centraal punt in het onderzoek zijn de extra quotumkosten voor de continuerende bedrijven onder de verschillende beleidscenario's. Een veronderstelling over de einddatum is noodzakelijk om bedrijfseconomisch de kosten van het melkquotum te kunnen bepalen. Daarnaast vereist de vraag wat er gebeurt na 2015 als de melkquotering al dan niet is afgeschaft, inzicht in de technische ontwikkeling en het gedrag van melkveehouders op de zeer lange termijn. Dit zijn echter ook zeer moeilijk in te schatten factoren. In het kader van dit onderzoek en omwille van de leesbaarheid van het rapport is daarom gekozen voor de uitwerking van een beperkt aantal scenario's voor de middellange termijn.

1.4 Methode

Om inzicht te krijgen in bovenstaande vragen wordt gebruik gemaakt van verschillende scenario's, die zowel kwalitatief als kwantitatief uitgewerkt zullen worden. De nadruk van het kwantitatieve deel ligt meer op de primaire melkveehouderij. De effecten van vervroegde afschaffing van de melkquotering worden vergeleken met een tweekant scenario's waarin de melkquotering tot 2014/15 blijft bestaan. De effecten van de verschillende scenario's voor de industrie worden op meer kwalitatieve wijze beschreven, evenals de gevolgen van alternatieve (mix van) instrumenten die in een overgangsfase naar een situatie zonder melkquotering de sector een zachte landing kan aanbieden.

Voor de analyse van de onderzoeksvragen zijn een aantal uitgangspunten van belang. Op de eerste plaats is dat de onderzoeksperiode. In dit geval is dat een periode van 2002 tot en met 2015. Op basis van een aantal aannames wordt een inschatting gemaakt van het aantal bedrijven in 2015 en in samenhang daarmee van de ontwikkeling in de melkproductie per bedrijf op de continuerende bedrijven en de quotumprijs. Beide laatste bepalen immers voor een belangrijk deel de extra kosten

van uitbreiding door aankoop van melkquotum in 2015. Voor een inschatting van het aantal bedrijven in 2015 wordt gebruik gemaakt van gegevens uit het Informatienet van het LEI en de CBS-landbouwtelling. Daarnaast wordt het Informatienet van het LEI gebruikt om op bedrijfsniveau een inschatting te maken van het gedrag van melkveehouders ten aanzien van de groei van de melkproductie per bedrijf. Voor de bepaling van de effecten van de verschillende scenario's per groep van melkveebedrijven en voor de landbouw als geheel is verder gebruik gemaakt van het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM) (Helming, 2005).

1.5 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 betreft een terugblik op de ontwikkeling van het aantal bedrijven, de productie per bedrijf en de melkprijs. Ontwikkelingen in het aantal bedrijven per categorie en het inkomen per bedrijf per categorie worden geëxtrapoleerd naar respectievelijk 2015 en 2009. Verder worden enkele Europese ontwikkelingen beschreven en vergeleken met de situatie in Nederland. Hoofdstuk 3 geeft achtergronden en een verdere verantwoording van de verschillende scenario's. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de scenario's gepresenteerd als lange termijn effecten op melkproductie en inkomen in de melkveehouderij, gedifferentieerd naar verschillende categorieën bedrijven. Hoofdstuk 5 gaat in op de gevolgen van veranderingen in het zuivelbeleid voor de zuivelindustrie. Hoofdstuk 6, tenslotte, gaat in op de draaiknoppen die het beleid tot zijn beschikking heeft om in de periode tot 2015 de overgang naar een situatie zonder melkquotering soepel te laten verlopen.

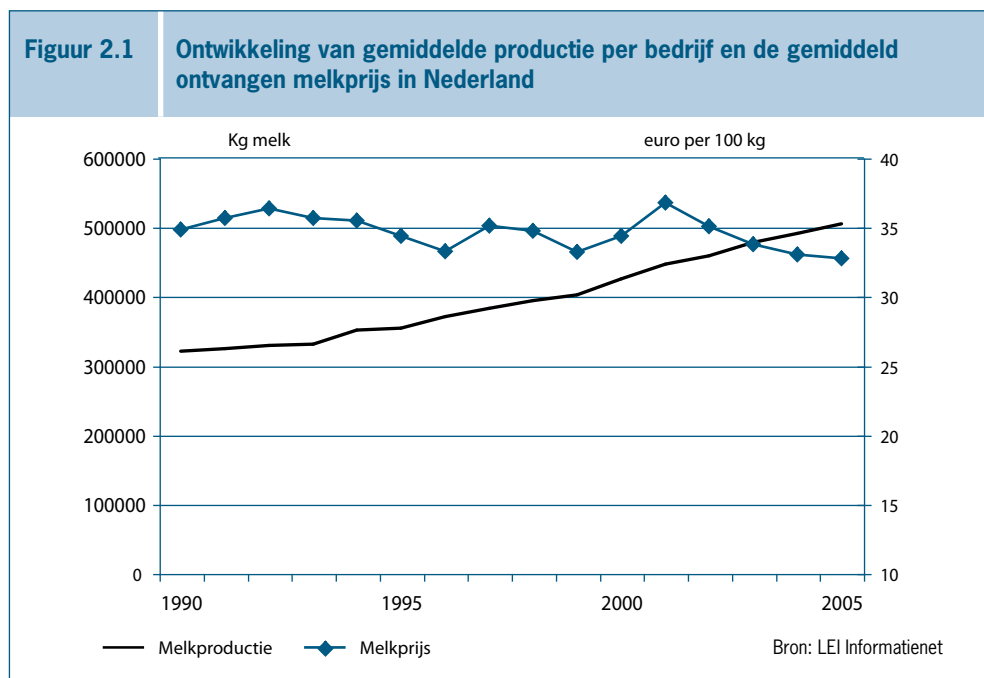
Ontwikkeling van bedrijven en inkomen: verleden en toekomst

2.1 Inleiding

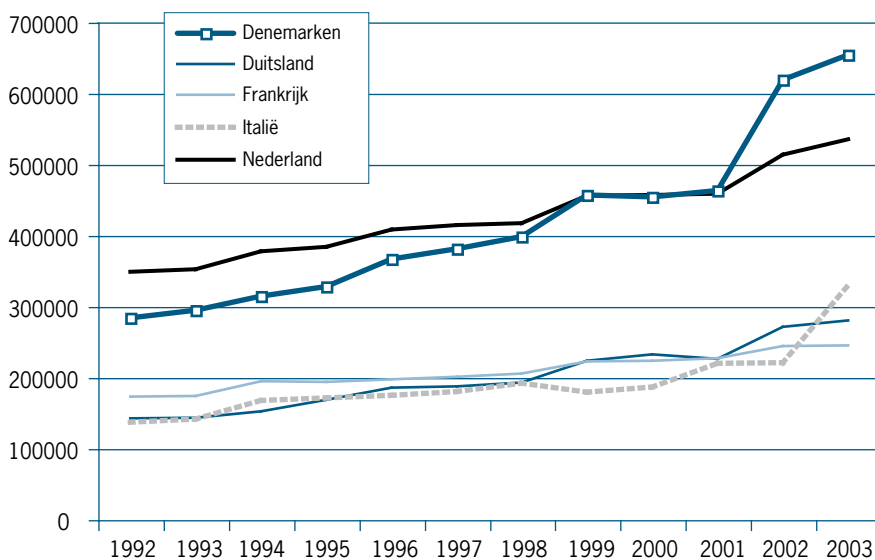
In dit hoofdstuk wordt aan de hand van gegevens uit het Informatienet van het LEI en de CBS-landbouw telling een korte terugblik gegeven over de structuurontwikkelingen in de melkveehouderij. Met behulp van de gegevens over een reeks van jaren worden ook de mogelijke ontwikkelingen in de komende 10 jaar in beeld gebracht. Aanvullend zijn enkele Europese gegevens benut om de situatie in Nederland te vergelijken met die in andere landen (meer informatie hierover, zie De Bont en Van Berkum, 2004).

2.2 Terugblik

Het aantal melkveebedrijven loopt jaarlijks terug en tegelijkertijd wordt het gemiddelde bedrijf steeds groter. Vanaf begin jaren negentig is de gemiddelde productie per bedrijf sterk toegenomen van ruim 300.000 kg per bedrijf naar meer dan 500.000 kg in 2005 (zie figuur 2.1). De melkprijs is nominaal redelijk stabiel gebleven, rond de 35 euro per 100 kg, met negatieve uitschieters in 1996, 1999, en de laatste jaren. In 2004 en 2005 is de prijs mede laag door verlaging van de institutionele prijzen in het kader van het GLB.



Figuur 2.2 Ontwikkeling van de gemiddelde bedrijfsomvang melkveebedrijven in enkele EU-landen (kg/bedrijf)



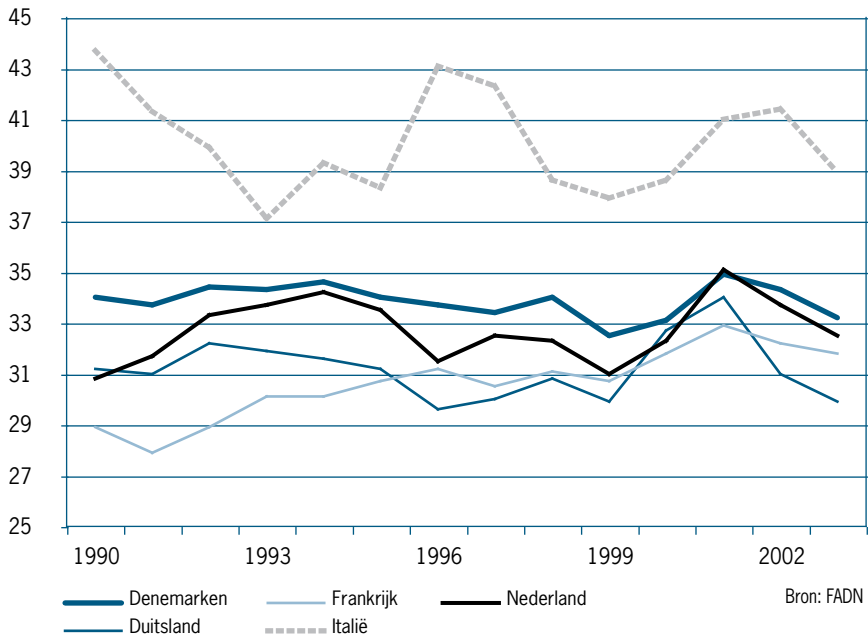
Bron: FADN

Ontwikkeling in Europees verband

Uit het Europese boekhoudnet FADN kan een vergelijking tussen landen gemaakt worden. Hieruit blijkt dat de groei van het gemiddelde bedrijf in Nederland door Denemarken ruim wordt overtroffen (figuur 2.2). In Duitsland, Frankrijk en Italië is de gemiddelde omvang kleiner. Alleen de bedrijven in Frankrijk groeien minder hard dan in Nederland.

De melkprijs is in Italië beduidend hoger dan in andere landen (figuur 2.3). De redenen hiervan zijn dat het land netto-importerend is en dat het pakket zuivelproducten specifiek is (kazen e.d.). In Frankrijk is sprake geweest van een stijging van de melkprijs in de jaren negentig, in andere landen vertoonde de prijs een wat stabiel verloop. Sinds 2001 is er echter sprake van een dalende trend in de melkprijzen in alle lidstaten. Deze ontwikkeling wordt bevestigd door een internationale vergelijking van uitbetaalde melkprijzen in 8 verschillende landen, gemaakt in opdracht van LTO Melkveehouderij. De uit de beschikbare informatie (van uitbetaalde melkprijzen door 14 grote zuivelverwerkers) berekende gemiddelde melkprijs daalt van 32,19 euro/100 kg in 2001 in vier opeenvolgende stappen naar gemiddeld 28,65 euro/100 kg in 2005. In de eerste vier maanden van 2006 lagen de (voorschot)prijzen gemiddeld 2,8% lager dan in dezelfde periode in 2005 (LTO, 2006).

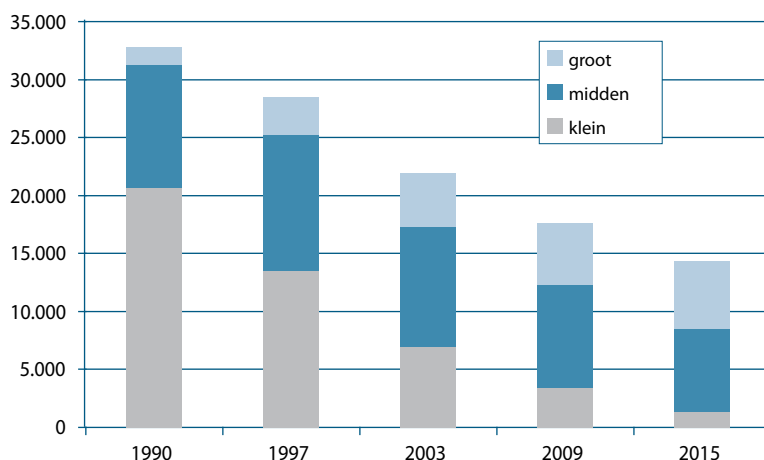
Figuur 2.3 Melkprijzen ontvangen door veehouders in enkele EU-landen (euro/100 kg)



2.3 Autonome ontwikkeling van bedrijven en inkomen in Nederland

Bij een indeling van de bedrijven in grootteklassen (< 350.000 kg quotum, 350-650.000 kg en > 650.000 kg) blijkt tussen 1990 en 2003 een zeer grote afname van vooral het aantal kleinere bedrijven. In de toekomst zal die ontwikkeling doorzetten. Het tempo hiervan wordt mede bepaald door het beleid wat betreft de quotumregeling en prijsvorming van producten.

Binnen een grootteklasse zijn de veranderingen in opbrengsten en kosten gering. Alleen de groep grotere bedrijven groeit, zowel in aantal bedrijven als in productie per bedrijf. In figuur 2.4 wordt de trend van de afgelopen jaren in de ontwikkeling van het aantal bedrijven doorgetrokken tot en met 2015. Het aandeel van de 'kleintjes' (bedrijven tot 350.000 kg melk) loopt terug van ruim 60% in 1990 naar 10% in 2015, terwijl het belang van de 'groten' (vanaf 650.000) van 5 naar 40% stijgt.

Figuur 2.4 Ontwikkeling aantal bedrijven naar grootteklasse, 1990-2015


De trend van bedrijfsvergroting zal zich ook komende jaren voortzetten: kleinere bedrijven vallen af en grotere worden groter. In 'Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland'³⁾, is aangegeven dat er in 2015 nog ongeveer 15.000 melkveehouderijbedrijven zullen zijn. Dat betekent een sterke, verdere groei van het gemiddelde bedrijf: bij gelijkblijvend nationaal quotum gaat het gemiddelde naar ongeveer 750.000 kg. Het betekent ook een verschuiving van de productie over de grootteklassen naar de grotere bedrijven. Een deel van de bedrijven uit de middelste klasse zal doorgroeien naar de klasse van de grootste bedrijven. In bijlage II is een verdere detaillering van bedrijfsstructuur, opbrengsten en kosten opgenomen.

In tabel 2.1 zijn opbrengsten en inkomen gepresenteerd van de groepen bedrijven. Voor 2009 is een verkenning gemaakt op basis van enkele uitgangspunten. Deze hebben onder andere betrekking op de directe of 'eerste orde' effecten van de GLB-hervorming, zoals vastgelegd in de Luxemburg Akkoorden van 2003 (16% melkrijdsdaling in 2009, met compensatie van 3,54 euro per 100 kg, 1,5% quotumuitbreiding; zie De Bont et al., 2003b). Daarnaast is meegenomen dat de kosten per 100 kg melk jaarlijks tot 2009 met 0,5% per jaar afnemen als gevolg van een efficiëntere inzet van productiemiddelen.

De resultaten van de afzonderlijke grootteklassen zijn gewogen naar een nieuw gemiddelde voor het gemiddelde bedrijf in 2009. Per saldo zal het gemiddelde inkomen in de melkveehouderij dan ongeveer € 2.700 hoger liggen dan in het basisjaar. Dit is het gevolg van de verandering in de aandelen van de verschillende categorieën in het totale aantal bedrijven. Het gemiddelde inkomen per categorie bedrijven daalt met 8 tot 10%. Hierbij is overigens geen rekening gehouden met de extra kosten van de verwerving van quota, die het gevolg zijn van de schaalvergroting. Wanneer daarnaast

Tabel 2.1		Gevolgen van prijs- en hoeveelheidseffecten¹⁾ op opbrengsten en inkomen melkveebedrijven bij verandering aantal bedrijven per categorie en melkproductie per bedrijf			
	Klein	Midden	Groot	Gemiddeld	
Opbrengsten per bedrijf					
2003	97.752	191.615	356.210	197.119	
2009	95.300	186.100	400.600	233.200	
Inkomen per bedrijf					
2003	14.070	33.940	76.426	36.732	
2009	12.900	30.800	71.000	39.400	
verschil 2003-2009	-1.170	-3.140	-5.426	2.668	
*) 0,5% kostenbesparing per jaar tussen 2003-2009					

ook rekening wordt gehouden met inflatie (van bijvoorbeeld 2% per jaar) zal de inkomensverbetering in reële zin erg beperkt zijn of zelfs geheel weg kunnen vallen. In die zin geeft de tabel een te optimistisch beeld.

³⁾ Achtergrondrapport bij de kabinetsvisie op de toekomst van de landbouw "Kiezen voor landbouw".

Drie scenario's voor de melkveehouderij in 2015

3.1 Inleiding

Op basis van het bestaande beleidsinstrumentarium (zie bijlage I) voor de zuivel zijn (vooral) veranderingen mogelijk op het gebied van:

- De prijsondersteuning via garantieprijzen en interventiebeleid;
- Het quotumstelsel (omvang quota, verdeling quota over lidstaten);
- De compensaties aan de veehouders voor beleidsaanpassing (hoogte, termijn, kortingen, voorwaarden);
- Exportrestituties (volume en budget) en invoertarieven;
- Interne afzetbevorderende programma's (vooral voor mager melkpoeder en boter).

De in dit onderzoek doorgerekende scenario's variëren enkel ten aanzien van het quotumstelsel, wel of niet vervroegde afschaffing, en ten aanzien van de prijsondersteuning en de bijbehorende melkprijs.

3.2 Mogelijke prijsveranderingen onder verschillende scenario's

Hieronder worden drie beleidsvarianten gepresenteerd. Het referentiescenario gaat uit van een (volledige) toepassing van de Luxemburg Akkoorden en een voortzetting van de in 2003 gemaakte afspraken op het gebied van prijzen, volume en compensaties tot en met 2015, het einde van de projectieperiode van dit onderzoek (zie bijlage I voor de afspraken volgens 'Luxemburg'). Het tweede scenario is een scenario met een gedeeltelijke handelsliberalisatie, zoals die mogelijk de uitkomst kan zijn van de WTO Doha Ontwikkelingsronde. Het derde scenario is hetzelfde als het tweede scenario met dien verstande dat de melkquotering vervroegd wordt afgeschaft.

Als belangrijk onderdeel van de hier onderzochte scenario's worden melkprijsaanpassingen in de EU verondersteld. Deze aannames zijn gebaseerd op inschattingen van marktontwikkelingen binnen de EU en daarbuiten, en op de wijze waarop geschetste varianten van handelsliberalisatie gevolgen zullen hebben voor die marktontwikkelingen. In deze studie is er voor gekozen om de verantwoording van de in onze scenario's gehanteerde prijsveronderstellingen te baseren op beschikbare studies en geen eigen modelexercities te doen. Onderstaand wordt deze verantwoording afgelegd voor het tweede en het derde scenario; voor het referentiescenario wordt uitgegaan van (in nominale termen) ongewijzigde melkprijzen in de EU in de periode 2009 tot en met 2015, omdat in dit scenario wordt aangenomen dat importtarieven, exportsteun en de melkquotering onveranderd gehandhaafd blijven.

Ontwikkelingen op de Europese en internationale markten voor zuivelproducten in de komende jaren

Voor de inschatting van de prijsaanpassingen in het tweede en derde scenario zijn de verwachtingen ten aanzien van de marktontwikkelingen in de EU en internationaal van belang. In de projecties van de Europese Commissie (EC, 2005) komen een aantal marktanalyses van internationale organisaties zoals de OECD, FAO, FAPRI en van de Commissie zelf (op basis van onderzoek van onder meer een Wageningen-INRA studie) samen. De projecties laten, onder veronderstelling van redelijk gunstige economische groei in de EU en elders in de wereld, een toenemende internationale vraag en handel in zuivelproducten zien, met name in de productgroepen kaas en andere producten dan boter en poeder. Als gevolg van die vraagontwikkeling zal de EU-productie verschuiven van boter en poeder naar kaas en andere producten met meer toegevoegde waarde. Omdat het aanbod in de EU beperkt blijft door het quotumsysteem, zal de export van boter en mager melkpoeder afnemen. De EU-export van kaas groeit wel licht.⁴⁾

De toename van de consumptie van zuivelproducten, die zich vooral zal voordoen in niet-OESO-landen, kan een aanzet geven tot hogere prijzen op de internationale markten voor zuivelproducten op de middellange termijn: de OESO, FAO en FAPRI verwachten in de periode tot en met 2012 hogere wereldmarktprijzen voor zuivelproducten dan dat deze in het afgelopen decennium zijn geweest (zie Bijlage III voor deze prijsprojecties). Genoemde instanties gaan hierbij uit van een voortzetting van de bestaande overheidssteun aan de sector en van bestaande WTO-handelsafspraken, vastgelegd in het landbouwakkoord van de Uruguay-ronde.

Het pad van liberalisatie volgens het EU-voorstel in de WTO Doha-ronde

Uitgaande van een nieuw WTO-akkoord zal dat via de afspraken over afbouw van exportsteun en importbescherming gevolgen hebben voor de Europese melkprijzen. De vraag is hoe groot die gevolgen zullen zijn? De lopende WTO Doha-ronde heeft (eind juli 2006) vooralsnog geen handelsakkoord opgeleverd. Bij ontstentenis van zo'n akkoord wordt er voor een WTO-scenario in deze studie uitgegaan van het EU-voorstel voor de Doha handelsbesprekingen zoals dat op 28 oktober 2005 is gepresenteerd (zie ook het WTO-dossier op www.lei.wur.nl). Voor de zuivelsector leidt dit EU-voorstel in de eerste plaats tot een forse reductie van de invoerbescherming: het huidige invoertarief voor boter, mager en volle melkpoeder valt in de band van 60-90%, waarvan wordt voorgesteld om deze met 50% te verlagen. Het invoertarief op kaas (cheddar) wordt met 45% verlaagd.

Als gevolg van deze tariefsverlaging zal de minimale invoerprijs van het product dichterbij de interne EU-prijs komen te liggen. Of het aanbod van buiten de EU dan inderdaad kan concurreren met de binnen de Unie geproduceerde zuivelproducten, hangt af van de hoogte van de wereldmarktprijs.⁵⁾ Het blijkt dat als de internationale prijzen uit de projecties van de OESO/FAO worden gehanteerd, de invoerprijs voor boter en kaas onder de interne EU-prijs zal duiken (zie tabel 4.1, vergelijk kolom 'f' met 'c'). Dat is echter niet het geval als de projecties van FAPRI als uitgangspunt worden genomen (vergelijk kolom 'g' met 'c'). Beide projecties van internationale zuivelproducten gaan uit van onveranderd handelsbeleid. Als verdere afbouw van protectie en exportsteun in het kader van een WTO-afpraak plaatsvindt, mag verwacht worden dat de internationale prijzen voor zuivelproducten hoger zullen zijn dan in het geval van onveranderd beleid.⁶⁾ Een lichte toename van de internationale prijzen zou het

Tabel 3.1 **Gevolgen van het EU-voorstel op de marktbescherming voor zuivelproducten**

Tarieflijn	Product	Invoertarief nu (in %)	Invoertarief na implementatie WTO (volgens EU-voorstel) (in %)	EU-prijs 2012 (euro/ton) ¹⁾	Wereldmarktprijs 2012 (euro/ton) ²⁾		Wereldmarktprijs + nieuw invoertarief (= EU invoerprijs 2012, euro/ton)	
					OESO/ FAO	FAPRI	OESO/ FAO	FAPRI
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
04021019	Mager melkpoeder	80.3	40.1	1747	1735	2035	2431	2851
04022119	Volle melkpoeder	63.9	31.9	2110	1769	2088	2333	2554
04051019	Boter	89.9	44.9	2464	1603	1771	2323	2566
04069021	Kaas	52.7	29.0	2580	1968	2366	2539	3052

1) voor boter en mmp: EC 2005, interventieprijs, prijs voor vmp en kaas gebaseerd op schatting PZ voor 2008;
2) met wisselkoers 1 euro = US\$ 1,15.

verschil tussen de interne EU-prijs en de invoerprijs voor boter en kaas, gebaseerd op projecties van de wereldmarktprijs door de OESO/FAO, al opheffen. Extra invoer mag dan onder dit scenario niet worden verwacht.

Aan de uitvoerkant zal de EU volgens haar eigen WTO-voorstel in het vervolg producten zonder restituties naar de wereldmarkt exporteren. Voor een aantal markten is dat nu ook al mogelijk. Vergelijking van de wereldmarktprijs en de interne EU-prijs in 2012 maakt echter duidelijk dat de internationale prijzen van vooral boter en (in mindere mate ook) kaas flink zal moeten stijgen om alle export zonder restituties te kunnen realiseren. Om toch evenwicht op de interne EU-markt te realiseren, zal de (gemiddelde) prijs voor het zuivelproduct moeten dalen, met gevolgen voor de melkprijzen in de EU.

Hoe groot die gevolgen zullen zijn, is afhankelijk van vraag- en aanbodontwikkelingen, en de bedrijfsstrategieën van zuivelondernemingen. Wat de vraag- en aanbodontwikkelingen betreft, deze zijn

⁴⁾ De EC-projecties houden, evenals de 2005 Outlook van de OECD/FAO en FAPRI-projecties waar ze zich op baseren, geen rekening met een multilateraal (WTO) handelsakkoord.

⁵⁾ Hier beschouwd als benadering van de EU-invoerprijs van de meest concurrerende aanbieders.

⁶⁾ Gesubsidieerde export neemt af waardoor aanbod op de internationale markten afneemt, terwijl de afbouw van importbescherming de (internationale) vraag kan stimuleren. Beide krachten stuwden de internationale prijzen voor zuivelproducten omhoog.

volgens OESO/FAO en FAPRI redelijk gunstig. Zuivelondernemingen hebben ook invloed op de uiteindelijk aan de boer uitbetaalde melkprijs door het productiepakket (meer of minder gedifferentieerde [merk]producten) dat zij aanbieden en de markten waarop zij actief zijn (bijvoorbeeld, wordt veel naar derde markten geëxporteerd en is men afhankelijk van exportsteun?). Gezien de relatief sterke positie van de Nederlandse zuivelindustrie binnen Europa die mede gebaseerd is op de groeiende aandacht voor merkontwikkeling en innovatie⁷⁾, zou het uiteindelijke effect van het aanstaande WTO-akkoord voor de Nederlandse melkprijs beperkt kunnen blijven tot een lichte daling. Dit effect wordt in deze studie vertaald in een melkprijzdaling van 5% ten opzichte van het prijsniveau dat wordt ingeschat voor de referentievariant. Dit spoot met de conclusies van Jongeneel, die (als onderdeel van onderzoekswerk voor de Europese Commissie uitgevoerd door het EDIM-consortium, zie website www.edim.vitamib.com) enkele berekeningen heeft uitgevoerd met een Europees breed zuivelmodel, waar uit blijkt dat de prijseffecten van een simulatie van de gevolgen van het EU-voorstel in de Doha-ronde nauwelijks afwijken van die van een voortzetting van de Luxemburg Akkoorden (Jongeneel, interne notitie).

Afschaffing melkquotering en prijseffecten op de Europese zuivelmarkt

Als derde scenario in deze studie wordt als uitgangspunt gekozen dat de melkquotering vervroegd wordt afgeschaft. Aanleiding daarvoor kan zijn dat als gevolg van een nieuw WTO-akkoord de prijzen van melk en zuivelproducten binnen de EU die op de internationale markten zodanig benaderen dat een quoteringssysteem niet (meer) effectief zal zijn. Aan welke prijs- en productie-effecten moet in zo'n scenario dan worden gedacht? Beschikbare literatuur op dit punt geeft nogal verschillende inzichten.

Dit komt vooral door verschillende aannames en referentiepunten. In een werkdocument van de Europese Commissie (CEG, 2002)⁸⁾ wordt een inschatting gemaakt van de prijseffecten in de EU in geval van de afschaffing van het melkquotum. Uitgangspunt hierbij is de voortzetting van het Agenda-2000 beleid tot 2008 waarna vervolgens de quota en prijsondersteuning verdwijnen. Dit leidt volgens de Commissie tot een onmiddellijke toename van de productie, doordat producenten met lage kosten zullen proberen om hun opbrengsten te verhogen door de productie per koe op te voeren en/of door hun aantal koeien uit te breiden. De Commissie becijfert een productiegroei van 12% en een daling van de melkprijs met bijna 40% over de periode 2000-2015 (CEG, 2002:34). Deze berekening moet wel in perspectief worden gezien: dit document werd naar buiten gebracht in de aanloop naar de Luxemburg Akkoorden. Worden de effecten van de besluiten van 2003 op de Europese melkprijs (een verwachte daling van ongeveer 20%) meegenomen, dan zou er nog een (extra) prijseffect van afschaffing quotering in de orde van 20% resteren. Daarnaast mogen vraagstekens gezet worden bij de door de Commissie aangegeven productiegroei, gezien het feit dat deze studie geen rekening houdt met het effect van lagere prijzen op de inzet van arbeid en kapitaal in de sector op de wat langere termijn.

⁷⁾ Zie bv. De Bont en Van Berkum (2004).

⁸⁾ Het werk van de Commissie is gebaseerd op analyses van een groep onderzoekers van INRA en Wageningen, die samen met Duitse (FAL) en Italiaanse (UNICAT) onderzoekers een consortium vormen. Deze groep gebruikt een European Dairy Industry Model (EDIM) om simulaties van varianten van het EU-zuivelbeleid door te rekenen.

Een sterke melkprijzdaling zal ertoe leiden dat minder bedrijven worden overgenomen en potentiële bedrijfsopvolgers hun arbeid buiten de landbouw in gaan zetten, waar ze een hoger inkomen kunnen halen. Berkhout et al. (2003), bijvoorbeeld, houden hier in principe wel rekening mee. Bij een melkprijzdaling van 15% ten opzichte van het niveau na implementatie van de Luxemburg Akkoorden concluderen deze auteurs dat het quotum niet meer effectief zal zijn en dat in dat geval bij een afschaffing van het quotumsysteem op Europees niveau een stijging van de melkproductie niet erg waarschijnlijk is.

Als derde indicatie van de gevolgen van afschaffing van de melkquotering in de EU kan gerefereerd worden naar werk van de OESO (2005). De OESO rekent de gevolgen van meerdere scenario's van vrijhandel door voor, onder andere, de Europese zuivelsector. Volgens een variant waarin de melkquotering is afgeschaft en alle OESO-landen deelnemen aan handelsliberalisatie, zal de melkprijs in de EU met 10% dalen ten opzichte van een scenario waarin de afspraken volgens de Luxemburg Akkoorden worden voortgezet. De OESO schat in dat bij zo'n prijsdaling de productie in de EU zal afnemen met bijna 7%.

Gegeven het bovenstaande wordt in deze studie aangenomen dat de melkprijs in Nederland bij afschaffing van het melkquotum zo'n 15% zal dalen ten opzichte van het niveau dat zal zijn bereikt na de volledige toepassing van de besluiten volgens het Luxemburg Akkoorden van 2003. Dit percentage houdt het midden tussen de inschattingen van de hierboven aangehaalde studies. Voor een relatief beperkte melkprijzdaling pleit ook een mogelijke efficiencywinst bij het ophalen en het verwerken van de melk, onder meer als gevolg van verdere schaalvergroting en concentratie van de melkproductie op de grotere bedrijven na afschaffing van de melkquotering.

3.3 Overzicht van scenario's en enkele additionele aannames

Aan de hand van het voorgaande zijn drie beleidsvarianten geformuleerd, waarvan de kernpunten zijn samengevat in tabel 3.2. In de beleidsscenario's zijn ook een aantal aannames gemaakt over het toeslagenbeleid en het mestbeleid.

Toeslagenbeleid

In samenhang met de verwachtingen ten aanzien van de prijseffecten van de WTO-scenario's zou, conform de Luxemburg-besluiten, in de EU afgesproken kunnen worden dat (verdere) prijsdalingen deels gecompenseerd worden. In de nu voorgelegde varianten wordt hiervan echter afgezien, omdat dan moet worden gespeculeerd over de hoogte van de compensatie. Het ligt meer in de rede ervan uit te gaan dat deze toeslagen onder druk komen vanwege bezuinigingen of vanwege modulatie (deel van toeslagen vloeien naar steun in het kader van het plattelandsbeleid). Bij alle beleidsvarianten is in de berekeningen uitgegaan van een vermindering van de toeslagen met 25% over de periode tot en met 2015.

In de onderzoeksvarianten wordt uitgegaan van het bestaande toepassingsstelsel (quota en andere historische rechten per individueel bedrijf en dus verschillende toeslagrechten per ha). Een vereenvoudigd stelsel van toeslagen (zg. flat rate) wordt niet in beschouwing genomen. Bij een

Tabel 3.2 Scenario's voor de periode tot 2015			
Variant/Aspect	Referentiescenario	WTO-scenario	
		Quotering blijft gehandhaafd t/m 2015	Quotering wordt vervroegd afgeschaft
Prijzdaling ^{a)} (in %)	0	5	15
Quotastelsel	Handhaven, omvang ongewijzigd	Handhaven, omvang ongewijzigd	Afschaffen in 2009
Compensatie en afbouw toeslagen	Geleidelijke afbouw (-25% in 2015)	Geleidelijke afbouw (-25% in 2015)	Geleidelijke afbouw (-25% in 2015)
Mestbeleid ^{b)} (dierlijke N per ha)	170/250	170/250	170/250
a) De prijsdaling in de varianten geldt ten opzichte van de situatie na de volledige implementatie van de Luxemburg Akkoorden in 2009; b) Dit gaat uit van voortzetting van de derogatie na 2009. Verondersteld wordt dat de implementatie van de Europese kaderrichtlijn water hierin geen wijziging oplevert.			

dergelijke verandering van het stelsel ondergaan de toeslagen voor de melkveehouderijbedrijven wijzigingen. Hierdoor kunnen ook voor het grondgebruik en de structuur van de landbouw veranderingen optreden. Een en ander is onderwerp van een afzonderlijk onderzoek in 2006. Ter wille van de overzichtelijkheid worden voor het toeslagenbeleid geen subvarianten doorgerekend.

Mestbeleid

De samenhang van varianten in het zuivelbeleid met het mestbeleid is, in elk geval voor Nederland, om meerdere redenen relevant. Dit beleid bepaalt namelijk (mede) de ruimte voor uitbreiding van de melkproductie per ha (veedichtheid) en is belangrijk voor de mestgebruiksruimte, ook in de akkerbouw. Ook is het mestbeleid bepalend voor de concurrentie op de mestafzetmarkt met andere veehouderijtakken (varkens e.d.) en als gevolg daarvan voor de mestafzetkosten. Bovenstaande varianten voor het zuivelbeleid zouden dus nog gecombineerd kunnen worden met diverse varianten voor het mestbeleid. Ook in dit geval wordt voor de overzichtelijkheid gekozen met maar één variant van het mestbeleid te rekenen. Uitgangspunt is 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.

Gevolgen voor andere landbouwsectoren

In het onderzoek staat centraal wat de gevolgen van verschillende beleidsvarianten zijn voor de melk- en zuivelsector. Tegelijkertijd kunnen in relatie daarmee ook de gevolgen voor andere sectoren, zoals de akkerbouw en de intensieve veehouderij, in beeld worden gebracht. Het gaat dan om zaken als de omvang en waarde van de productie, het grondgebruik e.d. Dit komt aan de orde met toepassing van het DRAM-model (zie hoofdstuk 4).

Afbakening: mogelijkheid van eigen verantwoordelijkheid van zuivelbedrijfsleven?

In de discussies over het zuivelbeleid is een van de opvattingen dat bij het afschaffen van de quotering de (grote) zuivelondernemingen zelf een strategie kunnen gaan hanteren om de aanvoer binnen de perken te houden. De zuivelondernemingen zouden niet meer melk willen ontvangen dan tegen een redelijk prijsniveau is te vermarkten. Door deze strategie te hanteren, voorkomt de zuivelindustrie (voor een groot deel op coöperatieve grondslag) een voor het inkomen van de melkveehouder nadelige prijsval.

Dit staat dan los van de vraag welke keuzes de overheid (Europees en nationaal) over zuivel-, toeslagen-, mestbeleid e.d. kan maken. In die zin is het als variant niet in het schema met beleidsvarianten in deze studie in te passen. Dit neemt niet weg dat het bij de bespreking van de beleidsvarianten aan de orde kan komen. Enkele vragen die hierbij kunnen worden opgeworpen, zijn bijvoorbeeld:

- zijn er tussen de Europese zuivelverwerkers (vanuit alle 25 landen, of in elk geval de belangrijkste productielanden) sluitende afspraken te maken, zodanig dat deze dus niet worden ondermijnd door andere (potentiële) verwerkers van melk?;
- en wanneer het al mogelijk is tot sluitende afspraken te komen, wordt het dan toegestaan door de Europese autoriteiten (Europese Commissie, Europese mededingingsautoriteit). Is het maken van afspraken over beheersing van het aanbod niet strijdig met de antikartel wetgeving?;
- hoe werkt het stelsel voor de individuele melkveehouder die lid/leverancier is van de zuivelverwerkende coöperatie? Hoe wordt besloten wie niet langer mag leveren of minder moet gaan leveren? Of is het uitgangspunt dat het aanbod automatisch door de beëindiging van het bedrijf door melkveehouders voldoende afneemt? In dat geval is er voor de blijvers in de melkveehouderij op kortere termijn geen ruimte voor uitbreiding van de productie, maar die zal na verloop van tijd wel ontstaan. Hoe wordt dan bepaald wie van deze ruimte gebruik mag gaan maken en meer mag leveren?

Het lijkt echter op voorhand ondoenlijk om als zuivelindustrie Europees-breed afspraken te maken over productiebeperkingen en via een soort OPEC-variant de melkprijs op de interne markt hoog te houden. Met de elkaar onderling sterk beconcurrerende zuivelondernemingen lijkt een situatie zonder 'freeriders' die melk afnemen tegen een iets lagere prijs dan afgesproken, uitgesloten, zeker als er geen 'autoriteit' is om sancties te treffen bij overtreding van de afspraken. Een overheid als de Commissie kan dat wel, zoals de bestaande melkquoteringssysteem bewijst. Om de interne prijzen in de EU op peil te houden terwijl exportsteun terugloopt, zou de Commissie dus een generieke quotumkorting kunnen afkondigen. Er zijn echter diverse nadelen van deze beleids optie. Beoogde verbetering van de wereldmarktprijs en handhaving van de posities op de wereldmarkt zijn onwaarschijnlijk, omdat buiten de EU 'free riders', zoals, bijvoorbeeld, Brazilië en Argentinië, waar tegen betrekkelijk lage kosten de melkproductie kan uitbreiden, zullen profiteren van de (gedeeltelijke) terugtrekking van de EU als aanbieder op de wereldmarkt. Bovendien is deze beleids optie alleen houdbaar voorzover de invoerbescherming dat toelaat - een situatie die ondanks het afbreken van de WTO Doha-onderhandelingen voor de middellange termijn niet bestendig lijkt. Om evenwicht op de eigen interne markt te bewerkstelligen zal de quotumkorting in de EU substantieel (zo'n 8-10%)

moeten zijn. De kosten voor aankoop van quotum door bedrijven die willen expanderen lopen dan op - immers, quotum wordt (nog) schaarser.

Vanwege de nadelen die verbonden zijn met voortzetting van de productiebeperkende maatregelen richt deze studie zich op de effecten van het afschaffen van het quotumsysteem. Daarbij is in deze studie aangenomen dat de Nederlandse / Europese zuivelindustrie gezamenlijk alle melk die wordt geproduceerd en aangeboden voor verwerking, ook daadwerkelijk afneemt van de melkveehouderijsector en dat zij ook in staat zullen zijn om dit melkaanbod te vermarkten.

Gevolgen van beleidsveranderingen voor de melkveehouderij en overige landbouwsectoren

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de lange termijn scenario's doorgerekend en de resultaten van de berekeningen gepresenteerd. Gegeven de complexiteit is voor de berekeningen gebruik van een model. De aspecten, waar gegeven de vraagstelling in dit onderzoek (zie hoofdstuk 1) rekening mee wordt gehouden zijn:

- gedrag van ondernemers in het geval de melkquotering blijft bestaan:
 - Hoeveel melkquotum wordt er aangekocht over de onderzoeksperiode en door wie?
 - Wat is de prijs van extra aangekocht melkquotum en wat zijn de kosten?
- gedrag van ondernemers in het geval de melkquotering wordt afgeschaft:
 - Hoeveel en hoe snel kunnen ondernemers hun melkproductie uitbreiden?
 - Hoeveel bedrijven beëindigen hun bedrijf?

De prijsontwikkeling van melk onder de verschillende scenario's is van belang. Deze is in het voorgaande hoofdstuk al besproken en wordt binnen het model als gegeven beschouwd. In het navolgende wordt eerst ingegaan op de factoren die volgens de economische theorie bepalend zijn voor de antwoorden op bovenstaande vragen. Daarna volgt een korte beschrijving van het gehanteerde empirische model, dat gebaseerd is op bovengenoemde economische theorie. Vervolgens komen de resultaten van de scenario's en de modelberekeningen aan bod.

In dit onderzoek wordt vervroegde afschaffing van de melkquotering gezien als een mogelijke draaiknop om bij dalende melkprijzen als gevolg van de WTO het inkomen van de melkveehouders op peil te houden en de overgang naar een tijdperk zonder melkquotering te versoepelen. In bijlage IV wordt speciaal ingegaan op de voor- en nadelen van de afschaffing van de melkquotering voor verschillende betrokken partijen. Daarin komen ook fiscale aspecten aan de orde. In dit hoofdstuk wordt afgezien van eventuele fiscale aspecten.

4.2 Beschrijving van het model

Bijlage V geeft een theoretische uiteenzetting van de effecten van de verschillende scenario's op het melkaanbod en het inkomen op de verschillende type bedrijven. Uit de analyse kan geconcludeerd worden dat het effect op het inkomen sterk af zal hangen van de marginale kosten in de uitgangssituatie, de prijselasticiteit van de vraag naar melk op marktniveau en de prijselasticiteit van het aanbod van melk op bedrijfsniveau. Deze laatste kan worden gezien als het gedrag van melkveehouders ten aanzien van veranderingen in de quotumprijs of de melkprijs.

In hoofdstuk 2 is voor individuele bedrijven een inschatting gemaakt van de omvang van de

productie en het inkomen van het gemiddelde melkveebedrijf in 2009. In dit hoofdstuk worden de effecten van verschillende scenario's ingeschat voor 2015.

Voor de berekening is gebruik gemaakt van DRAM, een comparatief-statisch, partieel evenwichtsmodel voor de Nederlandse landbouw (Helming, 2005). DRAM kijkt naar effecten van scenario's voor groepen bedrijven en sectoren als geheel. Zo wordt voorkomen dat elk bedrijf afzonderlijk geanalyseerd moet worden en dit vereenvoudigt de analyse van lange termijn effecten. Sturend in DRAM is het streven naar winstmaximalisatie door de landbouwer. Het model werkt met een indeling naar regio's in Nederland (hier bijvoorbeeld naar provincies). Per regio worden de verschillende landbouwactiviteiten (veehouderij en akkerbouw) en het grondgebruik in samenhang met elkaar beschouwd. Verandering van het zuivelbeleid kan dan ook effect hebben op bijvoorbeeld het oppervlakte akkerbouwgewassen en de omvang van de varkensstapel. Het model geeft inzicht in de effecten van beleidsveranderingen op regionale en nationale productie, prijzen en inkomens op sectorniveau.

In DRAM wordt de sector melkveehouderij verder uitgesplitst naar verschillende groepen of categorieën melkveebedrijven. Per categorie wordt bepaald hoeveel bedrijven er gecontinueerd worden tot 2015 en hoeveel melkquotum ze gemiddeld per bedrijf per categorie aankopen. Daarnaast wordt per categorie een inschatting gemaakt van het gedrag na afschaffing van melkquotering. DRAM houdt ook rekening met interacties tussen type bedrijven en sectoren via grondmarkt, mestmarkt en de jongveemarkt.

In deze studie voor de melkveehouderij is de sector ingedeeld in acht groepen van bedrijven (tabel 4.1). De bedrijven zijn onderscheiden naar aantal koeien (minder of meer dan 60), melkgift per koe (minder of meer dan 7.400 kg) en veedichtheid (minder of meer dan 1,6 koe per hectare). Dit onderscheid is relevant omdat verondersteld wordt dat de bedrijven op basis hiervan uiteenlopend reageren op een fundamentele beleidsverandering (i.c. afschaffing van de quotering), en omdat het onderscheid onder het bestaande beleid (referentievariant) richtinggevend is voor de ontwikkeling van de bedrijfstructuur in de melkveehouderij. Bij dit laatste gaat het vooral om de beslissing op bedrijfsniveau over het al dan niet voortzetten van de melkproductie en het al dan niet uitbreiden ervan. Bepalend voor een investering in melkquotum is de zg. quotumrent: de melkopbrengst verminderd met de variabele en vaste kosten per kg melk. Daarbij wordt een investering in melkquotum gezien als een investering voor de langere termijn. Naarmate deze rent (in het traject bij uitbreiding, dus marginaal) hoger is voor een bedrijf zijn er meer mogelijkheden om de productie uit te breiden. Onder een dalende melkprijs daalt deze rent voor elk bedrijf.

Bij afschaffing van de quotering is dat het sterkst het geval. Voor een deel van de bedrijven kan de daling dan zo groot zijn dat dit aanleiding geeft om te besluiten de melkproductie (eerder) te beëindigen. Voor andere bedrijven kan de quotumrent echter nog wel voldoende hoog zijn om de melkproductie voort te zetten en uit te breiden. Voor dat laatste is investeren in melkquota niet meer nodig, maar wel zullen uit de extra melkopbrengsten de extra kosten voor voer, e.d. en bij een forse uitbreiding ook de kosten voor investeringen (in grond en gebouwen) en extra arbeid betaald moeten kunnen worden. In die zin is het uitgaan van de genoemde quotumrent als criterium voor de besluitvorming op de bedrijven ook bij afschaffing van de quotering nog zinvol. De quotumrent loopt

Tabel 4.1 Omschrijving verschillende type melkveebedrijven in DRAM

Type melkveebedrijf	melkproductie, kg melk per melkkoe	Melkkoeien per hectare cultuurgrond	aantal melkkoeien per bedrijf
Melkvee1	< 7400	< 1.6	< 60
Melkvee2	< 7400	< 1.6	> 60
Melkvee3	< 7400	> 1.6	< 60
Melkvee4	< 7400	> 1.6	> 60
Melkvee5	> 7400	< 1.6	< 60
Melkvee6	> 7400	< 1.6	> 60
Melkvee7	> 7400	> 1.6	< 60
Melkvee8	> 7400	> 1.6	> 60

tussen de onderscheiden acht groepen van bedrijven sterk uiteen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de ingerekende vaste kosten. Per ton melk zijn deze vooral hoog op de bedrijven met minder dan 60 koeien en dan vooral bij de bedrijven met een melkgift lager dan 7.400 kg per melkkoe.

4.3 Resultaten van de berekeningen

4.3.1 Structuur melkveehouderij in 2015 onder referentiescenario en WTO-scenario met voortzetting melkquotering

De effecten van de beleidsvarianten zijn in het model doorgerekend voor acht verschillende type bedrijven als in tabel 4.1. Om data en resultaten overzichtelijk te kunnen presenteren, is gekozen voor een samenvoeging van bedrijfstypen in vier categorieën. Er wordt onderscheid gemaakt naar grote en kleine bedrijven. De groep grote bedrijven is verder onderverdeeld naar een groep met relatief lage kosten (dit zijn vooral bedrijven met een hogere dan gemiddelde melkproductie binnen de groep grote melkveebedrijven) en een groep met relatief hoge kosten (dit zijn vooral bedrijven met een lagere dan gemiddelde melkproductie binnen de groep grote melkveebedrijven). Hetzelfde is gedaan voor de groep kleine bedrijven. De ontwikkeling van het aantal melkveebedrijven per categorie en de gemiddelde melkproductie per bedrijf per categorie onder het referentiescenario en het WTO-scenario met voortzetting melkquotering is weergegeven in tabel 4.2.⁹⁾ Per categorie is geschat hoeveel bedrijven er

⁹⁾ In werkelijkheid zal een verdere prijsdaling onder het WTO-scenario in vergelijking tot het referentiescenario leiden tot extra stoppers. Onder het WTO-scenario is de prijsdaling ten opzichte van de referentie echter relatief beperkt. Dit rechtvaardigt onze veronderstelling dat het aantal extra stoppers onder het WTO-scenario met voortzetting melkquotering klein zal zijn.

¹⁰⁾ Impliciet wordt verondersteld dat per categorie in 2002 de gemiddelde melkproductie per bedrijf op de stoppende bedrijven net zo hoog is als op de continuerende bedrijven.

Tabel 4.2 Ontwikkeling van aantal melkveebedrijven en melkproductie per bedrijf per categorie in 2002-2015 volgens het referentiescenario en het WTO-scenario met voortzetting melkquotering						
Activiteit	Aantal bedrijven	Aantal bedrijven	Melkproductie per bedrijf (ton)	Melkproductie per bedrijf (ton)	Vershil melkproductie per bedrijf (%)	Totale melkproductie (1000 ton)
	2002	2015	2002	2015	2015 t.o.v. 2002	2015
Gr. en rel. lage kosten ¹⁾	5442 (23)	5300 (34)	760	933	23	4983
Gr. en rel. hoge kosten ²⁾	4413 (19)	4400 (28)	568	782	38	3421
Kl. en rel. lage kosten ³⁾	6744 (28)	3500 (22)	359	505	41	1751
Kl. en rel. hoge kosten ⁴⁾	7246 (30)	2700 (17)	249	321	29	869
Totaal	23845 (100)	15900 (100)	456	694	52	11024
1) melkvee6 en melkvee8; 2) melkvee2 en melkvee4; 3) melkvee5 en melkvee7; 4) melkvee1 en melkvee3. Data voor 2002 gebaseerd op Informatienet LEI, prognoses voor 2015 zijn afrondingen. Tussen haakjes het aandeel in het totale aantal bedrijven.						

binnen een categorie zullen stoppen in de periode 2002 tot 2015. Daarnaast is geschat hoeveel de melkproductie per bedrijf zal toenemen op de continuerende bedrijven.¹⁰⁾ De toename van de melkproductie per bedrijf is gebaseerd op eigen schattingen op het niveau van individuele bedrijven uit het LEI Informatienet. Daarbij is gebruik gemaakt van bedrijfsgegevens over de periode 2001 tot en met 2004. De data in tabel 4.2 zijn van groot belang als het gaat om het bepalen van de extra quotumkosten onder het referentie- en het WTO-scenario met voortzetting melkquotering.

Tabel 4.2 laat zien dat in de referentie en in het WTO-scenario met voortzetting melkquotering het aantal melkveebedrijven sterk afneemt, namelijk van bijna 24.000 in 2002 naar ongeveer 15.900 in 2015.¹¹⁾ De verandering van het aantal bedrijven verschilt sterk per categorie. Het aandeel van de kleine bedrijven met relatief hoge kosten in het totale aantal bedrijven daalt van 30% in 2002 naar 17% in 2015. Daarentegen stijgt het aandeel van de grote bedrijven met relatief lage kosten van 23% in 2002 naar 34% in 2015. Ook het aandeel van de groep grotere bedrijven met relatief hoge kosten neemt verder toe.

Tabel 4.2 gaat ook in op de (veronderstelde) ontwikkeling van de gemiddelde melkproductie per bedrijf per categorie. De relatief grootste gemiddelde toename van de melkproductie per bedrijf is te vinden in de categorieën grote bedrijven met relatief hoge kosten en kleine bedrijven met relatief lage kosten.

¹¹⁾ Het totale aantal bedrijven in tabel 4.2 wijkt iets af van het aantal melkveebedrijven, vermenigvuldigd met de wegingsfactor uit het Bedrijven-Informatienet. De verschillen per categorie kunnen groter zijn. Dit wordt veroorzaakt door de koppeling van de DRAM-database aan het Bedrijven-Informatienet.

Dit zijn de categorieën met een gemiddelde melkproductie per bedrijf net boven en net onder de gemiddelde melkproductie per bedrijf over alle bedrijven.

Op basis van de data in tabel 4.2 kan worden berekend hoeveel melkquotum er in de periode 2002-2015 onder het referentiescenario wordt verhandeld. In totaal wordt in die periode ruim 20% van het quotum verhandeld. Dit is ongeveer 1,6% per jaar. Tenslotte geeft tabel 4.2 inzicht in de (veronderstelde) totale melkproductie per categorie in 2015 onder het referentiescenario. Het aandeel van de groep grote melkveebedrijven als totaal stijgt van ruim 60% in 2002 naar ruim 75% in 2015. Het aandeel van de groep kleine melkveebedrijven met relatief hoge kosten daalt van ongeveer 17% in 2002 naar ongeveer 8% in 2015.

4.3.2 Effecten van de scenario's op de melkproductie

Tabel 4.3 gaat in op de totale melkproductie per categorie in 2015 onder de verschillende scenario's. Het effect van de verdere melkpreisddaling onder het WTO-scenario met voortzetting melkquotering heeft geen (zichtbaar) effect op de verdeling van het melkquotum over de 4 categorieën in vergelijking tot de referentie.¹²⁾

Tabel 4.3 laat zien dat vervroegde afschaffing van de melkquotering en bijbehorende melkpreisddaling leidt tot een versnelde schaalvergroting en verdere concentratie van de productie in vergelijking tot het referentiescenario. De melkproductie van de categorie grote melkveebedrijven met relatief lage kosten en de categorie grote met relatief hoge kosten stijgt met respectievelijk 28% en 27%. De melkproductie van de categorie kleine melkveebedrijven met relatief hoge kosten daalt met 13%. In totaal stijgt de melkproductie met 21% ten opzichte van de referentie. Verdere productie-uitbreiding op sectorniveau na afschaffing melkquotering wordt beperkt door een stijging van de marginale kosten van variabele productiefactoren, grond, vee en mestafzet.

Tabel 4.3		Totale melkproductie per categorie en totaal in Nederland in 2015 onder verschillende scenario's	
		Referentie ¹⁾	WTO
		Quotering blijft gehandhaafd ²⁾	Quotering vervroegd afgeschaft ³⁾
Categorie	1000 ton	% verschil t.o.v referentie	
Gr. en rel. Lage kosten	4983	0	28
Gr. en rel. hoge kosten	3421	0	27
Kl. en rel. lage kosten	1751	0	8
Kl. en rel. hoge kosten	869	0	-13
Totaal	11024	0	21

1) Verandering melkpreis (na GLB hervorming 2003-2009): 0%, melkquotering blijft bestaan.
 2) Verandering melkpreis (na GLB hervorming 2003-2009): -5%
 3) Verandering melkpreis (na GLB hervorming 2003-2009): -15%

Tabel 4.4 Extra kosten melkquotum per bedrijf onder het referentie- en het WTO-scenario met voortzetting melkquotering¹⁾					
	2002	2005	2009	2012	2015
Quotumaankoop (1000 kg per bedrijf per jaar)	12	12	12	12	12
Prijs melkquotum (€ per kg melk)	2,02	2,13	1,75	1,00	0,25
Waarde aangekocht quotum (1000 € per bedrijf per jaar)	23	25	20	12	3
Cumulatieve waarde aangekocht quotum (1000 € per bedrijf)	23	90	185	229	246
Afschrijving (tot 2015) (1000 € per jaar)	2	7	19	27	36
Boekwaarde aangekocht quotum (1000 €)	22	72	111	82	0
Rente (1000 €)	0	1	2	2	0
Afschrijving+Rente (1000 € per jaar, nominaal)	2	9	21	29	36
Afschrijving+Rente (1000 € per jaar, prijzen van 2015)	3	11	24	31	37
1) Aangekochte hoeveelheid in de periode 2002 tot en met 2015 is 162.000 kilogram melk. Gemiddeld rentepercentage over de afschrijvingsperiode is 2%.					

4.3.3 Effecten van de scenario's op het inkomen per categorie en totaal inkomen

In dit hoofdstuk wordt het inkomen gedefinieerd als opbrengst minus variabele kosten minus kosten (van aankoop van) melkquotum in 2015. Gegeven de periode waarover het quotum kan worden afgeschreven (tot 2015), de gemiddeld aangekochte hoeveelheid melkquotum per bedrijf per jaar in de periode 2002 tot en met 2015, de ontwikkeling van de quotumprijs en het gemiddelde rentepercentage over de afschrijvingsperiode, kunnen deze extra quotumkosten worden berekend. Het resultaat is weergegeven in tabel 4.4. Hieronder worden de uitgangspunten toegelicht. Onder het referentiescenario en onder het WTO-scenario met voortzetting melkquotering, wordt de quotering per 1 april 2015 afgeschaft. Verondersteld wordt dat de prijs van het melkquotum van het huidige peil van rond ongeveer € 2 per kilogram melk verder oploopt naar € 2,25 per kilogram melk in 2006. Daarna neemt de prijs van melkquotum geleidelijk af tot € 0,25 per kilogram melk in 2015. De daling is het gevolg van het uitgangspunt dat de melkquotering na afloop van het quotumjaar 2014/15 wordt afgeschaft: met dit vooruitzicht zal de waarde van het quotum geleidelijk afnemen en de termijn waarover het aangekochte melkquotum kan worden afgeschreven wordt steeds korter. Verder veronderstellen we dat de toename van de melkproductie per bedrijf, door aankoop van melkquotum, geleidelijk plaatsvindt over de periode 2002 tot en met 2015. Afschrijving vindt geleidelijk plaats over de resterende periode waarover het quotum waarde heeft. Het gemiddelde rentepercentage over de afschrijvingsperiode is 2%.

¹²⁾ Vanwege verschillen in efficiency tussen individuele bedrijven leidt een dergelijke prijsdaling in de praktijk waarschijnlijk wel tot extra handel in melkquotum en herverdelingseffecten. In de hier gebruikte methodiek vallen een deel van deze verschillen weg omdat gebruik wordt gemaakt van groepsgemiddelden.

Onder het WTO scenario met vervroegde afschaffing melkquotering gaan we er vanuit dat de prijs van het melkquotum tot en met 2008 hetzelfde verloopt als onder de andere twee scenario's. In 2009 wordt besloten tot directe afschaffing van de melkquotering waarna de prijs van het quotum direct naar € 0 per kilogram melk daalt. Echter, de investeringen in melkquotum in de periode 2002 tot en met 2008 moeten nog wel worden afgeschreven. Verondersteld wordt dat in 2015 de laatste afschrijving plaats vindt. Vandaar dat er ook onder het WTO scenario met vervroegde afschaffing in 2015 nog kosten voor melkquotum moeten worden ingerekend.

Tabel 4.4 laat zien dat onder het referentiescenario en onder het WTO-scenario met voortzetting melkquotering extra quotumkosten (afschrijving plus rente) voor het gemiddelde bedrijf gelijk zijn aan ongeveer € 24.000 per jaar in 2009 (reële prijzen bij 2% inflatie per jaar). De extra quotumkosten lopen op tot ongeveer € 37.000 per jaar in 2015. Onder het WTO- scenario met vervroegde afschaffing melkquotering zijn de extra kosten van melkquotering, als gevolg van eerdere investeringen in melkquotum, op het gemiddelde bedrijf gelijk aan ongeveer € 20.000 per jaar (tabel 4.5). Onder dit scenario dalen de extra kosten tot € 16.000 in 2015.

Tabel 4.6 gaat in op het inkomen per categorie bedrijfstype onder de verschillende scenario's. Het inkomen (volgens de hier gehanteerde definitie, zie tabel) onder de twee WTO-scenario's wordt vergeleken met het inkomen onder het referentiescenario. In vergelijking tot het inkomen volgens het referentiescenario daalt het inkomen met 8% onder het WTO-scenario met voortzetting van de melkquotering. Onder het scenario met vervroegde afschaffing van het quoteringssysteem daalt het gemiddelde inkomen in de melkveehouderij iets meer, namelijk met 9% in vergelijking tot de referentie. De verschillen tussen categorieën zijn echter zeer groot. De inkomensdaling varieert van 28% op de

Tabel 4.5 Berekening extra kosten melkquotum per bedrijf onder het referentiescenario en het WTO-scenario met afschaffing melkquotering¹⁾

	2002	2005	2009	2012	2015
Quotumaankoop (1000 kg per bedrijf per jaar)	12	12	0	0	0
Prijs melkquotum (€ per kg melk)	2,02	2,13	0,00	0,00	0,00
Waarde aangekocht quotum (1000 € per bedrijf per jaar)	23	25	0	0	0
Cumulatieve waarde aangekocht quotum (1000 € per bedrijf)	23	90	165	165	165
Afschrijving (tot 2015) (1000 € per jaar)	2	7	16	16	16
Boekwaarde aangekocht quotum (1000 €)	22	27	94	47	0
Rente (1000 €)	0	1	2	1	0
Afschrijving+Rente (1000 € per jaar, nominaal)	2	9	18	17	16
Afschrijving+Rente (1000 € per jaar, prijzen van 2015)	3	11	20	18	16

1) Aangekochte hoeveelheid in de periode 2002 tot en met 2009 is 81.000 kilogram melk. Gemiddeld rentepercentage over de afschrijvingsperiode is 2%.

Tabel 4.6		Totaal inkomen (als opbrengst verminderd met variabele kosten en extra kosten melkquotum) per categorie in 2015 onder verschillende scenario's		
		Referentie ¹⁾	WTO	
			Quotering blijft gehandhaafd ²⁾	Quotering vervroegd afgeschaft ³⁾
Categorie	Inkomen in mln. Euro	% verschil t.o.v referentie		
Gr. en rel. lage kosten	1086	-7	-8	
Gr. en rel. hoge kosten	688	-8	-5	
Kl. en rel. lage kosten	336	-8	-10	
Kl. en rel. hoge kosten	182	-8	-28	
Totaal	2292	-8	-9	
<p><i>Noot: Gemiddelde quotumprijs over de periode 2002 tot en met 2015 is € 1,00 per kg melk.</i> 1) Verandering melkprijs (na GLB hervorming 2003-2009): 0%, melkquotering blijft bestaan. 2) Verandering melkprijs (na GLB hervorming 2003-2009): -5% 3) Verandering melkprijs (na GLB hervorming 2003-2009): -15%</p>				

categorie kleine bedrijven met relatief hoge kosten tot 5% op de categorie grote bedrijven met relatief hoge kosten. Deze laatst genoemde categorie zijn de relatief snelle groeiers (zie tabel 4.2). Deze bedrijven zouden geconfronteerd worden met een inkomensdaling van 8% als het quotum wordt gehandhaafd, tegen een daling van 5% indien het quotum vervroegd wordt afgeschaft. Vooral voor deze categorie bedrijven compenseren lagere extra quotumkosten (en de mogelijkheid om vrij te produceren) de lagere melkprijs na afschaffing melkquotering aan de andere kant. Duidelijke verliezers zijn de bedrijven in de categorie kleine bedrijven met relatief hoge kosten. In 2015 gaat het in deze groep om ongeveer 17% van de bedrijven.

4.3.4 Structuurontwikkeling onder het scenario met vervroegde afschaffing van de quotering

Bij een afschaffing van de quotering en een (verdere) daling van de melkprijs moet voor de structuurontwikkeling met het volgende worden rekening gehouden:

- Stoppers (direct of later)
 - een groep veehouders zal eerder stoppen om alsnog de (dalende) quotumwaarde te incasseren;
 - stoppers als gevolg van het niet meer kunnen voldoen aan vaste lasten;
 - idem omdat de lagere prijs niet meer aantrekkelijk is om door te melken;
 - idem in de komende jaren omdat de lagere prijs onvoldoende is voor vervangingsinvesteringen en te weinig oplevert voor de opvolgers;
- Blijvers, investeerders
 - bedrijven die de laatste jaren al investeerden in melkquotum, kunnen nu gemakkelijker uitbreiden;
 - bedrijven die niet of nauwelijks in quotum investeerden (opzagen tegen de hoge kosten), durven het

Tabel 4.7 Aantal melkveebedrijven in 2015 onder verschillende scenario's

	Referentie ¹⁾	WTO	
		Quotering blijft gehandhaafd ²⁾	Quotering vervroegd afgeschaft ³⁾
Categorie	Aantal bedrijven	% verschil t.o.v referentie	
Groot	9700	0	-7
Klein	6200	0	-18
Totaal	15900	0	-11

1) Verandering melkprijs (na GLB hervorming 2003-2009): 0%, melkquotering blijft bestaan.
2) Verandering melkprijs (na GLB hervorming 2003-2009): -5%
3) Verandering melkprijs (na GLB hervorming 2003-2009): -15%

nu wel aan uit te breiden;

- Nieuwkomers

- bedrijven die de afgelopen jaren de melkveehouderij hebben beëindigd, maar nog wel grond, gebouwen e.d. hebben, kunnen terugkeren tot de sector, bijvoorbeeld waar de melkproductie is gestaakt om gezondheidsredenen en waar nu wel opvolging kan plaatsvinden;
- op bedrijven met grond in de akkerbouw (of veehouderij) waar geen melk is geproduceerd. Als deze bedrijven in de melkveehouderij komen, neemt ook de oppervlakte gras en voedergewassen toe ten koste van het areaal akkerbouw.

Het is lastig om alle bovenstaande elementen te kwantificeren en zo een inschatting te maken van het aantal melkveebedrijven in 2015 na afschaffing melkquotering. In tabel 4.7 wordt een globale prognose gegeven ten aanzien van de mogelijke ontwikkeling van het aantal grote en kleine bedrijven na afschaffing van de melkquotering. Daarbij is als volgt te werk gegaan. Het gemiddelde saldo per bedrijf per categorie na afschaffing melkquotering wordt gelijk verondersteld aan het gemiddelde saldo per bedrijf per categorie onder het referentiescenario. Uitgaande van het inkomen per categorie na afschaffing melkquotering (zie tabel 4.6) kunnen we dan een inschatting maken van het aantal bedrijven. Tabel 4.7 laat zien dat, zoals te verwachten was, met name het aantal kleine bedrijven versneld zal afnemen. In totaal zal het scenario met vervroegde afschaffing melkquotering leiden tot zo'n 10% minder bedrijven dan volgens het referentiescenario in 2015 het geval zal zijn. De uitkomsten in tabel 4.7 moeten worden gezien als effecten op de korte tot middellange termijn. Op de lange termijn kunnen de structureffecten groter zijn.

4.3.5 Effecten voor andere sectoren en het milieu

In vergelijking tot het referentiescenario heeft afschaffing van de melkquotering ook gevolgen voor het inkomen in andere landbouwsectoren. Uit modelberekeningen blijkt dat in de akkerbouw het gemiddelde inkomen per hectare toeneemt, terwijl het totale inkomen op sectorniveau ongeveer

Tabel 4.8		Stikstofbalans over alle activiteiten en regio's in DRAM in 2015 onder verschillende scenario's (kg N per hectare)	
	Referentie ¹⁾	WTO	
		Quotering blijft gehandhaafd ²⁾	Quotering vervroegd afgeschaft ³⁾
Categorie	Kg N per ha	% verschil t.o.v referentie	
Productie in dierlijke mest	218	0	11
Aanwending uit kunstmest	124	0	-3
Aanwending uit dierlijke mest	186	0	11
Opname met gewassen	201	0	0
Emissie als ammoniak	73	0	10
Overschot op bodembalans	82	0	15

1) Verandering melkprijs (na GLB hervorming 2003-2009): 0%, melkquotering blijft bestaan.
 2) Verandering melkprijs (na GLB hervorming 2003-2009): -5%
 3) Verandering melkprijs (na GLB hervorming 2003-2009): -15%
 NB. Omdat niet alle activiteiten worden meegenomen, wijkt bovenstaande balans af van de nationale stikstofbalans.

constant is. De toename in het gemiddelde inkomen per hectare komt door een relatieve verschuiving naar intensieve gewassen met een relatief hoger saldo in het bouwplan (gewassen met een lager saldo zoals graan worden het eerst minder geteeld). Daarnaast neemt het inkomen uit mestacceptatie toe. Uitgegaan is van een maximale mestacceptatie in de akkerbouw tot 170 kg N uit dierlijke mest per hectare (dat wil dus niet zeggen dat die ruimte ook persé wordt gebruikt).

In de varkenshouderij en in de pluimveehouderij daalt door het afschaffen van de melkquotering het inkomen met 2 tot 9% als gevolg van hogere mestafzetkosten. In de vleesveehouderij daalt het inkomen met ongeveer 5%, terwijl het inkomen in de vleeskalverhouderij juist toeneemt met ongeveer 20% in vergelijking tot het referentiescenario. Dit wordt veroorzaakt door lagere kosten voor kunstmelk en kalveren. Het effect van het extra aanbod van kalfsvlees op de prijs van kalfsvlees wordt niet meegenomen.

Tabel 4.8 gaat in op de stikstofbalans in 2015 onder verschillende scenario's. Na afschaffing melkquotering neemt de productie van stikstof in dierlijke mest sterk toe in vergelijking tot het referentiescenario. De aangewende hoeveelheid stikstof (N) uit dierlijke mest neemt sterk toe. Namelijk met ongeveer 11% ten opzichte van de referentie. De emissie van ammoniak stijgt met ruim 10% in vergelijking tot het referentiescenario. Ten opzichte van het referentiescenario is het stikstof (N) overschot op de bodembalans toegenomen met ruim 15%. Opgemerkt kan nog worden dat deze toename vooral wordt veroorzaakt door een toename van de aanwending van dierlijke mest op akkerbouwbedrijven. De extra mestproductie op melkveebedrijven door uitbreiding melkveestapel kan niet op het eigen bedrijf worden geplaatst omdat in 2015 in het referentiescenario de maximaal toegestane hoeveelheid wordt bereikt.

4.4 Discussie

De uitkomsten die hierboven zijn gepresenteerd, zijn noodzakelijkerwijs gebaseerd op een groot aantal aannames. Hieronder volgt een discussie van een aantal essentiële aannames.

In deze studie worden individuele melkveebedrijven geaggregeerd naar verschillende typen melkveebedrijven. Vervolgens wordt verder gewerkt met gemiddelden per groep. Dit was nodig om te komen tot een werkbaar en geïntegreerd model. Het nadeel is dat verschillen binnen een groep uit het zicht verdwijnen en verder niet worden meegenomen. Het effect hiervan is waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijke effecten van het WTO-scenario en het scenario met afschaffing melkquotering op bijvoorbeeld de herverdeling van melkquota bij verdere prijsverlaging (WTO-scenario) en het totale aanbod van melk na afschaffing melkquotering.

Na afschaffing melkquotering neemt de vraag naar grond vanuit de melkveehouderij en de prijs van landbouwgrond toe. De extra kosten voor de melkveehouderij worden hier niet meegenomen. Dit betekent een overschatting van het inkomen op melkveebedrijven na afschaffing melkquotering. Door de hoge grondprijs zal de categorie extensieve melkveebedrijven, waaronder bijvoorbeeld biologische melkveebedrijven, het moeilijk hebben zich verder te ontwikkelen.

Het effect van het mestbeleid en dan vooral het wel of niet continueren van de derogatie op de hier gepresenteerde uitkomsten onder de verschillende scenario's is complex. Dit komt doordat derogatie van de nitraatrichtlijn niet alleen van belang is voor de melkveehouderij, maar ook voor andere veehouderijsectoren. Uitkomsten van DRAM duiden erop dat derogatie niet van invloed is op de uiteindelijke totale stijging van het melkaanbod na afschaffing melkquotering, maar wel op het aandeel van de verschillende categorieën in het totale melkaanbod na afschaffing melkquotering: zonder derogatie concentreert het melkaanbod zich verder op de relatief grotere en meer intensieve melkveebedrijven in de uitgangssituatie. Dit kan via aankoop van extra grond of via afzet van mest bij derden.

Het inkomen onder het referentiescenario en onder het WTO-scenario wordt mede bepaald door de berekende extra quotumkosten. Deze zijn afhankelijk van de veronderstelde aangekochte hoeveelheid melkquotum op de continuerende bedrijven in de periode 2002 tot 2015 en de veronderstelde ontwikkeling van de marktprijs van melkquotum. Deze laatste is weer mede afhankelijk van de kans dat de quotering wordt afgeschaft, zoals dat wordt beoordeeld door de ondernemer. De berekende extra quotumkosten zijn dus onzeker. Naarmate de prijs van het melkquotum hoger is dan hier wordt aangenomen, zijn er meer continuerende bedrijven die voordeel hebben van vervroegde afschaffing van de melkquotering.

De hier gepresenteerde uitkomsten moeten worden gezien als verwachtingen op de korte tot middellange termijn. Onder het scenario afschaffing melkquotering zal zich een versnelde herstructurering van de sector voordoen. Op de lange termijn zullen de verschillen met het referentiescenario dus groter zijn. De melkproductie op de categorie meest efficiënte bedrijven zal op de lange termijn meer toenemen dan hier gepresenteerd. Daar tegenover staat dat de melkproductie op de categorie minder efficiënte bedrijven meer zal afnemen dan hier gepresenteerd.

Gevolgen van beleidsveranderingen voor de zuivelketen

5.1 Inleiding

Naast de gevolgen van mogelijke beleidsveranderingen voor de primaire sector is het ook zinvol om de consequenties voor de zuivelindustrie en de zuivelketen als geheel te analyseren. Bij een fors hogere melkproductie in Nederland staat de zuivelindustrie voor de opgave deze hoeveelheid tot waarde te brengen. Hierbij is de positie van de Nederlandse zuivelindustrie in Europees verband van belang, evenals de samenhang in de zuivelketen. Dit hoofdstuk geeft een beknopt inzicht in de structuur van de Europese zuivelindustrie om vervolgens in te gaan op de mogelijkheden voor de Nederlandse zuivelondernemingen meer melk te verwerken en af te zetten. Daarnaast wordt ook ingegaan op de melk- en zuivelketen als geheel. Onder veranderende beleids- en marktomstandigheden zal de kracht van de keten immers meer bepalend worden voor de positie in de markt.

5.2 Melkquotering en structuur van de zuivelindustrie

In de verwerkende industrie heeft het proces van concentratie en consolidatie dat al voor de invoering van het quotastelsel gaande was, zich onder de quotering voortgezet. In verband met de noodzaak om bij een beperkt melkaanbod de marges te handhaven, hebben talrijke fabriekssluitingen en overnames van bedrijven plaatsgevonden. Sinds het midden van de jaren zeventig is het aantal zuivelfabrieken in de EU-9 gedaald van circa 7500 in 1975 tot 3500 in 1997 (EC, 2002). De capaciteit van de resterende zuivelfabrieken is toegenomen van gemiddeld 20 duizend ton tot 30 duizend ton in 1997. De Commissie schat in dat in 2002 40 zuivelfabrieken tweederde van de geproduceerde rauwe melk verwerkten. Uit cijfers van Eurostat (Mahon, 2005) blijkt dat er slechts een kleine groep grote zuivelbedrijven bestaat en dat deze groep een steeds groter aandeel in de melkverwerking voor zijn rekening neemt. Zo verzamelde in 2003 nog geen 2% van de melkverwerkende ondernemingen 300.000 ton of meer. Deze bedrijven verwerken 60% van de totale melkplas van EU-15, tegen 45% in 1994. De groep middelgrote bedrijven wordt steeds kleiner. Hierdoor ontstaat een vrij scherpte tweedeling in de Europese zuivelindustrie: een klein aantal (hele) grote ondernemingen naast een groot aantal kleine. Deze laatste kunnen nog traditioneel voor een lokale groep melkveehouders werken dan wel actief zijn in de markt van bijvoorbeeld biologische producten of specialiteiten.

Tabel 5.1 De Europese top-10 zuivelondernemingen, 2005, gerangschikt op basis van hoeveelheid verwerkte melk¹⁾

Bedrijf	Land ²⁾	Melkverwerking (in miljoen kg)	Eigendom
Arla	DK/ ZW/ VK	7200	Coöperatie
Lactalis	FR/BE/VK	5500	Privaat
Friesland Foods	NL/DU	5200	Coöperatie
Campina	NL/DU/BE/PL	5200	Coöperatie
Nordmilch	DU/VK	4200	Coöperatie
Bongrain/CLE	FR/BE/DU	3300	Privaat
Nestlé	ZW	2350	Privaat
Sodiaal	FR	2300	Privaat
Dairy Crest	VK	2100	Privaat
Humana Milchunion	DU	2000	Coöperatie

1) Nestlé en Danone zijn in omzet gemeten de grootste Europese zuivelconcerns. Danone is gemeten naar hoeveelheid verwerkte melk, 'slechts' twaalfde. 2) Genoemde landen zijn niet alle, maar wel de belangrijkste waar het bedrijf actief is.

Bron: Dairy Industry News, 2005

Structuur in diverse EU-15 lidstaten¹³⁾

In sommige landen van de EU-25 is de concentratie in de zuivelindustrie extreem. In Zweden verwerkt Arla 93% van de melk en heeft dus vrijwel een monopoliepositie. Hetzelfde geldt in Denemarken. In Nederland kan men spreken van een duopolie van Friesland Foods en Campina die gezamenlijk zo'n 80% van de melk in het land verwerken. De markt in Ierland is verdeeld tussen drie zuivelaars (Kerry, Glanbia en Dairygold). In de grote zuivellanden Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië is de industrie veel minder geconcentreerd, ofschoon er in elk land wel een aantal dominante ondernemingen is. Zo behoren de twee grootste Duitse bedrijven - de coöperaties Humana en Nordmilch - tot de tien grootste Europese zuivelondernemingen, maar zijn er nog zo'n 100 bedrijven actief. Wel is een proces van verdere consolidatie in Duitsland aanstaande. Aanleiding tot deze ontwikkelingen zijn om bij de dalende interventieprijsen en exportsteun de toenemende concurrentie op de wereldmarkt en de toenemende marktmacht van de Duitse supermarktconcerns het hoofd te kunnen bieden. Vooral dat laatste speelt in Duitsland een grote rol. Ook in het Verenigd Koninkrijk vergroot de melkprijzdaling de noodzaak om de verwerking doelmatiger te laten plaatsvinden. De zuivelindustrie in het VK worstelt al jaren met structurele overcapaciteit en inefficiëntie. Frankrijk heeft enkele grote internationaal opererende zuivelondernemingen maar ook nog erg veel kleine. Wel is hier

¹³⁾ Veel feitelijke informatie over dit onderwerp komt uit diverse Zuivelzicht-artikelen en van de websites Food Navigator.com en Dairy Reporter.com

ook beweging op het overnamefront. Overnames en consolidaties hebben zich de afgelopen jaren ook veelvuldig voorgedaan in de nieuwe lidstaten in Oost-Europa. Hier hebben vooral West-Europese zuivelondernemingen, waaronder ook Nederlandse, zich goed gepositioneerd.

Tabel 5.1 toont de grootste tien Europese zuivelconcerns en de melk die deze bedrijven verwerken binnen de EU. Gezamenlijk verwerken de ondernemingen zo'n 40 miljoen ton van de 130 miljoen ton melk (= 30%) die in de EU-25 wordt aangevoerd.

Nederlandse positie in de Europese zuivelindustrie

De positie van de Nederlandse zuivelindustrie in Europa is redelijk sterk (De Bont en Van Berkum, 2004). De belangrijkste ondernemingen zijn sterk internationaal georiënteerd, hetzij via handel, hetzij via lokale vestigingen in het buitenland. Een aantal ondernemingen heeft goede posities in naburige landen als België en Duitsland. Ook in de nieuwe lidstaten in Oost-Europa hebben Nederlandse ondernemingen belangen in de vorm van productielocaties. De grote Nederlandse zuivelondernemingen scoren ook redelijk in verhouding tot enkele andere grote Europese zuivelconcerns op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarbij het gaat om verschillende aspecten op het gebied van winstgevendheid (profit), milieu (planet) en maatschappelijke betrokkenheid, voedselveiligheid e.d. (people) en hebben een gezonde financieringsbasis (Vogelzang et al., 2003a).

In hun poging de kosten te drukken en de marketing van met name merkproducten te versterken, worden door de Nederlandse ondernemingen ook internationale samenwerkingsverbanden opgezet. Zo kondigden Friesland Foods en Lactalis (een van de grootste Franse zuivelondernemingen) in november 2005 een samenwerkingsverband aan op het gebied van marketing van kaas op de Duitse markt. Een ander voorbeeld is de samenwerking van Campina en Larive International in Polen, waar laatst genoemde de productiefaciliteiten van Campina heeft overgenomen, terwijl Campina zich toelegt op de verkoop van merkartikelen en investeert in de ontwikkeling van nieuwe producten. Met deze strategie, waarbij veel aandacht is voor innovaties in producten en marketing, gaan de Nederlandse zuivelondernemingen de concurrentie aan met zuivelgiganten zoals Danone en Nestlé. De toename van het aandeel van merkproducten in de omzet bij beide grote Nederlandse zuivelondernemingen is een indicatie dat deze strategie succesvol is. De Nederlandse zuivelindustrie lijkt zich goed te kunnen handhaven in de Europese top van zuivelondernemingen.

5.3 Positie van de Nederlandse melk- en zuivelketen

De kansen voor de Nederlandse zuivelindustrie bij verandering van het Europese zuivelbeleid kunnen niet geïsoleerd worden beschouwd. De zuivelindustrie vormt een onderdeel van een keten rond de grondgebonden rundveehouderij.¹⁴⁾ De Nederlandse melk- en zuivelketen kent hierbij een aantal voordelen en sterke punten, zoals (De Bont en van Berkum, 2004:125; De Vlieger, 2004:12):

- gunstige natuurlijke omstandigheden voor veehouderij (grond, klimaat);
- goede infrastructuur van toelevering (onder meer veevoeders, mede door omvangrijke andere veehouderijtakken, gebruik van breed arsenaal grondstoffen, havens etc.);
- goede infrastructuur van diensten en kennis (veeverbetering, diergezondheid, financiering, onderzoek, voorlichting en advisering, onderwijs);
- hoog opleidings- en vakbekwaamheidsniveau ondernemers;
- al enige jaren aandacht voor kwaliteitsborging in de keten (KKM-aanpak en opvolgende strategieën per zuivelonderneming);
- logistieke voordelen door grote productieomvang in relatief klein land, waardoor gemiddeld kortere afstanden tussen melkveebedrijf en zuivelverwerker;
- gunstige geografische ligging met een omvangrijke koopkrachtige markt op korte afstand (Noordwest-Europa);
- ervaring met en kennis van de internationale zuivelmarkt;
- de Nederlandse zuivelindustrie is al behoorlijk op weg met de omschakeling van een kostprijs- naar een differentiatiestrategie.

Tegenover deze positieve aspecten staan echter belangrijke nadelen en zwakkere punten voor de Nederlandse keten, zoals:

- schaarste aan (fysieke en milieu-)ruimte met hoge prijzen bij grondaankoop en pacht;
- hoge melkquotaprijzen en daaraan verbonden kosten (Vogelzang et al., 2003b);
- relatief hoge arbeidslonen;
- mestafzetkosten voor de intensievere melkveebedrijven;
- relatief geringe investeringen in R&D (De Vlieger, 2004).

Per saldo geven de hoge prijzen van melkquota aan dat de Nederlandse melkveehouderij streeft naar groei. De hoge quotaprijzen zijn mede het gevolg van de prestaties van de zuivelindustrie en de verwachting van de melkveehouders dat die ook in de toekomst (relatief) gunstig zullen zijn. De kosten van de verwerving van melkquota zijn gemiddeld in de loop van de jaren toegenomen tot een niveau van ongeveer 6 eurocent per kg melk in 2003 (Vogelzang et al., 2003b), ofwel ongeveer 15% van de Nederlandse kostprijs van melk (af-boerderij) in dat jaar. Sindsdien zijn de prijzen van

¹⁴⁾ Zie Berkhout en van Bruchem, 2006: 167, voor een overzicht van relaties en stromen in deze keten.

melkquotum nog hoger geworden (zie hoofdstuk 4).

Voor de positie van de Nederlandse zuivel in de EU, onder meer op de belangrijkste afzetmarkt Duitsland, is zowel een kostprijsstrategie (vooral voor de afzet via de discounters) als een differentiatie strategie nodig om consumenten te bereiken die zaken als gezondheid en gemak op prijs stellen. Binnen de EU kan bijvoorbeeld Polen sterker zijn als het gaat om het aanbieden tegen een lagere prijs, terwijl bijvoorbeeld Frankrijk sterk staat op het gebied van productinnovatie.

Ook voor de afzet naar derde landen geldt dat beide marktstrategieën betekenis hebben. Nieuw-Zeeland, Australië en de Latijns-Amerikaanse aanbieders (Argentinië, Brazilië) benutten de lage kostprijs als concurrentiewapen. Om de Nederlandse posities op de markten voor boter, kaas, condens e.d. (duurzaam houdbare producten) te kunnen handhaven en versterken is een verlaging van de kosten in de primaire sector nodig. De afschaffing van de quotering is in die zin ook belangrijk. Voor het verwerven van een positie op markten van nicheproducten in derde landen moet geïnvesteerd worden in productvernieuwing en zal veelal samengewerkt moeten worden met lokale zuivelondernemingen.

5.4 Gevolgen van afschaffing van melkquotering voor de zuivelindustrie en -markt

De gevolgen van veranderingen in het zuivelbeleid die neerkomen op prijsdaling en/of inkrimping van het quotum maar het systeem van melkquotering als zodanig handhaven, zijn besproken in paragraaf 5.2: er is in zo'n situatie een voortdurende noodzaak om de efficiëntie van de bedrijfsvoering te verbeteren. Meest geëigende manieren hiertoe zijn rationalisatie, schaalvergroting en samenwerking, ook in internationaal verband. De geschiedenis van de twee grote Nederlandse zuivelcoöperaties is een goede weerspiegeling van de wijze waarop dit proces zich in Europa heeft voorgedaan.

Wanneer echter het melkquotum wordt afgeschaft, doet zich een andere situatie voor. In de regio's waar de melkveehouderij tegen relatief lage kosten kan produceren zal de productie toenemen, hiermee op zichzelf al de melkprijs (verder) onder druk zettend. Door de lagere melkprijzen zal de productie in gebieden met hogere kosten krimpen. Binnen de EU zal de productie verschuiven van regio's met een melkveehouderij waar tegen relatief hoge kosten wordt geproduceerd naar regio's met lage productiekosten. Nederland heeft hierbij meer dan andere landen het voordeel dat uitbreidende bedrijven niet langer geconfronteerd worden met kosten voor de aankoop van quotum. Per saldo neemt de productie in de EU waarschijnlijk iets toe: met uitzondering van de OESO wijzen de meeste recente studies over het afschaffen van de melkquotering in de richting van een productiegroei van enkele procenten (o.a. Berkhout et al., 2003; Lips en Rieder, 2005) tot hooguit ruim 10% (CEG, 2002). De melkproductie (groei) zou vooral in Ierland, Denemarken, Nederland en Polen kunnen plaatsvinden, en in mindere mate ook in het Verenigd Koninkrijk en in het noorden en oosten van Duitsland (Lips en Rieder, 2005; Hemme et al., 2005). De vraag is op welke wijze (prijsniveau, productenpakket, geografische bestemming) de zuivelindustrie in deze landen de extra melk zal gaan vermarkten. Voor de beantwoording van deze vraag is een aantal aspecten op het gebied van marktontwikkelingen en bedrijfsstrategieën van belang.

Gunstig bij een per saldo hogere productie in de EU is de verwachting dat ook de internationale

vraag naar zuivelproducten toeneemt. Die gunstige vraagontwikkeling doet zich dan grotendeels voor in minder welvarende landen buiten de EU. De vraag stijgt door de verwachte groei van de inkomens en de bevolkingsgroei en ook door de veranderende, meer westerse consumptiepatronen in landen buiten de EU. Ook binnen de EU zijn er mogelijkheden voor groei van de consumptie, vooral in de nieuwe lidstaten. De meer welvarende regio's in Europa zijn wat zuivelconsumptie betreft verzadigde markten. Om daar nog groei te realiseren en marktaandeel te winnen zal geïnvesteerd moeten worden in innovatie en merkontwikkeling.

Ondanks de voortgaande internationalisering van de grotere zuivelbedrijven is de melk- en zuivelverwerkende industrie in de EU nog steeds sterk verbonden met en afhankelijk van de melkleveranties door de melkveehouders in een land of regio. Belangrijk punt daarbij is dat een groot deel van de verwerkende bedrijven coöperatief georganiseerd is. Wel is de laatste jaren door fusies en overnames van bedrijven een aantal grote zuivelondernemingen ontstaan met activiteiten en belangen in meerdere lidstaten en regio's met verschillende perspectieven wat betreft de ontwikkeling (groei of daling) van de melkproductie na de afschaffing van het quoteringssysteem. Hierdoor hoeven de gevolgen voor de zuivelondernemingen niet overeen te komen met de gevolgen op lidstaatniveau.

Wat de Nederlandse zuivelindustrie betreft, deze is sterk gericht op de afzet op buitenlandse markten, waarvan een belangrijk deel ook buiten de EU. Buitenlandse afzet wordt niet alleen gerealiseerd via export maar ook door lokale productie. Enkele ondernemingen hebben vestigingen in (nieuwe) EU-lidstaten waar productiekosten hoger liggen dan de melkprijs zal zijn in geval van afschaffing van het melkquotum. Daar zal de productie naar verwachting afnemen. In Nederland krijgen de zuivelondernemingen te maken met een forse uitbreiding van de melkplas - zie de modeluitkomsten van hoofdstuk 4. Door de verspreide activiteiten zou verevening van productie tussen overschotgebieden (Nederland) met tekortgebieden (bv. in Oost-Europa) binnen deze onderneming kunnen plaatsvinden, waardoor per saldo niet eens zoveel meer melk zal worden verwerkt. Om deze winstgevend af te kunnen zetten, zal naast de al aangehaalde investeringen in productinnovatie en vermarkting van producten wel voortdurend aandacht moeten zijn voor een heroriëntatie op de derde markten (waar is de groei van de vraag, en welke product-marktcombinaties kunnen zonder exportsteun nog aantrekkelijk zijn), en een heroriëntatie op de afzetmarkten binnen de EU (afzetgroei kan vooral gerealiseerd worden in landen met een zwakke melk- en zuivelstructuur).

Een en ander betekent dat de zuivelindustrie (en handel) bij verandering van het beleid voor enorme uitdagingen staat, zowel wat betreft het volume als wat betreft de prijs die voor de veehouder gerealiseerd moet/kan worden. Hierbij is de investeringsstrategie in de komende jaren doorslaggevend.

Voor een zorgvuldig, consistent investeringsbeleid in de verschillende geledingen van de melk- en zuivelkolom is het van belang dat de Europese zuivelbeleidaanpassingen met enige geleidelijkheid en volgtijdelijk in een zelfde richting plaats vinden. Dit geldt voor het afbouwen van de exportrestituties, de verlaging van de invoertarieven en het afbouwen van de melkquotering. Op de mogelijkheden om het beleid zo verantwoord mogelijk aan te passen gaat het volgende hoofdstuk verder in.

Draaiknoppen voor het beleid en conclusies

6.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is een kwantitatieve en een kwalitatieve analyse gemaakt van de mogelijke ontwikkelingen in de sector bij vervroegde afschaffing melkquotering, dus ruim voor 2015. Berekningen laten zien dat de effecten van een directe overgang van het huidige zuivelbeleid naar een zuivelbeleid zonder melkquotering, met aanzienlijk lagere prijzen tot gevolg, ingrijpend zijn voor de inkomens van een deel van de sector. Bij een directe overgang kunnen bedrijven zodanig in financiële problemen komen dat de continuïteit in gevaar komt. Dit risico geldt niet alleen voor de bedrijven met een structureel laag inkomen, maar juist ook voor een aantal grotere bedrijven met relatief hoge financieringslasten door de recente uitbreiding en of overname van het bedrijf. Globaal geschat daalt het aantal bedrijven met ongeveer 10% ten opzichte van de situatie waarin de melkquotering gehandhaafd blijft. Overigens wordt ook bij voortzetting van de quotering een duidelijke afname van het aantal bedrijven voorzien (zie hoofdstuk 2 en Silvis en De Bont, 2005).

Door de afschaffing van de quotering kan bovendien de melkproductie in bepaalde gebieden van de EU drastisch dalen, waardoor zuivelondernemingen minder aanvoer van melk krijgen. Daar staat tegenover dat in andere regio's van de EU de melkproductie sterk kan toenemen. Ook dat kan zuivelondernemingen in problemen brengen als ze niet in staat zijn om deze melk rendabel te vermarkten, maar contractueel wel verplicht zijn tot afname van de melk van de melkveehouder.

Tegen die achtergronden is het zinvol te bezien op welke wijze de overgang van het huidige beleid naar de situatie zonder melkquotering gestalte kan krijgen. In dit hoofdstuk komen verschillende mogelijkheden aan de orde:

- Geleidelijke(r) prijsaanpassingen;
- Quotumbeleid;
- Flankerend beleid;

Deze punten staan niet los van elkaar en worden daarom in onderlinge samenhang besproken.

6.2 Geleidelijke(r) prijsaanpassingen

Afhankelijk van de (uiteindelijke) uitkomsten van een WTO-ronde op het gebied van de verlaging van de invoertarieven en de uitfasering van de exportsteun kan de daling van de interventieprijsen stapsgewijs, dus gespreid over meerdere jaren, doorgevoerd worden. In die zin kan een soortgelijk pad worden gevolgd als in de Luxemburg Akkoorden is vastgelegd (zie bijlage I). Bij een dergelijke gefaseerde prijsverlaging zal de quotering als instrument om de melkproductie te beheersen nog niet direct hoeven worden afgeschaft. In dit rapport houdt de WTO-variant met de combinatie van een

beperkte prijsdaling en voortzetting van de quotering rekening met een dergelijke, tijdelijke situatie.

Gedurende de jaren die voorafgaan aan de opheffing van de quotering zal, met de stapsgewijze daling van de melkprijs, ook de prijs van het melkquotum dalen. Deze periode kunnen de bedrijven die in recente jaren nog geïnvesteerd hebben, benutten om op die investering af te schrijven. In deze jaren kunnen ook de financieringslasten van de dan nog in quota investerende bedrijven afnemen, mits het aangekochte volume relatief beperkt blijft. De geleidelijke prijsdaling kan gepaard gaan met enige uitbreiding van de quota door 'Brussel' en andere aanpassingen in het quoteringsbeleid, waardoor het productievolume zich kan aanpassen aan de marktvraag (zie ook 6.3). De zuivelondernemingen kunnen met de geleidelijke uitbreiding van de quota de meer ontvangen melk beter tot waarde brengen dan bij een forse toename van de aanvoer binnen enkele jaren.

6.3 Quotumbeleid

Het huidige quotumstelsel kent nog een zodanig hoge prijsbescherming van melk dat de productieomvang in (nagenoeg) alle landen van de EU steeds gelijk is aan de toegestane hoeveelheid: de quota worden volgemolken. Bij verdergaande prijsdaling (en ontkoppelde toeslagen) zal dat in bepaalde gebieden en landen, namelijk die met een hoge kostprijs, niet meer het geval zijn. Dit biedt de EU de mogelijkheid om de quota uit te breiden, zonder dat het risico ontstaat dat de zuivelmarkt in de EU uit evenwicht raakt. Maar er zijn ook, eventueel in combinatie met de quotumuitbreiding, andere mogelijkheden om de overgang naar een zuivelmarkt zonder quotering te maken, zoals:

- verevening

Binnen een land kunnen de verschillen in productie (over- en onderschrijding) al worden verevend. Wordt het landenquotum per saldo niet overschreden dan zijn de overschrijders vrijgesteld van het betalen van de heffing; de situatie in Nederland in 2005/2006 is hiervan een voorbeeld. Verevening over de grenzen, dus tussen lidstaten, is tot nu toe niet toegepast. Een dergelijke verevening kan er toe bijdragen dat de melkproductie in de EU geleidelijker naar een meer marktgerichte situatie groeit. De structureel sterkere zuivellanden breiden dan de productie uit, de zwakkere ondergaan een krimp. Hierbij is wel de vraag of de landen die (structureel) onder het quotum blijven hiervoor een compensatie dienen te krijgen (zie ook 6.4).

- verlaging heffing

In het huidige quotumstelsel is de (super)heffing zo hoog dat de melk geproduceerd boven het quotum niets oplevert. In de geschetste overgangssituatie is dat niet meer nodig; het gevaar van een overvoerde zuivelmarkt is door de lagere prijs sterk verminderd. De heffing kan dus worden verlaagd. Het voordeel hiervan is dat de potentieel sterkere melkveehouders het bedrijf kunnen ontwikkelen. Dit draagt ook bij aan een geleidelijke groei van de melkproductie in de EU naar een meer marktgerichte situatie en aan een versterking van de positie tegenover internationale concurrentie. Met een verlaging van de heffing zal de quotumprijs automatisch dalen; aankoop van quotum is dan immers strikt genomen niet meer nodig om de productie uit te breiden. De heffingsverlaging past ook bij de afbouw van uitvoerrestituties en de daardoor lagere kosten van het Europese zuivelbeleid;

de heffingsopbrengsten zijn immers minder relevant om bij te dragen in de beleidskosten.

- Europese overdraagbaarheid van quota

Een meer marktgeoriënteerde zuivelproductie in de EU kan ook worden bereikt door de quota binnen de EU overdraagbaar te maken tussen de lidstaten. Bij aankoop van quota in een andere lidstaat betalen de sterkere zuivellanden mee aan de sanering van de melk- en zuivelsector in de zwakkere zuivellanden, mogelijk zonder dat de EU hiervoor middelen dient vrij te maken (zie ook 6.4).

De overdraagbaarheid (of verhandelbaarheid) van quota was ook in discussie bij de hervorming van het suikerbeleid, maar in die marktordening is eind 2005 besloten tot een herstructureringsregeling met opkoop van quota en een mogelijkheid om van de EU quotum aan te kopen. De Europese overdraagbaarheid is overigens minder noodzakelijk wanneer Europese verevening wordt toegestaan.

6.4 Flankerend beleid

In gebieden en landen met een door de beleidsverandering afnemende melkproductie ontstaan er, naast problemen voor de zuivelindustrie, mogelijk ook regionale economische problemen door het wegvallen van werkgelegenheid. Mogelijk kan, zoals in de Europese besluiten voor suiker, met een (tijdelijke) quotumopkoopregeling de sanering worden begeleid. Opgemerkt zij wel dat de melkquota eigendom zijn van de veehouder, terwijl de suikerquota toebehoren aan de verwerkende industrie. Een verdeelsleutel voor de vergoeding is dan gerechtvaardigd, omdat de veehouders in deze gebieden met een dalende melkproductie toch uit de markt (vrijwel) geen prijs meer zouden ontvangen voor het quotum.

De vraag is of voor stoppende melkveehouders verder flankerende maatregelen nodig zijn. Zij ontvangen de (ontkoppelde) bedrijfstoelagen ook nadat de melkproductie wordt gestaakt (wel onder milieuvoorwaarde) en kunnen het bedrijf in een andere richting voortzetten of (geleidelijk) beëindigen. Daarnaast, zolang die nog waarde hebben, incasseren zij de opbrengst van het melkquotum.

Bij het voorgaande is voor de heroriëntatie van de productie niet alleen de ontkoppeling van de toeslagen als onderdeel van de hervorming van het GLB van belang. Ook komt er door de hervorming van het GLB (onder meer door de modulatie van een deel van de toeslagen) meer financiële ruimte voor, als onderdeel van de 2e pijler, het stimuleren van plattelandsontwikkeling. Hierdoor kunnen nieuwe inkomensbronnen worden ontwikkeld in gebieden waar door een wijziging in het zuivelbeleid de melkproductie terugvalt. De EU beschikt dus in beginsel over fondsen om de aanpassing van de melk- en zuivelsector in bepaalde gebieden te begeleiden.

6.5 Conclusies

Het Europese zuivelbeleid komt in een belangrijke fase. Na ongeveer 25 jaar kan het quotumstelsel op losse schroeven komen. De betekenis van het stelsel voor het inkomen van melkveehouders neemt af door de verlaging van de Europese zuivelinterventieprijzen in het kader van de Luxemburg Akkoorden. De Europese marktprijzen komen hierdoor dichterbij die op de wereldmarkt. Afspraken in WTO-verband kunnen het prijsverschil nog verder verkleinen. Dit levert de vraag op of het zinvol is eerder met de quotering te stoppen dan de voorlopige einddatum die in de zuivelmarktordening wordt genoemd, namelijk in 2014/2015.

Gebaseerd op berekeningen van andere internationaal erkende studies is in dit rapport aangenomen dat de Europese melkprijzen 15% zullen dalen als het quotumsysteem vervroegd wordt afgeschaft en een WTO-handelsakkoord wordt afgesloten volgens het EU-voorstel van oktober 2005. Bij een dergelijke prijsdaling op korte termijn zullen, wanneer deze niet gepaard gaat met een verhoging van de toeslagen, de inkomens van een deel van de veehouders fors onder druk komen. Anderen kunnen de extra prijsdaling opvangen door schaalvergroting. De prijsdaling kan vooral bedrijven met zware financieringslasten in problemen brengen. Dit zijn de bedrijven die in het recente verleden flink in quotum hebben geïnvesteerd. Het voortzetten van de quotering geeft echter vooral nadelen voor de melkveehouders die het bedrijf de komende jaren aanzienlijk willen uitbreiden. Gezien de ontwikkeling van de structuur van de sector - en ook de hoogte van quotaprijzen is hiervoor een indicatie - zullen nog vrij veel bedrijven een groei willen doormaken. Schaalvergroting is ook nodig om bij dalende melkprijzen en de onzekerheden rond de toeslagen op langere termijn de continuïteit van het bedrijf te waarborgen. Tegenover het belang van de bedrijven met groeiambities staan de belangen van veehouders die de komende jaren een stabiele productie of beperkte productiegroei wensen. Deze veehouders hebben, evenals diegene die het bedrijf beëindigt, belang bij het voorlopig ongemoeid laten van de quotering.

Voor de Nederlandse melk- en zuivelsector als geheel biedt afschaffing van de quotering enkele voordelen: er kan productiegroei en meer werkgelegenheid in de melkverwerking worden gerealiseerd en door het vervallen van de kosten van quotumaankoop kan een belangrijk nadeel tegenover andere Europese landen verdwijnen, waardoor de positie van Nederland als melkproductiegebied in de EU wordt versterkt.

Gezien de posities van de verschillende groepen melkveehouders en van de zuivelindustrie is het - uitgaande van een redelijkerwijs te verwachten verloop van de besluitvorming in Europees en WTO-verband - mogelijk en van belang te streven naar een geleidelijk te laten verlopen afbouw van de prijsondersteuning. In de komende jaren kan dan stapsgewijs een overgang van het huidige beleid naar een geliberaliseerde markt plaats vinden, waarbij voorkomen wordt dat een deel van de bedrijven met potenties voor de toekomst eerder moet stoppen. In deze overgangperiode kunnen verschillende (flankerende) instrumenten de financiële en sociale gevolgen voor de melkveehouders en de zuivelsector verzachten. Een van die instrumenten kan een op- en aankoopregeling van quotum zijn, waarbij het ook mogelijk is melkquotum over de grenzen van lidstaten heen te verhandelen. Ook mogelijk is de eerstkomende jaren een afbouw van de prijsondersteuning te

Tabel 6.1		Schema van mogelijke beleidaanpassingen in de periode 2008-2015	
Instrumenten	Tijd		
	2008	2010	2015
Afbouw restituties, verlaging invoertarieven	[Bar chart showing duration from 2008 to approximately 2012]		
Prijzdaling	[Bar chart showing duration from 2008 to approximately 2013]		
Quota verruiming	[Bar chart showing duration from 2008 to 2010]		
Quotumoverdracht (Europees)	[Bar chart showing duration from 2008 to 2010]		
Verevening (Europees)	[Bar chart showing duration from 2008 to 2010]		
Verlaging heffing	[Bar chart showing duration from 2008 to 2010]		
Opkoop quota door EU	[Bar chart showing duration from 2008 to approximately 2013]		
Opheffing quota	[Small bar chart showing duration from 2010 to 2010]		
Plattelandsbeleid	[Bar chart showing duration from 2008 to 2015]		

combineren met een uitbreiding van het melkquotum. Hierbij is het overigens wel van belang dat tijdig wordt aangegeven dat de quotering wordt beëindigd. Dit draagt bij aan een geleidelijke verlaging van de quotumprijzen en hiermee wordt ook voorkomen dat bedrijven te lang aanzienlijke bedragen in quota blijven investeren.

Onderstaand schema in tabel 6.1 geeft een beeld van de in de loop van de tijd mogelijk in te zetten beleidsveranderingen en -instrumenten. De veranderingen op het gebied van het quotastelsel kunnen (uiteraard) slechts een aantal jaren gelden, vooruitlopend op de definitieve afschaffing van de quota. In het schema is dat moment - ter illustratie - in 2010 gekozen. De verandering van marktinstrumenten (uitvoer, invoer) en de prijsdaling kan langer in de tijd doorlopen.

Literatuur

- Berkhout, P., J.F.M. Helming, F.W. van Tongeren, A.J. de Kleijn and C. van Bruchem. Zuivelbeleid zonder melkquotering? Mogelijke gevolgen voor Nederland en de EU. Rapport 6.02.03. LEI, Den Haag, 2002.
- Berkhout, P. en C. van Bruchem. Landbouw-Economisch Bericht 2006, Rapport 06.01, LEI, Den Haag, 2006.
- Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager. Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003; Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw. Rapport 6.03.15, LEI, Den Haag, 2003a
- Bont, C.J.A.M. de, en S. van Berkum. De Nederlandse landbouw op het Europese scorebord. Rapport 2.04.03, LEI, Den Haag, 2004.
- Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen, J.H. de Jager, H.H.W.J.M. Sengers, J.J. de Vlieger. De melkprijs in beweging: Gevolgen van Europese zuivelhervorming voor de melkveehouderij, Rapport 6.03.14, LEI, Den Haag, 2003b
- CEG (Commissie van de Europese Gemeenschappen). Verslag over de melkquota. Werkdocument van de Commissie. Brussel. 10.7.2002, SEC(2002) 789 definitief, 2002
- EC (European Commission, Directorate-General for Agriculture). Prospects for agricultural markets and income 2005-2012. Brussel, December, 2005.
- Helming, J.F.M. A model of Dutch agriculture based on Positive Mathematical Programming with regional and environmental applications. PhD Thesis, Wageningen University, 2005.
- Hemme, T. et al. IFCN 2005 Dairy report 2005. International Farm Comparison Network, Global Farm GbR, Braunschweig, 2005.
- Lips, M. en P. Rieder. Abolition of raw milk quota in the European Union: a CGE analysis at the member country level. Journal of Agricultural Economics 56 (1): 1-17, 2005.
- LTO Nederland. Internationale melkprijsvergelijking 2004, 2005. www.milkprices.nl
- Mahon, G. The changing structure of the dairy industry in the European Union. EuroChoices, 2005, vol.4, issue 3: 48-49
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Kiezen voor landbouw. Den Haag, 2005.
- OESO. An analysis of dairy policy reform and trade liberalisation. OESO, Paris, 2005.
- Silvis, H.J. en C.J.A.M. de Bont. Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland. Achtergrondrapport bij 'Kiezen voor landbouw'. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Den Haag, 2005.
- Vlieger, J.J. de (red.). Nederland en de wereldmarkt voor zuivelproducten Rapport 5.04.08; LEI, Den Haag, 2004
- Vogelzang, T.A., J.A. Boone, F.A. Eijff, E. ten Pierick, C.J.A.M. de Bont en J.J. de Vlieger. Zuivere Zuivel, Over Maatschappelijke Verantwoord Ondernemen in de Europese zuivelindustrie, Rapport 2.03.09, LEI, Den Haag, 2003a
- Vogelzang, T.A., C.J.A.M. de Bont, P.B. Berentsen, C.H.G. Daatselaar, L.I. van Dellen, R.B.M. Huirne, C.J.W. Wolsinkel. Geen cent te veel: Over opties voor het verlagen van de quotumkosten in de melkveehouderij, Rapport 2.03.18, LEI, Den Haag, 2003b

Bijlage I Beschrijving van het zuivelbeleid

Het huidige zuivelbeleid van de EU heeft als belangrijke kenmerken dat prijsondersteuning met behulp van aankoopmogelijkheden voor boter en mager melkpoeder door de EU (interventie) wordt gecombineerd met een beperking van de omvang van de productie. De productieomvang van (koe)melk wordt sinds 1984 beheerst door quota. De melkquotering is destijds geïntroduceerd omdat de groei van de melkproductie de ontwikkeling van de afzet zodanig overtrof dat er forse voorraden boter en mager melkpoeder waren ontstaan en de budgettaire kosten van het zuivelbeleid sterk waren opgelopen. Bovendien was de EU zo'n grote partij op de wereldmarkt dat een toename van de export van de Unie de prijs op de internationale markt negatief beïnvloedde.

De melkquotering is mede ingevoerd omdat andere destijds toegepaste maatregelen om de melkproductie af te stemmen op de afzet onvoldoende effectief waren gebleken. Die maatregelen betroffen onder meer een gematigd prijsbeleid, waarin de ontwikkeling van de kosten in de landbouw niet of ten dele werd gecompenseerd, de introductie van een medeverantwoordelijkheidshelling als korting op de melkprijs en de regelingen om melkveehouders te laten beëindigen en eventueel het bedrijf om te schakelen naar gespecialiseerde rundvleesproductie (zg. SLOM-regeling).

Bij de introductie van de melkquotering in 1984 werd de in de EU 'toegestane' melkhoeveelheid vastgesteld op basis van de productie in 1981 (+1%), hetgeen lager was dan de productie in 1983. In de loop van de jaren tachtig zijn nog kortingen op de quota doorgevoerd om de interventievoorraden te verminderen.

De melkquota zijn vastgesteld per individuele melkveehouder. Bij overschrijding van het productiequotum betaalt de melkveehouder een heffing; deze (superheffing) is zo hoog dat de melkproductie niet of nauwelijks het vastgestelde quotum overschrijdt. Voor de boven het quotum geproduceerde melk ontvangt de melkveehouder door de heffing per saldo geen prijs, tenzij door verevening van over- en onderschrijdingen er alsnog ruimte is binnen het quotum van een lidstaat. Voor de prijsondersteuning op de Europese markt zijn behalve de interventieaankopen door de EU ook de invoertarieven voor de verschillende zuivelproducten van belang. De hoogte van de invoertarieven per product is vastgesteld in GATT/WTO-verband bij de afspraken van de Uruguayronde (UR).

In het beheer van de Europese zuivelmarkt hebben verder exportrestituties en diverse afzetregelingen een functie. Door exportrestituties (subsidies) kunnen in beginsel producten vanuit de EU aan afnemers buiten de EU worden geleverd tegen eenzelfde prijs als aan de afnemers op de interne markt; de restituties overbruggen het verschil tussen de Europese en de wereldmarktprijs. Het gebruik van exportrestituties door de EU is door de UR beperkt, zowel wat betreft het budget van de ingezette middelen als het volume van de uitvoer hiermede. De afzetregelingen op de interne Europese markt voor onder meer mager melkpoeder voor veevoederdoeleinden bieden eveneens mogelijkheden voor een grotere afzet zonder prijsconcessies.

Hervorming in 2003

Door de in 1984 ingevoerde beheersing van de melkproductie is in het zuivelbeleid, in tegenstelling tot onder meer graan en rundvlees, lange tijd geen prijsverlagingen doorgevoerd. De quotering bleek een effectief middel om de zuivelvoorraden en de zuiveluitgaven van de EU op een laag niveau te brengen. De uitgaven daalden mede omdat door de quotering de export van zuivel met restituties geringer werd. Zo bleef de zuivelmarktordening 'buiten schot' bij de hervorming van het GLB in 1992 (MacSharry). In 1999 (Agenda 2000) was de marktordening wel onderwerp van herziening met prijsverlaging en quotumverruiming, zij het dat prijsverlagingen pas vanaf 2005 zouden worden geïmplementeerd. Ook werd bij die gelegenheid vastgesteld dat bij een evaluatie in 2003 van de toen genomen besluiten over het GLB het zuivelbeleid opnieuw aan de orde zou komen. Als onderdeel van de 2003 Mid Term Review (MTR) werden voor de zuivelmarktordening de volgende besluiten genomen:

- Het gefaseerd verlagen van de interventieprijzen van boter (-25%, in 2004-2007) en mager melkpoeder (-15%, in 2004-2006). Op basis van de prijsdaling van deze melkcomponenten (vet en eiwit) is de 'institutionele' prijsdaling ongeveer 20%;
- Het geven van een compensatie voor de prijsverlaging aan de melkveehouder. Deze compensatie loopt in fasen op tot 35,50 euro per ton quotummelk in 2006 (genoemd bedrag is inclusief de 'nationale enveloppe'). Het bedrag is ongeveer 60% van genoemde 'institutionele' prijsdaling van 20%. Deze compensatie wordt ontkoppeld van de melkproductie en opgenomen in de bedrijfstoelage. In Nederland vindt de ont koppeling in 2007 plaats op basis van het quotum per 31 maart van dat jaar. De ont koppeling in andere EU landen kan op een ander tijdstip zijn. Bij de toekenning van de toelagen worden voorwaarden voor het bedrijf gehanteerd (cross compliance);
- De uitbreiding van de melkquota, in drie jaarlijkse stappen, met in totaal 1,5%, in de jaren 2006, 2007 en 2008;
- Het handhaven van de quotaregeling tot 2014/15.

In 2008 zal de Europese Commissie een evaluatie van de zuivelmarkt maken om te bekijken of er nog verdere aanpassingen noodzakelijk zijn.

Bijlage II Bedrijfsresultaten van melkveebedrijven, naar bedrijfsomvang, bij dynamische bedrijfsomvang

Tabel II.1 Bedrijfsresultaten van 2003 en projecties voor 2009			
	2003	Ontwikkeling aantal bedrijven en melkprijs (%)	2009
Kleine bedrijven (< 350.000 kg quotum)			
Aantal bedrijven	6.882	-50	3.400
Melkproductie	222.771		226.100
Opbrengsten	97.752		95.300
w.v. Melk	70.410	-16	60.000
Toeslagen	3.700		11.700
Kosten	83.682		82.400
Inkomen uit bedrijf	14.070		12.900
Middelgrote bedrijven (350.000 - 650.000 kg quotum)			
Aantal bedrijven	10.470	-15	8.900
Melkproductie	472.694		479.800
Opbrengsten	191.615		186.100
w.v. Melk	152.644	-16	130.100
Toeslagen	5.800		22.800
Kosten	157.675		155.300
Inkomen uit bedrijf	33.940		30.800
Grotere bedrijven (> 650.000 kg quotum)			
Aantal bedrijven	4.647	15	5.300
Melkproductie	898.374		479.800
Opbrengsten	356.210		186.100
w.v. Melk	291.168	-16	130.100
Toeslagen	12.000		22.800
Kosten	279.784		155.300
Inkomen uit bedrijf	76.426		30.800
Gemiddelde bedrijf			
Aantal bedrijven	21.999		17.600
Melkproductie	484.577		614.800
Opbrengsten	197.119		233.200
w.v. Melk	156.195		166.800
Toeslagen	9.396		29.000
Kosten	160.387		193.700
Inkomen uit bedrijf	36.732		Privaat
Geaggregeerde productie	10.660		10.820
Toeslag per 100 kg melk			3,54
Kostenefficiency per jaar		0,5	
Groei in quotum (%)		1,5	

Bijlage III Projecties van wereldmarktprijzen voor zuivelproducten volgens OESO/FAO en FAPRI, 2003 - 2012 (\$/t)

Tabel III.1		Wereldmarktprijzen voor zuivelproducten, 2003 - 2012									
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Boter	OESO	1392	1867	1864	1828	1764	1804	1819	1825	1830	1843
	FAPRI	1406	1797	1649	1751	1828	1887	1927	1973	2004	2037
Kaas	OESO	1877	2706	2479	2379	2294	2216	2226	2241	2254	2263
	FAPRI	1879	2653	2524	2544	2560	2588	2613	2661	2687	2721
Mmp	OESO	1733	2026	1995	1976	1924	1955	1975	1983	1988	1995
	FAPRI	1721	1976	2023	2045	2064	2104	2178	2259	2292	2340
Vmp	OESO	1752	2110	2072	2009	1935	1973	1999	2016	2027	2034
	FAPRI	1764	2047	1999	2065	2118	2139	2214	2285	2339	2401

Ref: Cheese: FOB export price cheddar cheese 40lb blocks, Northern Europe; others: FOB export price Northern Europe.

Bron: EC, 2005: 120 (Tabel A49).

Bijlage IV Voor- en nadelen van afschaffing melkquotering voor verschillende partijen

Mogelijke stakeholders in beleidsafweging

Behoud en afschaffing van de melkquotering kunnen beide worden vertaald in voor- en nadelen voor verschillende betrokken partijen, zoals de melkveehouders, andere agrariërs, de zuivelverwerkers en handel, de consument, de belastingbetaler, de nationale economieën van de lidstaten, de nationale en Europese overheid en derde landen. De belangen van genoemde partijen zijn, in meer of mindere mate, verschillend van karakter en omvang, en meestal lastig in bedragen uit te drukken of anderszins te kwantificeren. Hierdoor zijn ze niet eenvoudig te vergelijken. Dit neemt niet weg dat de belangen van de diverse partijen een rol kunnen spelen in de besluitvorming. Tegen deze achtergrond is het relevant ze in de overwegingen te betrekken.

Om de belangen van de verschillende groepen van betrokkenen bij het zuivelbeleid zo helder mogelijk weer te geven, wordt hier slechts uitgegaan van twee beleidsopties: handhaving resp. afschaffing van de quotering.

Schema IV.1 verduidelijkt de posities van de verschillende betrokken partijen. Uit het schema komt naar voren dat er voor de meeste partijen verschillende overwegingen kunnen gelden: vanuit vrijwel elke invalshoek zijn zowel voor- als nadelen aan te duiden bij een afschaffing van de quotering. In die zin is de melkveehouderij, met de posities van verschillende groepen veehouders (bijvoorbeeld jongere met groeiambities en ouderen zonder opvolger met op termijn plannen om te stoppen), niet uniek.

De belangen van verschillende groepen melkveehouders

In de discussie over het te voeren zuivelbeleid is het van belang duidelijkheid te hebben over de positie van verschillende groepen melkveehouders. Voor de melkveehouders onderling geldt dat de belangen uiteenlopend zijn en dat in dat opzicht ook een schematische verduidelijking ondersteunend kan zijn.

Binnen de melkveehouderij kunnen bedrijven (of in feite de ondernemers, die de beslissing nemen) in beginsel onderscheiden worden op basis van een groot aantal kenmerken. Naast onder meer de leeftijd van de ondernemer, omvang van het bedrijf (bijvoorbeeld in hoeveelheid melkproductie), intensiteit van het bedrijf (melk per hectare) is een belangrijk kenmerk: het doel voor de toekomst. Het gaat dan om de vraag wat de ondernemer met zijn bedrijf in de komende jaren voor ogen staat. Dit kan bijvoorbeeld zijn: stabiel met de huidige bedrijfsomvang doorgaan, geleidelijk of fors groeien, de voorbereiding van overname door de opvolgende generatie of het binnen enkele jaren stoppen met houden van melkvee en eventueel ook met het bedrijf als zodanig. Voor zover deze voornemens van individuele melkveehouders beslissend zijn voor hun houding ten opzichte van het zuivelbeleid is het van belang een en ander verder te analyseren. Hiervoor is het nodig de verschillende aspecten en mogelijke van de beleidsvarianten verder uit te diepen. Dit komt in het vervolg van deze bijlage aan de orde. Deze beschouwing sluit aan bij de analyses in hoofdstuk 4 van de hoofdtekst.

Tabel IV.1 **Overzicht van positionering belangen bij afschaffing melkquotering**

Partij	Afschaffen quotering	
	Voordeel	Nadeel
Melkveehouders ^{a)}	Vervallen van investeringskosten quota, ontwikkelingsmogelijkheden bedrijven nemen toe	Prijzdaling melk, vermogensverlies quota
Andere agrariërs, grondgebruikers (vooral akkerbouw)	Meer vraag naar voedergewassen, hogere mestprijs	Meer concurrentie op grondmarkt, hogere grondprijs (in concurrerende gebieden)
Andere agrariërs, intensieve veehouders	-	Meer concurrentie op mestmarkt, hogere mestafzetkosten
Zuivelverwerking en handel ^{b)}	Groeimogelijkheden stijgen	Onzekerheid leveringen uit gebied
Toeleveranciers en dienstverleners	Groter volume/meer omzet te behalen bij uitbreiding melkproductie	Minder bedrijven
Banken	Meer investeringen in andere zaken dan quota; ook elders in de keten	Onderpand leningen valt weg; meer financiële problemen bedrijven
Consument	Prijzdaling zuivelproducten	-
Belastingbetaler	Kosten marktordening dalen vanwege vervallen van exportsubsidies en interventie-aankopen	Pressie tot verhoging van compensatie
Nationale economie	Betere allocatie productie	Wegvallen werkgelegenheid in 'zwakkere' gebieden
Overheid, EU en lidstaten	Adm. lasten vervallen ^{c)}	-
Derde landen, importeurs	Lagere prijs op wereldmarkt	-
Derde landen, exporteurs	-	Meer concurrentie van EU
Natuur en milieu	Er komt grond vrij voor andere doeleinden, waaronder natuur, in 'zwakkere' gebieden	Emissies kunnen toenemen, dit loopt uiteen per gebied; Veehouderij verdwijnt uit 'zwakkere' gebieden

a) Dit is vooral bezien vanuit het perspectief van melkveehouders die wensen door te gaan. In het vervolg van de bijlage wordt op de positie van verschillende groepen melkveehouders ingegaan; b) Hierop wordt nog verder ingegaan in hoofdstuk 5 van de hoofdtekst; c) De administratieve lasten van de quotering gelden ook voor de zuivelondernemingen en de melkveehouders.

Tabel IV.2 Voor- en nadelen voor groepen melkveehouders bij afschaffing melkquotering		
Doel melkveehouder	Afschaffen quotering	
	Voordeel	Nadeel
Stabilisatie productie	-	Prijzdaling melk, vermogensverlies quota
Geleidelijke groei	Wegvallen investeringskosten quota (beperkt)	Idem
Forse groei	Wegvallen investeringskosten quota (hoog)	Idem
Overname in familieverband	Wegvallen overnamekosten quota, geen (minder) fiscale problemen	Idem
Beëindiging melkproductie	-	Geen realisatie vermogen quota

Bovenstaande tabel IV.2 overziende zijn er twee groepen melkveehouders met een eenduidig belang bij de voortzetting van de quotering: (1) de melkveehouders die (binnenkort) de melkproductie beëindigen en daarnaast (2) de melkveehouders die geen plannen hebben om de melkproductie te vergroten. Voor (1) de stoppende ondernemers wordt het moment van bedrijfsbeëindiging mede bepaald door de ontwikkeling van de marktprijs van het quotum. Naarmate het duidelijker wordt dat deze niet meer zal toenemen op de kortere termijn, zal een besluit om te stoppen eerder worden genomen. Verder uitstel maakt het vermogensverlies immers alleen maar groter. Fiscale overwegingen kunnen hierbij nog van invloed zijn, mede in samenhang met de financiële perspectieven voor de toekomst: zonder de inkomsten uit de melkproductie, maar bijvoorbeeld nog wel uit vermogen (rente van de netto-quotumopbrengst), andere veehouderijactiviteiten, bedrijfstoelagen. De beëindigers vormen de enige groep met een direct belang bij behoud van het quotum, althans zolang zij nog actief zijn als melkveehouder.

Voor ondernemers met opvolging in familieverband geldt dat de (vrije) marktwaarde van het melkquotum in feite niet wordt gehanteerd. De prijs bij overdracht is veelal lager; om de overname financieel mogelijk te maken wordt uitgegaan van het begrip 'going concern waarde'. Voor de andere groepen melkveehouders ligt het belang van het realiseren van de quotumwaarde zodanig ver weg in de toekomst dat het meer een theoretisch belang is. Het in het schema als nadeel bij de afschaffing van het melkquotum genoemde vermogensverlies voor alle melkveehouders heeft dus voor de meesten van hen slechts een theoretische betekenis.

Voor melkveehouders onder (2), die de productie stabiliseren, is de vraag hoe lang (aantal jaren) het bedrijf voortgezet kan worden zonder toename van het productiequotum. Dit hangt onder meer af van de huidige omvang van het bedrijf, de ontwikkeling van de melkprijs en de productiekosten. Als, net als in het verleden, de melkprijs achterblijft bij de ontwikkeling van de kosten, zal op enig moment een uitbreiding van de omvang nodig zijn om het bedrijf tegen een aanvaardbaar inkomen te kunnen voortzetten. Dit neemt niet weg dat er bedrijven zijn met een zodanige Ausgangssituatie dat zonder groei een periode van bijvoorbeeld tien jaar overbrugd zou kunnen worden.

Bij de bedrijven die te maken hebben met of staan voor een generatiewisseling is dat meestal niet het geval. De bedrijfsomvang zal dan vaak vergroot moeten worden om twee redenen: het bedrijf moet, tenminste een aantal jaren lang in een periode van samenwerking, inkomen opleveren voor meer personen en na de overname is de financieringstructuur niet meer hetzelfde. De overnemer moet bovendien hogere financieringslasten dragen dan zijn voorganger en dat kan vaak alleen met een grotere productieomvang. Dit betekent dat de groep overnemers voor een deel ook gerekend kan worden tot de categorie (forse) groeiers.

Daartegenover staat dat bij afschaffing de marktprijs van landbouwgrond kan stijgen. Over de hogere verkoopopbrengst van grond hoeft de beëindiger fiscaal niet af te rekenen; over de quotumopbrengst wel. De ondernemer die de melkproductie staakt gedurende de quotering heeft hieruit opbrengsten en kan bij latere verkoop van grond in principe nog een extra voordeel halen.

De quota kunnen afgezien hiervan nog betekenis hebben voor de financiering van het bedrijf (bijvoorbeeld bij investeringen in machines), wanneer andere zekerheden als onderpand (grond, gebouwen in pachtsituatie e.d.) ontbreken of tekortschieten. Gezien de gemiddeld hoge solvabiliteit van de meeste veehouderijbedrijven zal de betekenis van de quota als onderpand niet zo groot zijn.

Groeiers in de melkveehouderij

De groeiers kunnen worden verdeeld in twee groepen: (a.) de geleidelijke groeiers en (b.) de forse groeiers. Bij a. is de uitbreiding zodanig beperkt van omvang dat het plaats vindt met de bestaande bedrijfsopzet (gebouwen, grond, arbeidbezetting). De geleidelijke uitbreiding van het quotum vindt hier plaats bij een vrijwel gelijkblijvende veestapel en loopt dus min of meer synchroon met de jaarlijkse toename van de productie per koe (1 tot 2% per jaar). De investeringen in het quotum worden (nagenoeg geheel) gefinancierd uit het resultaat van het bedrijf, inclusief de afschrijvingen van eerdere investeringen in quota. De financieringslasten van het bedrijf nemen in die situatie (vrijwel) niet toe. De extra inkomsten van het bedrijf (voornamelijk melk, de post omzet en aanwas blijft gelijk, omdat veestapel niet groter wordt) kunnen worden benut om de kosten van de extra quota te betalen (zie Box).

Daartegenover staat dat bij afschaffing de marktprijs van landbouwgrond kan stijgen. Over de hogere verkoopopbrengst van grond hoeft de beëindiger fiscaal niet af te rekenen; over de quotumopbrengst wel. De ondernemer die de melkproductie staakt gedurende de quotering heeft hieruit opbrengsten en kan bij latere verkoop van grond in principe nog een extra voordeel halen.

De quota kunnen afgezien hiervan nog betekenis hebben voor de financiering van het bedrijf (bijvoorbeeld bij investeringen in machines), wanneer andere zekerheden als onderpand (grond, gebouwen in pachtsituatie e.d.) ontbreken of tekortschieten. Gezien de gemiddeld hoge solvabiliteit van de meeste veehouderijbedrijven zal de betekenis van de quota als onderpand niet zo groot zijn.

Box Opbrengsten en kosten aankoop melkquotum (2 voorbeelden)

Bij de opbrengsten is de veronderstelling dat de melkprijs de komende jaren (vrij) stabiel zal zijn onder het quotumstelsel en dat op het quotum in acht jaar, lineair kan worden afgeschreven (de periode van 8 jaar correspondeert met een quoterings tot 2014/2015). Verder wordt een rente gerekend van 4% (2% over het gemiddelde bedrag); dit staat los van de vraag of financiering met eigen middelen plaatsvindt. Wat betreft de gehanteerde prijzen van melk en quotum is uitgegaan van de huidige situatie, met afgeronde prijzen. Bij de quotumverwerving is eenvoudig niet verondersteld dat er ook toeslagrechten mee worden aangekocht (dit geldt feitelijk pas na maart 2007).

Voorbeeld A		Geleidelijke groei	
Koop 10.000 kg per jaar. Investing in quotum 10.000 x 2 = 20.000 euro.			
Uitgangspositie bedrijf: 500.000 kg melk (uitbreiding 2% per jaar).			
Extra opbrengst	melk, 10.000 x 0,30		3.000
Extra kosten	afschrijving (in 8 jaar) ^{a)}	2.500	
	rente (2%) ^{b)}	400	
Totaal extra kosten			-2.900
Netto-opbrengst^{c)}			100

Voorbeeld B		Forse groei	
Koop 300.000 kg eenmalig. Investing 600.000 euro.			
Uitgangspositie bedrijf: 600.000 kg melk (eenmalige uitbreiding met 50%).			
Extra opbrengsten	- melk, 300.000 x 0,30 - vee, 300.000 x 0,05		105.000
Extra kosten	afschrijving (in 8 jaar) ^{a)}	75.000	
	rente (2%) ^{b)}	12.000	
	Directe, variabele kosten (voer e.d.), 300.000 x 0,10	30.000	
	Investering, arbeid	p.m.	
Totaal extra kosten			-117.000 (+ p.m.)
Netto-opbrengst^{c)}			-12.000 (- p.m.)

a) in de bedrijfsuitkomsten van het LEI is de afschrijving op quota overigens buiten beschouwing gelaten;

b) gemiddeld bedrag over de afschrijvingsperiode; c) exclusief eventueel belastingvoordeel.

Bij b. (de forse groeiers) wordt de uitbreiding van het quotum wel gecombineerd met een aanpassing van de bedrijfsopzet. Of het nu in de vorm is van investeringen in de uitbreiding van de gebouwen, de aankoop van grond of de uitbreiding van de arbeidsinzet of een combinatie van deze punten, is in feite niet zo belangrijk. De kosten van het bedrijf nemen (al dan niet te betalen, in elk geval te berekenen) meer toe dan met alleen de kosten van het verwerven van melkquotum (zie Box), en deze kosten moeten ook uit de extra opbrengsten van het bedrijf (naast melk ook omzet en aanwas, omdat de veestapel toeneemt) kunnen worden gedekt. Verder heeft de melkveehouder in dit geval met de uitgebreide veestapel ook hogere directe kosten voor aankoop veevoer, diergezondheid e.d., die de 'geleidelijke groeier' niet heeft.

Geval a. illustreert een situatie dat weinig risico wordt genomen. Uit de extra melkopbrengsten kunnen de extra kosten van de aanschaf van het quotum worden betaald bij de huidige melkprijs (voor verrekening met de belasting). Mocht het quotumstelsel eerder worden afgeschaft en de melkprijs gaat dalen dan is het risico bij een prijsdaling met bijvoorbeeld 10% ongeveer 15.000 euro per jaar.

Geval b. laat daartegenover een situatie zien dat er wel risico wordt genomen. In de eerste plaats kunnen, bij de gehanteerde uitgangspunten, de extra opbrengsten van melk en vee al tekort schieten om de extra kosten van de quotumaanschaf en de toenemende kosten van aankoop veevoer te dekken. Wordt uitgegaan van een langere afschrijvingsduur dan wordt in feite verwacht dat de quotering nog na 2015 blijft bestaan. Hiermee wordt dus (ook) een risico genomen. In de tweede plaats is het risico groter omdat nog geen dekking is gegeven aan de extra kosten van investeringen in bijvoorbeeld de uitbreiding van de stal, de melkinstallatie, machines e.d. of de aankoop van grond. Hierbij kan worden aangetekend dat een deel van dergelijke investeringen als (noodzakelijke) vervanging van verouderde gebouwen e.d. kan worden gedaan. Voorzover dat geldt is het geen extra risico ten opzichte van de bedrijven onder a. In de derde plaats komt het risico van een 10% lagere melkprijs in dit geval (b.) neer op een beduidend hoger bedrag, namelijk ongeveer 27.000 euro per jaar. Tenslotte geldt hier nog dat voor de vanwege de uitbreiding extra benodigde arbeid in het bedrijf nog geen beloning is gevonden.

Belangrijk voor de afweging tussen behoud of afschaffing van de quotering is in het geval van bedrijfssituatie (a.) dat de jaarlijkse extra kosten van uitbreiding onder quotering volledig opgevangen kunnen worden door de extra melkopbrengsten. Vervalt de quotering en houdt het bedrijf vast aan dezelfde strategie van geleidelijke groei, dan dalen de opbrengsten door de lagere melkprijs (+/- 10%) vrij aanzienlijk (15.000 euro bij het uitgangspotum van 500.000 kg). Voor dit bedrijf zou de afschaffing, van jaar tot jaar bezien, dus duidelijk nadelig zijn. Over een langere periode bezien lopen de kosten van de geleidelijke quotumuitbreidingen wel op (na 8 jaar is 160.000 euro geïnvesteerd). De kosten kunnen dan op jaarbasis hoger worden dan het nadeel van een lagere melkprijs (omstreeks 15.000 euro).

In situatie (b.) geldt bij het vervallen van de quotering dat de kosten verbonden aan de quotumaanschaf (in het voorbeeld bijna 100.000 euro per jaar voor de eerstkomende 8 jaar) niet hoeven te worden gemaakt. Tegenover dit voordeel staat een nadeel als gevolg van de gedaalde melkprijs (27.000 euro per jaar, na de uitbreiding) dat veel geringer is dan die kosten. De door de quotumafschaffing wegvallende kosten bieden ruimte om dekking te geven aan de kosten verbonden aan de investeringen in uitbreiding van gebouwen, grondaankoop e.d. en voor de inzet van extra arbeid.

Conclusies

Het voordeel van de afschaffing van het quoteringsstelsel is duidelijk het grootst voor de bedrijven met forse uitbreidingsplannen in de eerstkomende jaren. Dit kan onder meer gelden bij de generatiewisseling. In dat geval vallen bij afschaffing ook de fiscale problemen weg.

Het nadeel van de afschaffing is duidelijk het grootst voor de bedrijven die binnen korte tijd de productie willen beëindigen én daarnaast voor de bedrijven die de productie een lange reeks van jaren stabiel willen voortzetten.

Een tussengroep voor de belangenafweging zijn de bedrijven die melkproductie de komende jaren geleidelijk willen uitbreiden. Deze bedrijven hebben in beginsel voor de eerstkomende jaren nog wel een belang bij de voortzetting van de quotering. Naarmate de quotering langer duurt en (gerekend vanaf nu) de quotumkosten verder oplopen, kan dat voordeel omslaan in een nadeel.

Op deze wijze kunnen in principe voor elk individueel bedrijf de voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen. Hierbij zal naar voren komen dat er tussen de uitersten (stoppers <-> forse groeiers) in de melkveehouderij bedrijven zijn voor wie het saldo van de voor- en nadelen niet zo groot is dat er een eenduidige voorkeur is.

Voor de melkveehouderij als geheel (sector) geldt hierbij dat zowel de opbrengsten als de kosten verandering ondergaan bij een afschaffing van het quotumstelsel. De opbrengsten van een bedrijf kunnen per saldo toenemen wanneer de volumetoename groter is dan de prijsdaling. De kosten (exclusief de quotumkosten) zullen bij het wegvallen van de quotering toenemen om de uitbreiding van de melkproductie mogelijk te maken. Deze extra kosten kunnen vrij beperkt zijn omdat de huidige productiecapaciteit al een groei toelaat (uitgaande van de productiviteitsontwikkeling bijvoorbeeld 2% per jaar). Veel extra investeringen (naast de reguliere vervangingsinvesteringen) zijn dan niet nodig. Tegenover deze extra kosten staat dat er geen geld meer wegvloeit uit de sector door de verkoop van quota door beëindigende bedrijven. Uitgaande van de huidige quotumprijzen (globaal 2 euro per kg melk) gaat het om aanzienlijke bedragen op jaarbasis voor de sector. Juist in dit opzicht is de Nederlandse melkveehouderij in het nadeel ten opzichte van de melkveehouderijsector in andere landen van de EU met veel lagere resp. ontbrekende prijzen van melkquotum.

Effecten van fiscaal beleid

Bij de berekening van voor- en nadelen per bedrijf is in het voorgaande uitgegaan van de brutobedragen van opbrengsten en kosten. Er is dus geen rekening gehouden met de effecten na verrekening van belastingen. Tegen die achtergrond kan aan het voorgaande het volgende worden toegevoegd.

Voor de koper van quotum is vooral van belang dat 'fiscaal afschrijven' wordt toegestaan. In het voorbeeld in deze bijlage is uitgegaan van een periode van acht jaar. Naarmate het inkomen hoger is en dat inkomen dus een hoger bedrag aan afschrijving toelaat, is een kortere periode aantrekkelijk. Bedrijven met een hoger inkomen (voor belasting) zijn - op basis van het fiscale stelsel - dan ook in staat tegen dezelfde nettokosten een groter quotum aan te kopen dan bedrijven met een lager inkomen.

De terugverdientijd van de investering in quota wordt door de mogelijkheid van het ten last brengen van de afschrijvingen op het belastbare inkomen verkort. Dit beperkt in feite het risico voor de betrokken investerende melkveehouders en verhoogt gelijktijdig ook de 'maximale' biedprijs voor het quotum.

Ongeacht de hoogte van de nettokosten blijft het quotumstelsel ook na verrekening met de fiscus voor de (grotere) kopers aanmerkelijke kosten met zich brengen. Rekening hiermee houdend blijft de bovenstaande conclusie ongewijzigd.

Voor de verkoper van quotum is het echter meestal interessant om de opbrengst van het quotum, die fiscaal wordt belast, uit te smeren over meerdere boekjaren. Bij overname in familieverband (maatschap) is een geleidelijke overdracht te regelen, eventueel een lager bedrag dan de marktprijs voor het quotum. De beëindiging van de melkveehouderij op een bedrijf vindt meestal niet gespreid over meerdere jaren plaats; dit in tegenstelling van het verkleinen van het bedrijf door het afstoten van grond. In die zin zijn de mogelijkheden voor een stoppende melkveehouder om de fiscale gevolgen te beperken vrij gering.

Tussen derden kan een, om fiscale redenen aantrekkelijke, geleidelijke quotumoverdracht in een samenwerkingsverband weliswaar worden overeengekomen. Het aangaan van een dergelijk samenwerkingsverband ('quotummaatschap') schept echter meer, waaronder juridische, financiële en administratieve, verplichtingen aan beide partijen. In die zin zal een dergelijke constructie niet altijd interessant zijn voor beiden. Afgezien van de fiscale gevolgen van de verkoop van zijn quotum zal het voor de beëindigende melkveehouder interessant zijn dat het quotumstelsel wordt voortgezet. Naarmate de zekerheid over voortzetting groter is, zal de quotumprijs ook hoger zijn. Rekening hiermee houdend blijft ook voor deze groep de bovenstaande conclusie ongewijzigd.

Hier wordt alleen gewezen op de gevolgen voor de inkomstenbelasting (IB), zonder verder in te gaan op mogelijkheden van middeling en verrekening van verliezen in de IB.

In het verleden was het verhuren (structureel verleasen) van het quotum een mogelijkheid om de fiscale gevolgen te beperken. Dit wordt sinds enkele jaren niet meer toegestaan.

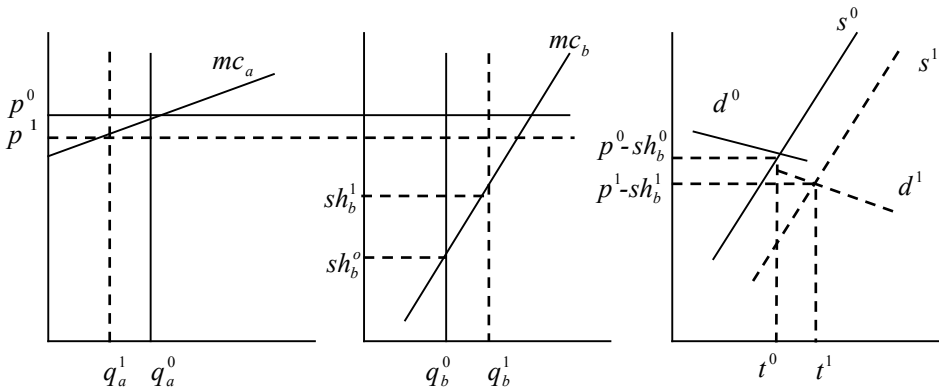
Bijlage V: Het melkaanbod en het inkomen van melkveebedrijven onder verschillende situaties volgens de micro-economische theorie

In deze bijlage laten we door middel van figuren zien hoe volgens de micro-economische theorie het melkaanbod op bedrijfsniveau verandert onder invloed van veranderingen in melkprijzen en prijzen van melkquotum. Belangrijk uitgangspunt binnen de economische theorie is dat bedrijven streven naar winstmaximalisatie, bij gegeven prijzen van eindproducten en variabele inputs en bij gegeven hoeveelheden van de vaste productiefactoren. Onderstaande analyse moet dus worden gezien als een comparatief statische analyse van effecten op de korte termijn.

Figuur V.1 laat zien hoe de verschillende type melkveebedrijven onderling concurreren om het melkquotum. In figuur V.1 worden twee bedrijven onderscheiden. Bedrijf a is een bedrijf met in de basis relatief hoge marginale kosten per kilogram melk. De productie van bedrijf a in de basis is gelijk aan q_a^0 (ton), het snijpunt van de lijn die de marginale opbrengst (p^0) weergeeft en de lijn die de marginale kosten van bedrijf a (mc_a) weergeeft. Bedrijf b heeft in de basis een quotumrent van $p^0 - sh_b^0$, waarbij p^0 de marginale opbrengst is van melk (€ per kg) en sh_b^0 is gelijk aan de marginale kosten (€ per kg) bij een melkproductie van q_b^0 . De quotumrent geeft aan dat er een aanzienlijk verschil zit tussen de melkproductie onder het melkquotum en de optimale melkproductie zonder melkquotering. In dat laatste geval zou de melkproductie gelijk zijn aan het snijpunt van p^0 en mc_b . We veronderstellen dat de marginale opbrengstprijs van melk (p^0) gelijk is aan de melkprijs. In de basis wordt hoeveelheid t^0 (ton) verhandeld tegen een prijs van $p^0 - sh_b^0$ (€ per kg). Stel nu dat de melkprijs verschuift van p^0 naar p^1 . In dat geval daalt de productie van bedrijf a langs de lijn mc_a van q_a^0 naar q_a^1 . De lijn die het aanbod van melkquotum op de quotummarkt weergeeft verschuift van s^0 naar s^1 . Door de melkprijzdaling is echter ook de quotumrent van bedrijf b gedaald, namelijk van $p^0 - sh_b^0$ naar $p^1 - sh_b^0$, bij ongewijzigde hoeveelheid melkproductie (q_b^0). Daling van de quotumprijs van $p^0 - sh_b^0$ naar $p^1 - sh_b^0$ leidt echter nog niet tot evenwicht op de quotummarkt omdat marginale kosten op bedrijf b toenemen als de productie toeneemt. De melkprijzdaling leidt tot een verschuiving van de geaggregeerde vraagvergelijking naar melkquotum van d^0 naar d^1 . In het evenwicht daalt de quotumprijs van $p^0 - sh_b^0$ naar $p^1 - sh_b^1$, de melkproductie op bedrijf b neemt toe van q_b^0 naar q_b^1 en de verhandelde hoeveelheid stijgt van t^0 naar t^1 . Dus: bij een prijsverlaging verkoopt bedrijf a (met relatief hoge marginale kosten) melkquotum en koopt bedrijf b (met relatief lage marginale kosten) melkquotum aan.

Figuur V.1

Comparatief statisch effect van melkprijsdaling op marktprijs van melkquotum en het melkaanbod op bedrijf a en bedrijf b

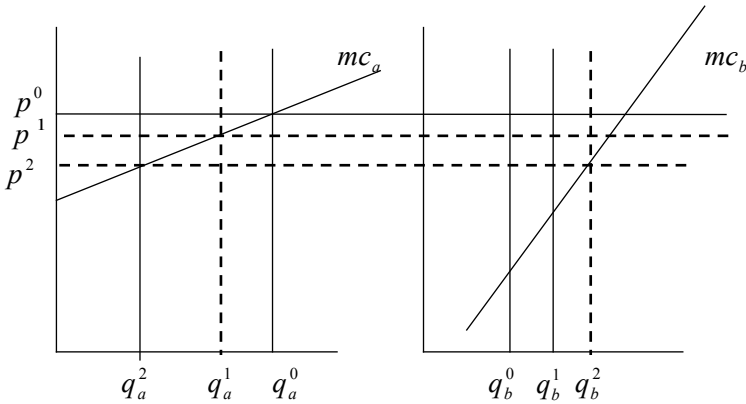


Figuur V.2 laat zien wat er gebeurt met het melkaanbod van bedrijven a en b en de melkprijs na afschaffing van de melkquotering. Op voorhand wordt verwacht dat gezien het verschil tussen marginale kosten en melkprijs, het melkaanbod van bedrijf b zal toenemen na afschaffing melkquotering en bij melkprijs p^1 . Het melkaanbod van bedrijf a zal gelijk blijven. In die situatie zal na afschaffing quotering en bij een ongewijzigde melkprijs het totale melkaanbod dus altijd toenemen. De vraag naar melk(-producten) is inelastisch. Dit betekent dat het extra melkaanbod alleen tegen een beduidend lagere prijs dan p^1 op de markt kan worden afgezet. In figuur V.2 is de nieuwe evenwichtssituatie weergegeven, rekening houdend met uitbreiding van het totale melkaanbod en een lagere melkprijs. In figuur V.2 daalt de melkprijs na afschaffing melkquotering naar p^2 . Het melkaanbod van bedrijf a neemt verder af en verschuift langs de marginale kostenlijn mc_a naar q_a^2 . Zoals gezegd, het melkaanbod van bedrijf b neemt juist toe, namelijk van q_b^1 naar q_b^2 .

Figuur V.3 gaat in op het producentensurplus van bedrijf a onder verschillende scenario's. Het producentensurplus is het bedrag dat aan de producenten wordt betaald minus de variabele kosten die de producenten hebben gemaakt. Het producentensurplus kan gelijk worden gesteld aan het inkomen (opbrengst minus variabele kosten) en is beschikbaar als vergoeding voor de ingezette hoeveelheid vaste productiefactoren in de uitgangssituatie (grond, arbeid en kapitaal, inclusief melkquotum). In de uitgangssituatie met melkprijs p^0 en aangeboden hoeveelheid gelijk aan q_a^0 is het producentensurplus van bedrijf a $a+b+c+d+e+f$. Na de prijsdaling van p^0 naar p^1 daalt de productie op bedrijf a van q_a^0 naar q_a^1 . In die situatie is het inkomen gelijk aan $a+b+d$. Ten opzichte van de uitgangssituatie verandert het inkomen met $(a+b+d)-(a+b+c+d+e+f)=-c-e-f$. Het inkomen van bedrijf a gaat dus achteruit. Na afschaffing van de melkquotering daalt de melkprijs verder naar p^2 , het melkaanbod verschuift naar q_a^2 en het inkomen van bedrijf a is gelijk aan gebied a. In vergelijking tot de uitgangssituatie is de inkomensdaling gelijk aan gebied $(b+c+d+e+f)$.

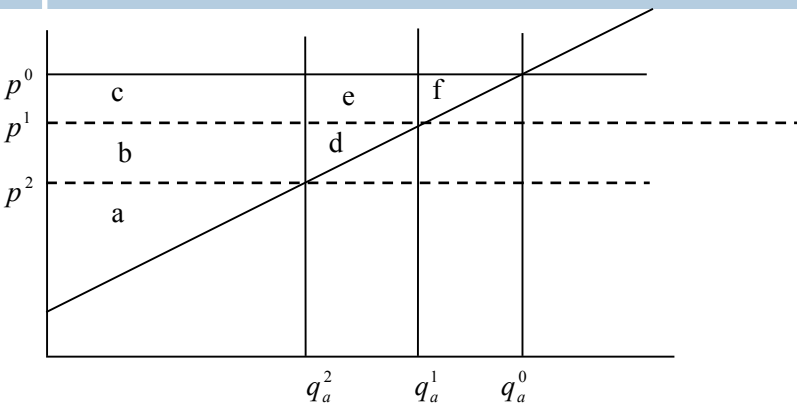
Figuur V.2

Comparatief statisch effect van afschaffing melkquotering op de melkprijs en het melkaanbod op bedrijf a en bedrijf b



Figuur V.3

Producentensurplus van bedrijf a onder verschillende situaties



Figuur V.4 gaat in op het inkomen van bedrijf b in de uitgangssituatie, bij een beperkte melkrijdsdaling waarbij de melkquotering blijft bestaan en bij een sterke melkrijdsdaling na afschaffing melkquotering. De extra daling van de melkrijds in de laatste situatie is het gevolg van de extra stijging van de melkproductie na afschaffing melkquotering, bij een inelastische vraag naar melk. In de uitgangssituatie is het inkomen van bedrijf b gelijk aan gebied a+b+c. Het ceterus paribus effect van de melkrijdsdaling van p^0 naar p^1 is dat er meer melkquotum op de markt komt, gegeven de situatie

dat de melkquotering blijft bestaan (zie figuur V.1). Het melkaanbod van bedrijf b neemt toe van q_b^0 naar q_b^1 . Het inkomen in deze situatie is gelijk aan gebied $a+d+e+b$. In vergelijking tot de uitgangssituatie verandert het inkomen als volgt: $(a+d+e+b)-(a+b+c)=e+d-c$. Na afschaffing melkquotering en melkprijzdaling van p^0 naar p^2 stijgt het melkaanbod van bedrijf b verder naar q_b^2 . Het inkomen van bedrijf b is gelijk aan $a+d+g$. In vergelijking tot de uitgangssituatie verandert het inkomen met $(a+d+g)-(a+b+c)=d+g-b-c$. In vergelijking tot de situatie met beperkte prijsdaling waarbij de melkquotering blijft bestaan is de verandering in het inkomen gelijk aan: $(a+d+g)-(a+d+e+b)=g-e-b$. Daarmee is dus niet op voorhand te zeggen of bedrijf b er met de uitbreiding van productie qua inkomen op vooruit gaat.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het effect op het inkomen sterk zal afhangen van de marginale kosten in de uitgangssituatie, de prijselasticiteit van de vraag en de prijselasticiteit van het aanbod.

