

# Monitoring Agency

Een flexibel reguleringsinstrument voor de Europese zuivelmarkt

## Samenvatting van de studie

in opdracht van de European Milk Board (EMB)

### Vertaling in eigen beheer door:

Dutch Dairymen Board.

Deze vertaling is opgesteld ten behoeve van degenen die de Duitse taal niet (voldoende) beheersen.

De vertaling is met grote zorgvuldigheid en naar beste weten samengesteld. Vertalers streven naar volledigheid en zorgvuldigheid van informatie. Nochtans zijn fouten mogelijk.

Aan deze vertaling kunnen geen rechten worden verbonden, de originele Duitse studie is leidend. Vertalers en de Dutch Dairymen Board aanvaarden geen aansprakelijkheid voor schade die het gevolg is van handelingen op basis de inhoud van genoemde vertaling en studie.

In bijlages op de laatste pagina is, voor de leesbaarheid van literatuurverwijzingen, die door vertaling aan referentie betekenis zouden verliezen (vanwege omzetten van eigennamen niet meer voldoende herleidbaar naar de originele teksten), een aantal termen toegelicht.

### Uitgevoerd door:

Dr. Andrea Fink-Keßler  
Büro für Agrar- und Regionalentwicklung (BAR),  
Tischbeinstr. 112, D-34121 Kassel  
Tel. +49-561-27224, [afk@agrار-regionel-buero.de](mailto:afk@agrار-regionel-buero.de)

### Onder professionele begeleiding van:

Prof. Dr. Onno Poppinga, Hochzeitsstraße 5,  
34376 Holzhausen-Immenhausen,  
Tel. +40-5673-3540, [rondopopp@t-online.de](mailto:rondopopp@t-online.de)

Dr. Karin Jürgens  
Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft (BAL)  
Heiligenstädter Str. 3, 37130 Gleichen-Bremke  
Tel. +49-5592-927567, [kj@agrارsoziologie.de](mailto:kj@agrارsoziologie.de)

Kassel, im September 2013

## Inleiding

Het politieke proces tot hervorming van de Europese melkmarkt na 2015 is nog niet afgesloten. Al tijdens de melkcrisis van 2008/2009 hebben de bij de European Milk Board (EMB) aangesloten melkveehoudersorganisaties de politieke eis tot een flexibele aanbodsregulering met behulp van een **Monitoring Agency** ontwikkeld.

Ze verwachten van dit sturingsinstrument dat het:

- Het geproduceerde melkvolume flexibel op de vraag aanpast waarbij de marktpartners gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen.
- De prijzen binnen een richtprijsbandbreedte houdt, daardoor prijsschommelingen dempt en helpt om de prijzen te stabiliseren op een kostendekkend niveau.
- Een betrouwbaar kader vormt voor een duurzame melkveehouderij.
- De Europese consumenten garandeert van hoogkwalitatieve melk die in de eigen Europese regio wordt geproduceerd.

De European Milk Board heeft aan onderzoeksinstituut „die Landforscher“ de opdracht gegeven, dieper in te gaan op de argumenten en overwegingen die voor invoering van dit instrument pleiten. Hierna worden weergegeven:

- (1) De aanvankelijke aandachtspunten betreffende de gevolgen van de melkcrisis en de instrumenten die in de toekomst noodzakelijk zijn om een duurzame melksector in Europa te garanderen.
- (2) Het concept van een flexibele aanbodsbeheersing als ook het functioneren van de Monitoring Agency
- (3) De te verwachten effecten

### ***Inleiding over de prognoses, ervaringen en de methodiek die is gevolgd bij deze studie:***

**De schattingen, die in de voorhanden liggen studie worden genoemd, zijn gebaseerd op de redelijk aantoonbare trends als ook op de concrete ervaringen die de melkveehouders ondervinden op de melkmarkt en in de dagelijkse praktijk.**

*We richten ons bewust niet op rekenkundig gesimuleerde prognoses over de werking van de voorgestelde instrumenten. Ervaring met dit soort van prognoses evenals eigen controles tonen aan, dat de resultaten van deze prognoses bijna nooit corresponderen met de werkelijke ontwikkelingen in de praktijk. Op basis van de hoge complexiteit, die in het bijzonder de prijsbewegingen kenmerken, voert al het weglaten of toevoegen van een enkele factor tot grote verschillen in de prognoseresultaten.<sup>1</sup> Eigen controles op de OECD prijsprognoses*

<sup>1</sup> IDFA (2012): DMSP Potential Impact on U.S. Dairy Exports. Informa economics, S. 9 and S. 12 “Models, by definition, are simplifications of more complicated systems. It simply is not possible to include all of the potential influences on exports in a single equation (...) While we do not have a conclusion about what the “right” way to model U.S. exports is, the discussion does show how difficult modeling exports is and how adding or removing a single variable can have a large impact on the estimated elasticity and consequently have a large impact on the final quantities and prices generated by the models under various scenarios.”

hebben aangetoond, dat noch de sterke prijsschommelingen noch de crisis daaruit kon worden opgemaakt. De steeds positieve prijsprognoses moesten daardoor al na korte tijd worden gecorrigeerd aan de realiteit.<sup>2</sup>

## Ontwikkelingen in de melksector: waarom flexibel aanbodsregulering nodig is:

1. Melk is een traditioneel en waardevol levensmiddel in Europa. 32 Miljoen melkkoeien vormen daarvoor met hun productie, de basis. Dat op zijn beurt weer 13% vormt van de waarde van de Europese landbouwproductie (2011).<sup>3</sup> De melkveehouderij heeft al eeuwenlang het landschap gevormd. Zij biedt een veelvoud aan melkveebedrijven een inkomen en vormt tegelijkertijd de basis voor een qua omzet sterke en arbeidsintensieve zuivelindustrie. Europa is wereldwijd de grootste melk producerende regio die met een afzetmarkt van 500 miljoen consumenten veel groter is dan de wereldmarkt. Globaal bekeken stijgt de melkproductie met het groeien van de wereldbevolking en het overnemen van de westerse eetgewoonten als gevolg van verbeterde inkomensniveaus en verstedelijking.
2. De EU-zuivelmarkt is sinds de oprichting in 1968 sterk gereguleerd. Deze regulering voert, zoals in veel industrielanden, terug op de ervaringen met de wereldwijde economische crisis van 1928. In de EU gelden als bepalende factoren voor deze regulering nog steeds de in artikel 39 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in Nederland vaak aangeduid als het Verdrag van Lissabon) geformuleerde doelen en overwegingen:<sup>4</sup> (1) Stabilisering van de markten, (2) verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking en (3) verbruikers verzekeren van redelijke prijzen bij de levering.

*Sinds 1990 dringen politieke (WTO-onderhandelingen) en economische krachten aan op globalisering en de daaraan verbonden deregulering van de landbouw, de zuivelmarkten inbegrepen. Veel staten hebben de regulering van de zuivelmarkt echter aangehouden. In Noorwegen, Israël en Canada wordt de melkmarktordening gebaseerd op de binnenlandse consumptie en stabilisering van de producentenprijs. In de VS heeft de melkveehoudersorganisatie, in reactie op de melkcrisis, een programma ontwikkeld dat met behulp van vrijwillige aanbodsregulering direct ingrijpt in het (over)aanbod aan melk, om de markten en de producentenprijs te stabiliseren. In augustus 2013 was nog niet duidelijk of dit, door de Senaat al goedgekeurde programma al dan niet zal worden opgenomen in de nieuwste Farm Bill.*

## Deregulering en de gevolgen van de melkcrisis 2008/09

3. **Sinds 2003 wordt de melkmarkt gedereguleerd** met als doel de concurrentiekracht op de wereldmarkten te verbeteren.<sup>5</sup> Vanaf 2015 vervalt ook het melkquotum. Als voorbereiding daarop werden

<sup>2</sup> Poppinga (2012): Lezing tijdens BDM-Milchtagung Ostfriesland in Hesel op 9.4.2012.

<sup>3</sup> Marquer, P. (2013): Milk and dairy production statistics. Statistics in focus 17/2013. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Milk\\_and\\_dairy\\_production\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Milk_and_dairy_production_statistics) download 14.08.2013.

<sup>4</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Abl C 115/47 van 9 mei 2008. Artikel 39 corresponderend met voorheen Art. 33 van het EG-Verdrag.

<sup>5</sup> Overweging 4 van verordening (EG) Nr. 1255/1999 en overweging 16 van verordening (EG) Nr. 1234/2007.

vanaf 2004/05 de melkquota stapsgewijs verhoogd (in totaal met 9,8 procent tot 2015). Verhuld door nominaal stabiele prijzen, kregen de melkveehouders van de vijf grote melk producerende EU landen **in reële zin sinds 1990 met dalende melkprijzen** te maken. (minus 55 procent tussen 1989 en 2006).<sup>6</sup> **Als gevolg van de deregulering (afschaffing richtprijs, verlaging van de interventieprijs naar een zeer laag niveau) daalden de melkprijzen sinds 2003 ook nominaal. Inmiddels volgen zij sindsdien ook versterkt het verloop van de volatiele – sterk stijgende en dalende - wereldmarktprijzen.**<sup>7</sup>

4. **De melkcrisis 2008/09** volgde op de prijshausse op de wereldmarkt in 2007. In juni 2009 waren de melkprijzen in de EU-25 met 25 procent gedaald ten opzichte van de melkprijzen in het voorgaande jaar en kwamen daarmee ruim onder de productiekosten te liggen.<sup>8</sup> Voor het eerst, kon er zonder extra exportrestituties worden geëxporteerd naar Derde Landen – echter, voor de melkveehouders van Europa was deze crisis, met grote verschillen tussen de lidstaten, als geheel een catastrofe met lange termijn gevolgen:
- De prijsdaling met gemiddeld 24,5 procent (2009 ten opzichte van 2008 / min 18 procent van 2009 ten opzichte van 2007) voerde alleen al in 2009 tot een **verlies van inkomen** ten bedrage van 11 miljard euro.<sup>9</sup>
  - Meer dan 6 miljard euro **inkomensdaling** leden de gespecialiseerde melkveebedrijven (zie tabel 1).<sup>10</sup> In de EU-15 viel hun inkomen tot beneden het niveau van 2001 (zowel nominaal als in reële zin). De gemiddelde netto winstmarges per ton melk (inkomsten uit melk, minus input, afschrijving en vaste kosten) daalden van 64 euro in het jaar 2007 naar 9 euro in 2009. Dienovereenkomstig nam het belang van de directe betalingen voor het inkomen toe in de EU-15 van 44 procent (2006) naar 64 procent (2009).
  - Ook weer met grote verschillen tussen de lidstaten (zie tabel 2). Terwijl in Italië de crisis alleen op hoog niveau beperkt merkbaar was, waren de verliezen voor de Deense melkveeouders enorm groot. Hun netto inkomen per arbeidskracht daalde naar min 36.563 euro in 2009. Dit hangt samen met het feit dat 47 procent van de arbeidskrachten in Denemarken, loonarbeiders zijn en de Deense bedrijven, als gevolg van successierechten, hoge kapitaallasten hebben. Beide kostenfactoren stegen tussen 2007 en 2009 sterk (plus 19 procent loon en plus 27 procent kapitaallasten) en konden niet meer worden voldaan uit de geringe inkomsten.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Beziet men echter de ingezakte producentenprijs en neemt men het jaar 2000 = 100, dan zijn de prijzen gedaald van 1989 (index 140) tot 100 in 2000 en in 2006 tot een niveau van 85, en daarmee reëel 55 procent onder het niveau van 1989. Europese Rekenkamer (2009): pp 27f en punten 22-26 en de Europese Rekenkamer (2001): Speciaal verslag nr. 6 van 30.10.2001/Abl C 305.

<sup>7</sup> De verlaging van de interventieprijs niveaus voor boter en magere melkpoeder zekert de melkprijs slechts tot 21,5 cent / kg, dat is ongeveer 7 cent onder het niveau van 2000. Per 1 Juni 2004 verlaging van de interventieprijs voor boter en magere op 305,32 en melkpoeder op 195,24 euro/100 kg. Vanaf 1.9.2008 gelden prijzen van 221,75 per 100 kg boter en 169,80 per 100 kg voor magere melkpoeder. Uit: MIT (2012): Tabel 13\_1. Basis sinds 1.9. 2008 Verordening (EG) nr. 361/2008.

<sup>8</sup> MIV (Milchindustrieverband)(Koepelorganisatie van de zuivelverwerkers in Duitsland)(2010): Geschäftsbericht (economisch bericht) 2009/2010, S. 18.

<sup>9</sup> Eigen berekeningen: De gemiddelde uitbetalingsprijs in 2009 (EU-27) rond 25,6 cent / kg en daarmee 8,3 cent / kg onder de prijs in het voorgaande jaar van 33,9 cent / kg. Geleverde hoeveelheid in 2009: 133.234.000 ton.

<sup>10</sup> EU-KOM (2013): Dairy Farms Report 2012. Alleen de boekhouding van melkveebedrijven met een bepaalde bedrijfsomvang worden meegenomen in het Farm Accountancy Data Network (FADN). Hier Informationsnetz Landwirtschaftlicher Buchführung (INLB) (Informatienetwerk landbouw boekhouding) genoemd. De gegevens van 78 procent van de 147 614 melkveebedrijven in de EU-27 vanaf 2009.

<sup>11</sup> EU-KOM (2013): Dairy Farms Report 2012, S. 32. Op basis van de standaard marge bijdrage wordt de economische bedrijfsgrootte bepaald (uitgedrukt in Europese groottenheden (EGE)). 1 EGE komt overeen met een bepaald bedrag in euro's in de margebijdrage (van 2002 tot 2009 was 1 EGE = € 1200,- standaard marge bijdrage).

<b>Tabel 1: Inkomen, kosten winstmarge en bedrijfsinkomen in de EU-27 en EU-15</b>						
<b>EU-27</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2009: 2007</b>	<b>2009: 2008</b>
<b>Totaalomzet melk</b> (prijs, nationale steunmaatregelen) in euro's/ton melk		344	344	286	-17%	-17%
<b>Kosten</b> (variabele kosten, vaste kosten en afschrijvingen) in euro's/ton melk		280	301	277	-1 %	-8 %
<b>Bruto winstmarge in euro's/ton melk</b> (omzet uit melk min bedrijfskosten/input)		147	131	92	-37 %	-30 %
<b>Netto winstmarge in euro's/ton melk</b> (omzet uit melk min input + afschrijvingen + vaste kosten)		64	43	9	-86 %	-80%
<b>Bedrijfsinkomen (farm net income) in euro per arbeidskrachteenheid (FTE)</b> <sup>12</sup>		16.524	15.373	10.220	-38%	-36%
Ontkoppelde toeslagrechten in euro's/arbeidskrachteenheid (FTE)		5.431	6.107	6.027		
Aandeel toeslagrechten in bedrijfsinkomen per arbeidskrachteenheid (FTE)		33 %	40 %	59 %		
<b>EU-15</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2009: 2007</b>	<b>2009: 2008</b>
<b>Totaalomzet melk</b> (prijs, nationale steunmaatregelen) in euro's/ton melk	304	350	349	293	-16%	-16%
<b>Kosten</b> (variabele kosten, vaste kosten en afschrijvingen) in euro's/ton melk	182	201	217	198	-1,5%	-8%
<b>Bruto winstmarge in euro's/ton melk</b> (omzet uit melk min bedrijfskosten/input)	114	148	131	93	-37%	-29%
<b>Netto winstmarge in euro's/ton melk</b> (omzet uit melk min input + afschrijvingen + vaste kosten)	29	60	39	5	-92%	-87%
<b>Bedrijfsinkomen (farm net income) in euro per arbeidskrachteenheid (FTE)</b>	22.122	28.918	23.720	16.145	-44%	-32%
Ontkoppelde Toeslagrechten in euro's/arbeidskrachteenheid (FTE)	9.825	10.467	10.496	10.310		
Aandeel toeslagrechten in bedrijfsinkomen per arbeidskrachteenheid (FTE)	44%	36%	44%	64%		
<i>Bron: EU-KOM (2013): Dairy Farms Report</i>						

<sup>12</sup> Het bedrijfsresultaat wordt berekend door de totale inkomsten uit de melk + toeslagrechten te verminderen met input (grondstoffen verbruik), afschrijvingen, vaste kosten, evenals de lonen, rente en vorderingen (schulden). Zie Europese Commissie (2013): Dairy Farms Report, bijlage I, pp 37f.

Tabel 2: Bruto- en netto-winstmarges (melkcomzet minus operationele en vaste kosten echter zonder arbeidsvergoeding excl. nationale steunmaatregelen bij gespecialiseerde melkveebedrijven in de EU (INLB gegevens) in euro's/ton melk)					
	Winstmarges	2004	2007	2008	2009
EU-27	Bruto		147	131	92
	Netto		64	43	9
EU-15	Bruto		148	131	93
	Netto		61	41	7
EU-10	Bruto		121	110	67
	Netto	49	59	36	2
Denemarken	Bruto		136	140	66
	Netto	2	-11	-70	-114
Duitsland	Bruto		151	91	81
	Netto	40	59	-2	-8
Frankrijk	Bruto		118	121	82
	Netto	43	22	18	-23
Ierland	Bruto		157	148	58
	Netto	83	84	58	1
Nederland	Bruto		169	146	87
	Netto	63	65	33	-24
Italië	Bruto		199	212	196
	Netto	130	131	151	128
Polen	Bruto		139	123	80
	Netto	70	95	66	30
Bron: EU-KOM (2013): Dairy Farms Report					

5. In Duitsland konden bij de full time gespecialiseerde melkveebedrijven de volgende **uitwerkingen en lange termijneffecten gerelateerd aan de crisis** worden opgemerkt.<sup>13</sup> Terwijl het bedrijfsinkomen van 2006 op 2007 duidelijk was gestegen, was er sprake van hoge inkomstenverliezen in de daarop volgende twee jaren. Met 4,6 procent waren deze verliezen bijzonder hoog bij de grote bedrijven (meer dan 100 EVE voor bedrijfsgrootteklasse 6). Deze bedrijven hebben eveneens grote **kapitaalverliezen** geleden. Herberekend naar Duitse omstandigheden is het resultaat voor beide crisisjaren bij de gespecialiseerde melkveebedrijven, een verlies ter hoogte van 1,22 miljoen euro. Daardoor **daalden de netto investeringen per hectare**. Bij de grote bedrijven **stegen de schulden van de melkveebedrijven met 11 procent** en in de gunstiger regio in het Noorden bleven de schulden met 31 a 32 cent per liter melk, ondanks uitbreiding van de geproduceerde melk (2005 tot 2009), op een hoog niveau.

<sup>13</sup> INLB-Daten, eigen berekening van Onno Poppinga en Karin Jürgens.

Kijken we naar de cash flow II<sup>NL1</sup> – dus de kosten voor levensonderhoud (inclusief de kosten voor “Al-tenteiler” – premie voor pensioenvoorziening voor boeren die tijdens hun oude dag op de boerderij blijven wonen - en sociale verzekeringskosten) en het opbouwen van reserves – dan wordt duidelijk dat de bedrijven zonder een aanvullende bedrijfstoelageregeling niet meer de bedragen voor de sociale verzekeringen hadden kunnen opbrengen (Tabel 3). De kosten van levensonderhoud werden – ondanks volledig verbruik van de kapitaalgoederen - bijna compleet betaald uit leningen of – wanneer voorhanden – opgenomen uit de reserves.

*In het jaar 2007 hadden de grote bedrijven in Neder Saksen (Bedrijfsgrootteklasse 6 met in 2009 gemiddeld 107 hectare grasland en 107 melkkoeien) een cash flow II zonder bedrijfspremie nodig ter hoogte van 59.291 Euro, voor het levensonderhoud van het gezin (1,8 familie arbeidskracht). In het daarop volgende crisisjaar waren er geen middelen meer voorhanden en zonder bedrijfspremie hadden de bedrijven 1.725 uit hun vermogen moeten opnemen. Middelgrote bedrijven (bedrijfsgrootteklasse 5 of in 2009 met 46 melkkoeien en 55 hectare grasland) hadden daarentegen 9.902 euro uit het vermogen moeten opnemen, om hun levensonderhoud mogelijk te maken.<sup>14</sup>*

Tabel 3: Bedrijfsinkomen in verschillende deelstaten (Bundesländern) van Duitsland (eigen calculatie op basis van INLB-gegevens)				
Deelstaat (Bundesland)	Bedrijfsinkomen 2007 in euro's	2008 tov 2007	2008 tov 2006	Cash flow II minus bedrijfstoelagen in 2008 in euro's /bedrijf
Bayern	55.285	61%	82%	6.936
Baden-Württemberg	61.225	57%	79%	255
Hessen/RLP	64.079	64%	93%	-203
NRW	112.843	57%	93%	337
Schleswig-Holstein	115.240	61%	80%	9.450
Niedersachsen	116.140	56%	87%	-4.429

Tabel 4: Bruto investeringen en verplichtingen in drie bedrijfs-grootteklassen bij gespecialiseerde melkveebedrijven in Duitsland van 2008 tot 2010						
	Bruto investeringen in euro's/hectare			Verplichtingen in euro's/hectare		
	16-<40 EGE <sup>NL2</sup>	40-<100 EGE	>100 EGE	16-<40 EGE	40-<100 EGE	>100 EGE
2006/07	465	586	695	1.284	1.810	2.233
2007/08	333	708	741	1.159	1.728	2.248
2008/09	448	591	729	1.159	1.736	2.347
2009/10	234	460	562	1.147	1.757	2.498

<sup>NL1</sup> cash flow I: alle inkomsten van een bedrijf plus toeslagen en steunmaatregelen minus alle uitgaven (incl. loon, pacht en rente) cash flow II: cashflow I minus verplichtingen en afschrijvingen, m.a.w. wat werkelijk overblijft op de melkveebedrijven om in het levensonderhoud te voorzien

<sup>14</sup> Jürgens (2013): Lezing tijdens vak bijeenkomst van MUEL in Mainz op 13. September 2013. Gegevens uit INLB en eigen berekeningen

<sup>NL2</sup> EGE staat voor: Europese grooteenheden en wordt gebruikt om bedrijfs-grootteklassen te onderscheiden. 1 EGE komt overeen met een bepaald bedrag in euro's in de margebijdrage (van 2002 tot 2009 was 1 EGE = € 1200,- standaard marge bijdrage. Vanaf 2010/11 werd de indeling naar standaard output ingesteld. Dientengevolge zijn gegevens naar bedrijfs-grootteklasse van na 2010 niet meer één op één vergelijkbaar met gegevens van vóór 2010. (zie ook bijlage 1).

Met grote verschillen tussen de regio's en de bedrijven (zie tabel 4) kan echter als tendens worden vastgesteld, dat in de jaren volgend op de crisis 2008/2009, de aflossing van schulden vertraging opliep en in veel bedrijven de verhouding tussen eigen vermogen (wiens waarde door de inflatie sowieso daalt) en vreemd vermogen verslechterd. Daarbij bleven juist in de gunstige regio's de lasten per liter melk, ondanks de uitbreiding van de productie, nagenoeg even hoog. Nieuwe investeringen liepen vertraging op of werden uitgesteld, andere bedrijven investeerden in de fase met de laagste melkprijs nog.

6. **Lange termijn effecten:** Pas een jaar na de crisis werden de lange termijn effecten zichtbaar, zoals een daling van de investeringen (bijvoorbeeld in Duitsland rond de 500 miljoen euro minder in het jaar 2009/2010). In de zomer van 2012 leidde een "deuk" in de melkrijzen bij tegelijkertijd stijgende voeren andere bedrijfskosten, veel bedrijven in een situatie die vergelijkbaar was met die tijdens de crisis 2008/2009.<sup>15</sup> Veel bedrijven grepen tijdens het crisisjaar terug op door de staat toegekende overbruggingskredieten, moesten deze in 2012 weer terug betalen en waren daartoe niet in staat.<sup>16</sup> **Zo hebben de crisis en de daaropvolgende jaren er voor gezorgd dat veel bedrijven financieel aan de afgrond kwamen te staan.** Ze verloren inkomen, konden hun schulden niet afbetalen, verbruikten alle voorhanden zijnde reserves en waren deels niet in staat aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. **Dit betrof vooral de grote, sterk gegroeide, gespecialiseerde melkveebedrijven, die volgens de politiek en adviseurs eigenlijk de toekomst voor Europa zouden zijn. Met andere woorden: ze verloren de financiële buffer waarmee ze een soortgelijke crisis kunnen doorstaan.**
7. Een jaar na de crisis van 2008/09 had iedere derde melkveehouder in de EU (EU-27) die in 2007 nog een actieve melkveehouderij had, zijn bedrijf beëindigd (rekent men met het tijdvak 2003 tot 2010 dan waren het zelfs 43 procent van de bedrijven).<sup>17</sup> De afname van melkveebedrijven is bijzonder sterk in de Oost Europese landen, evenals de lidstaten waar men te maken kreeg met herstructurering van de zuivelsector. Maar ook in de EU-15 beëindigde tussen 2006/07 en 2011/12 iedere vijfde melkveehouder zijn bedrijf.<sup>18</sup> Nog een crisis en **Europa loopt gevaar zijn wijdverbreide melkveehouderij te verliezen.** In het bijzonder lopen de achtergestelde regio's en de berggebieden daarbij gevaar.
8. De melkcrisis leverde **hoge maatschappelijke kosten** op: De openbare opslag en extra exportrestituties voor export naar derde lande (samen 703 miljoen euro) moesten versterkt worden ingezet.<sup>19</sup> Een crisisfonds ter hoogte van 300 miljoen euro bood de melkveebedrijven directe steun (werd echter pas laat en voor een bedrag van 294 miljoen euro, uitbetaald) en enkele lidstaten lanceerden speciale hulpprogramma's en kenden extra subsidies toe (Duitsland voor in totaal 808 miljoen euro).

<sup>15</sup> Fahlbusch et al. (2010): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: GJAE 59, Supplement, S. 45-62, S.51.

<sup>16</sup> De Deutsche Rentenbank had in 2009 een noodlening programma gelanceerd, dat een, door de overheid gefinancierde, rentekorting van 1 procent gaf. Dit met een termijn van 4 jaar en waarbij in het eerste jaar een coulance gold. Vele boeren hebben gebruikt gemaakt van die noodhulp.

<sup>17</sup> Fahlbusch et al. (2011): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: GJAE 60, Supplement, S. 52-71 darin Tabelle 9, S. 59 Daten aus Stat. Bundesamt. Fahlbusch et al. (2013): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse im Jahr 2012. In: GJAE 62, Supplement, S.46-66 darin Tab. 8 S.54. Tussen 2000 en 2012 zijn in Duitsland 34,4% van de melkveehouders gestopt. LEL (2012): Milchmärkte 2012. Tab.12\_23, S. 24; MIV (2012): Daten, Zahlen Fakten. Darin: Tabelle 8\_3\_1 Milchkuhhaltung nach Bestandsgrößen

<sup>18</sup> DairyCo (2013): Dairy Statistics 2013: S.12.

<sup>19</sup> MIV (2012): Daten Fakten 2010/2012 Tab. 14\_3 en Tab. 13\_4\_1. Volgens informatie van de EU Commissie n.a.v. aanvraag DE-E-009016/2013 van de Grünen in het Europees Parlement bedroegen de uitgaven in 2009 tot 2013, 373 Mln Euro aan export restituties en 36 Mln Euro voor opslagkosten. Netto inkomsten na verkoop: 50 Mln Euro.



9. **De consumenten hebben weinig geprofiteerd.** In tegenstelling tot de aanname van de klassieke economische theorie lagen in 2009 de consumentprijzen nog altijd 14 procent hoger als de prijzen voor de prijsstijgingen in 07/08.<sup>20</sup> De consumentprijzen zijn „verregaand ontkoppelt“ van de melkprijzen die melkveehouders voor hun melk ontvangen, constateert de EU Commissie in zijn rapportage in 2009 over de levensmiddelenketen.<sup>21</sup>

## Waarom flexibele aanbodsregulering nodig is

10. **De crisis van 2008/09 bracht de structurele en door de crisis wezenlijk verscherpte tekortkomingen in de prijsopbouw in de zuivelsector, onder de aandacht van de politiek en de samenleving.**<sup>22</sup>
- Ongelijkwaardigheid in de onderhandelingsmacht tussen de verschillende actoren op de melkmarkt voeren, volgens de analyse van de EU Commissie, tot oneerlijke handelspraktijken en concurrentiebeperkend gedrag. Vooral voor de melkveehouders bestaat er geen „functionerend concurrentie- en onderhandelingsmilieu“ stelde de EU Rekenkamer vast; en de gebruikelijke „upside down“ prijsopbouw van de coöperaties, dwingt de producenten in de rol van „prijsnemers“.<sup>23</sup>
  - Door de slechte positie van de melkveehouder in de waardeketen worden de prijsrisico's op hen afgewenteld, terwijl de gerealiseerde meerwaarde naar de verwerkers en de handel gaat, aldus de door de EU Commissie ingestelde High Level Group on Milk.<sup>24</sup>
  - Het door de EU ingevoerde dereguleringsproces heeft inderdaad tot iets meer concurrentie op de wereldmarkten geleid, maar daarmee ook de druk verhoogd op de melkfabrieken - ook de coöperatieve melkfabrieken - die rauwe melk zo goedkoop als maar mogelijk is, willen inkopen.<sup>25</sup>
11. De EU Commissie heeft daarop gereageerd met de **invoering van het Melkpakket**, dat in oktober 2012 in werking trad. Doel van het Melkpakket is om de markttransparantie en de positie van de melkveehouders in de waardeketen door (1) contracten, (2) Producentenorganisaties en (3) Brancheorganisaties zo te versterken, dat een marktconforme prijsopbouw mogelijk wordt.<sup>26</sup>
12. **Het Melkpakket is echter niet voldoende, om een marktconforme prijsopbouw mogelijk te maken.** Volgens de melkveehouderorganisaties zijn in het bijzonder de in het Melkpakket betrokken grenzen aan de aanbodsbundeling van 3,5 procent van het aangeleverde EU melkvolume, (en 33 procent van het nationaal aangeleverde melkvolume) met het oog op de werkelijke concentratie van het

<sup>20</sup> EU KOM (2009) 385: Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009, S. 5; EU-Rechnungshof (2009): Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht? Pkt. 28; EU-KOM (2010) 728: Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates im Hinblick auf Vertragsbeziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse, S. 2.

<sup>21</sup> EU-KOM (2009) 591: Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern.

<sup>22</sup> EU-KOM (2009) 385; EU-KOM (2009) 591; EU-KOM (2010) 727 und 728; High Level Group (2010); EU-Rechnungshof (2009), Bundeskartellamt (2009): Sektoruntersuchung Milch. Zwischenbericht Dezember 2009, S.56.

<sup>23</sup> EU-Rechnungshof (Europese Rekenkamer)(2009): S. 46.

<sup>24</sup> EU-KOM (2010) 727: S. 3.

<sup>25</sup> Bundeskartellamt(Duitse Mededingingsautoriteit) (2009): S.58f.

<sup>26</sup> VO (EU) Nr. 261/2012; VO (EU) Nr. 511/2010; VO (EU) Nr. 880/2012; [http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_de.htm)

melkvolume door de verwerkende ondernemingen, in geen geval voldoende. Ondernemingen als FrieslandCampina (NL) bundelen nu al 7,4 procent van het Europees aangeleverde melkvolume, op basis van de EU-15 zelfs 8,5 procent en verzamelen 88 procent van de Nederlandse melk. Ook is de uitsluiting van de zuivelcoöperaties van de contractplicht in het licht van de feitelijke omstandigheden, niet redelijk. De "inefficiëntie" van de zuivelmarkt wordt zo niet werkelijk teniet gedaan

13. **Het bestaande vangnet behoed niet voor crises.** In het kader van de landbouwbesluiten 2013 werden de resterende marktordeningsinstrumenten (staatsinterventie op het bestaande lage niveau, subsidies voor particuliere opslag, exportsubsidies zijn momenteel alleen opgeschort) in combinatie met de directe betalingen uit de eerste pijler van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid GLB, als "vangnet" aangeduid. De directe betalingen en marktmaatregelen werden echter niet als crisisinstrument ontwikkeld, maar vormen, zoals de EU Commissie in haar rechtvaardiging voor het GLB verklaard "de basis voor de jaarlijkse inkomsten van boeren in de EU en moeten een ondersteuning bieden in specifieke gevallen van marktverstoring". Ze zijn echter noch op volatiele prijzen noch op crises ingericht.<sup>27</sup> Effectiever bleek tijdens de crisis, de opkoop en de opslag. Daar waren echter extra staatsgelden voor nodig, om de liquiditeitskrachte bij de melkveehouders een beetje te verlichten (zie punt 8). De fundamentele ontwerpfout in de interventie maatregelen ligt in het feit dat de oorzaak van de prijsdaling, een overaanbod van melk, niet vermeden wordt en dat nadien door de verkoop van de in de crisis opgeslagen producten, de wereldmarktprijzen opnieuw onder druk worden gezet.<sup>28</sup>

Effectiever is een **aanbodsregulering, die zich richt op de oorzaak – de melkproductie zelf** – en daarmee de cyclus van opkoop en de daaropvolgende prijsdrukkende verkoop op de wereldmarkt, werkelijk onderbreekt. Daarvoor is een instrument nodig, dat het aanbod in beide richtingen kan reguleren en daarmee tegelijkertijd de EU Binnenmarkt en de wereldmarkt kan stabiliseren.

14. **De afschaffing van het melkquotum zonder opvolgeregeling, brengt de stabiliteit van de binnenmarkt in gevaar.** Het waarborgen van de stabiliteit van de binnenmarkt is een hoofddoelstelling van het GLB en rechtvaardigt volgens Art. 39 AEUV ingrepen in de zuivelmarkt ter bescherming van het algemeen welzijn. Deze stabiliteit loopt gevaar na 2015. Ook de zuivelindustrie maakt zich hierover zorgen.<sup>29</sup> Tegelijkertijd richten ze het systeem ten aanzien van de melkveehouder zo in, dat ze nog maar een bepaald volume aan melk voor een bepaald prijsniveau garanderen (A-melk) en de niet begrensde B-melk voor willekeurige en lage prijzen afnemen. Dit verschaft de grote melkverwerkers een niet te onderschatten concurrentievoordeel en verscherpt het concentratieproces. Tegelijkertijd maakt het een agressieve prijspolitiek op de wereldmarkt mogelijk die ook effect heeft op de binnenmarkten. Welke gevolgen een onbeveiligde afschaffing van het melkquotum en de inrichting van een A- en B-melk systeem kan hebben, leren we van de Zwitserse melksector. Na ruinerende overschotten aan melk en verlagingen van de melkprijzen staan de melkveehouders financieel aan de rand van de afgrond: in 2013 komt, hoewel er na een lange tijd van dalende melkprijzen de melkprijzen eindelijk weer wat stegen, de melkproductie niet meer op gang. Teveel bedrijven zijn gestopt met de melkproductie<sup>30</sup> of ze hebben geen reserves meer om extra voer bij te kopen (slecht voorjaar) of ze hebben geen middelen om vee bij te kopen. Zo zullen ook in de EU na 2015 ongecontroleerd overschotten

<sup>27</sup> EU-KOM (2011) 625: Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen der Stützungsregelung der GAP, S. 2; Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik BMELV (2011): Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft, April 2011, S. 21f.

<sup>28</sup> Fahlbusch et al. (2010): S. 59.

<sup>29</sup> Interview met Josef Schwaiger. [www.topagrar.com/news/Home-top-News-1074996.html](http://www.topagrar.com/news/Home-top-News-1074996.html). Download 14. 8. 2013

<sup>30</sup> Milchstatistik der Schweiz (2010): Tabelle 8.2, [www.swissmilk.ch](http://www.swissmilk.ch)

worden geproduceerd (nog steeds wordt, gemeten naar de consumptie binnen de EU, ongeveer 10 procent teveel geproduceerd) waardoor eerst de prijzen en dan de basis van de melkproductie in gevaar komt. Een gevaar waar de EU Rekenkamer in 2009 al op heeft gewezen en gepaste maatregelen voor eiste.<sup>31</sup> **Zo raadde de EU Rekenkamer in 2009 de politiek aan om zich op de binnenmarkt te concentreren. De stabiliteit van de binnenmarkt moet voorrang hebben op extra export aan derde landen.** Doordat het Europees Parlement zich vergelijkbare zorgen maakt, hebben zij in het kader van de hervorming van het GLB in 2013, gepleit voor de instelling van een regeling tot „vrijwillig minder produceren tegen vergoeding“ en zelfs in de VS wordt – met kans van slagen – momenteel de discussie gevoerd of bij dalende winstmarges een beperking van de aan te leveren melk (tegen vergoeding) behulpzaam kan zijn om de zuivelmarkt en het producenteninkomen te stabiliseren.<sup>32</sup>

## Flexibele aanbodsregulering met behulp van een Monitoring Agency

### Doelen en instrumenten

15. De European Milk Board heeft het door hen ontwikkelde instrument, de Monitoring Agency (MA) herhaaldelijk beschreven.<sup>33</sup>

De doelen van de Monitoring Agency zijn:

- Verbetering van de markttransparantie en het doorgeven van de prijssignalen aan de melkveehouders.
- Flexibele aanpassing van het door de melkveehouders geproduceerde melkvolume aan de vraag om het marktevenwicht te herstellen.
- Stabilisering van de prijzen op een gemiddeld kostendekkend niveau.
- Garanderen van een duurzame en wijdverbreide melkproductie en –levering in de Europese Unie.

De Monitoring Agency is een Europees agentschap. De besluiten van de Monitoring Agency zijn verplichtend voor de melkveehouders. Daarvoor heeft de EU per wet deze bevoegdheid overgedragen aan het agentuur, om de handelingen die nodig zijn om de doelstelling te bereiken, verplichtend op te kunnen leggen evenals passende sancties.

Op deze manier kunnen de melkveehouders in eigen verantwoordelijkheid hun melkaanbod aanpassen aan de eisen van de markt. De belangenafweging met de melkverwerkers vindt nog steeds plaats op de markt en tegen de achtergrond van de verbeterde positie voor de melkveehouders.

<sup>31</sup> EU-Rechnungshof (Europese Rekenkamer) (2009): S. 45 evenals aanbevelingen van de Europese Rekenkamer (2009): Nr. 4, S.48.

<sup>32</sup> [www.nmpf.org](http://www.nmpf.org).

<sup>33</sup> EMB (2012): Europäischer Milchmarkt. Mengensteuerung mit Hilfe einer Monitoringstelle. [http://www.europeanmilkboard.org/fileadmin/Dokumente/Positions\\_EMB/12-02\\_Positions/11-01\\_EMB\\_Monitoringstelle\\_DE.pdf](http://www.europeanmilkboard.org/fileadmin/Dokumente/Positions_EMB/12-02_Positions/11-01_EMB_Monitoringstelle_DE.pdf). Download 10. Juli 2013.

16. **Taken en functioneren:** De Monitoring Agency zorgt voor een Europa-breed, verplichtend volume reguleringssysteem met individuele bedrijfsleverrechten op basis van de bestaande verdeling van melkvolumes in Europa. De volumeveranderingen worden flexibel, dat betekent afhankelijk van wat de marktsituatie voorschrijft. De aantallen volumeaanpassingen per periode en de hoogte van de volumeaanpassingen, worden uitsluitend door het verloop op de markt bepaald.

De vertegenwoordigers van het Monitoring Agency stellen de actuele kosten voor de productie van melk<sup>34</sup> in Europa vast en leggen volgens een gedefinieerde procedure, de boven- en ondergrens van de nagestreefde producentenprijs vast voor 1 kilogram melk, met 4,0 procent vet en 3,4 procent eiwit. Dit resulteert in een 'richtprijscorridor' (**richtprijsbandbreedte**), waartussen de gemiddelde Europese melkprijs zich moet bevinden. Wanneer de richtprijs de corridor verlaat, worden de parameters (verhouding tussen aanbod en vraag) aangepast, en niet het systeem van de prijsopbouw zelf.

Zakt de gemiddelde Europese melkprijs onder de ondergrens van de corridor, dan wordt de Europese melkproductie stapsgewijs afgeremd tot de producentenmelkprijs zich weer in de corridor bevindt. Overstijgt de producentenmelkprijs de bovengrens dan wordt het melkvolume stapsgewijs uitgebreid tot de gemiddelde melkprijs zich weer binnen de corridor bevindt.

*Door de grote diversiteit van de Europese melkveehouders is het van bijzonder belang, dat de besluiten van de Monitoring Agency tot een eerlijke belangenafweging tussen de melkveehouders in Europa leiden. Hiervoor moet verder onderzoek worden uitgevoerd.*

De **financiering van het Monitoring Agency** gaat via een melkcompensatiefonds waarvoor de melkveehouder (per kilogram melk) een heffing inlegt. Tot cofinanciering door de EU kan besloten worden.

**Grensbescherming als voorwaarde.** Voorwaarde voor het slagen van de Monitoring Agency is het handhaven van de huidige regelgeving omtrent de grensbescherming. Deze zijn in 1998 in de Uruguay Ronde overeengekomen en gelden nog steeds. Voor melk en melkproducten geldt een importheffing op de huidige wereldmarktprijs tot 90 procent. Ook werd een heffingsvrije invoerhoeveelheid afgesproken van 5 procent van de EU productie (boter en magere melk producten). Deze regeling wordt momenteel nauwelijks benut.

*In de hierop volgende en formeel nog niet afgesloten Doha Ronde heeft de EU het aanbod gedaan, om de toenmalige importheffingen te verlagen van 90 procent naar 60 procent en vanaf 2013 van exportrestituties af te zien. Omdat deze Doha Ronde in 2008 zonder resultaat is afgebroken, gelden de oude overeenkomsten van de Uruguay Ronde nog steeds. Men kan er vanuit gaan dat deze regelingen met betrekking tot de grensbescherming gehandhaafd blijven, omdat melk en melkproducten gelden als "gevoelige" producten waarvoor een hogere mate van bescherming mogelijk is.*

17. **Instrumenten:** De identificatie en vaststelling van de gemiddelde productiekosten en -prijzen en in het bijzonder het voor de correctie noodzakelijke melkvolume hebben een centrale rol in het systeem. Het voorbereidende werk daarvoor is al verricht en aan de Commissie voorgelegd.<sup>35</sup> Instrumenten om het volume te reguleren zijn:

<sup>34</sup> Voor kostenonderzoek en methodiek zie Jürgens, K. (2013a): Was kostet die Milch? Berechnung der Milcherzeugungskosten in Deutschland von 2002 bis 2012, Rapportierend in opdracht van MEG Milch Boards w.V., en aanverwanten.

<sup>35</sup> Jürgens (2013b): Lezing bij de EU-Commissie, Juni 2013

- **Basisvolume.** Continuering van de reeds verdeelde, nationale en bedrijfseigen melkleverrechten.
- **Leverrechten.** Er wordt een „sturingsmassa“ gecreëerd van drie tot vijf procent van de bestaande leverrechten. Deze leverrechten worden al naar gelang de marktsituatie aan de melkveehouders voor productie toegeedeeld of weer aan de productie onttrokken. Deze leverrechten worden tijdelijk ter beschikking gesteld en worden geen bezit van het individuele melkveebedrijf.
- **Vrijwillige productievermindering** tegen vergoeding. Aanvullend kunnen op vrijwillige basis bepaalde volumes van een bedrijf, tijdelijk worden bevroren waarbij ze niet worden geproduceerd. De toekenning geschiedt op basis van inschrijving. Voor de financiering kunnen gelden uit een marktreguleringsfonds worden gebruikt.
- **Strategische opslag.** De strategische opslag is bedoeld om (1) op korte termijn het verschil tussen over- en onderaanbod in de melkleverantie te compenseren evenals (2) de periode te overbruggen tot de aanpassing van de productie (zie punt 1 en 2) effectief is. Het aanbevolen maximum voor boter en magere melkpoeder (MMP) is per product 50.000 ton. De financiering voor de regeling komt ook uit het marktreguleringsfonds. Het opkoopniveau ligt op de ondergrens van de richtprijskorridor.

De Monitoring Agency verbetert de concurrentie op de Europese zuivelmarkt. Het is geen instrument om de markt te beheersen of om de prijs vast te leggen, omdat de prijsopbouw altijd via de markt plaats vindt. Door de verbeterde positie van de melkveehouders vindt voor het eerst concurrentie om de rauwe melk plaats en kan de meerwaarde van het product eerlijk over de waardeketen worden verdeeld. Alleen als de melkprijzen de vastgestelde en steeds aangepaste richtprijskorridor verlaten, wordt door de vooraf vastgestelde aanbodsregulering het evenwicht in de markt hersteld. Individuele leverrechten maken het de politiek mogelijk, om de melkproductie doelgericht en tegen lage kosten te bevorderen in achterstandsgebieden.

18. Voor de **uitvoering** zijn twee varianten mogelijk: (1) **Staats variant:** De Monitoring Agency meldt de noodzaak tot handelen aan de EU Commissie. Die zet de regeling in werking en stelt de lidstaten op de hoogte. Behoud van de controle op de naleving van de leverrechten door de betreffende autoriteiten. (2) **Verantwoordelijkheid bij nationale Milk Boards:** De Milk Boards van de lidstaten nemen de verantwoordelijkheid over van de autoriteiten en voeren de door de Monitoring Agency aangegeven noodzakelijke maatregelen uit, indien nodig via de producentenorganisaties en de individuele melkveehouders.
19. Ervaringen opgedaan door de melkcrisis van 2008/09 evenals eigen berekeningen hebben aangetoond, dat een **reductie van het jaarlijkse volume aan melk van 1 tot maximaal 2 procent voldoende kan zijn** om de prijzen te stabiliseren (zie ook punt. 23) Iedere melkveehouder weet heel precies, hoe hij het melkvolume met een veelvoud aan methodes op korte termijn kan verhogen of verlagen, in zelfs nog veel grotere mate dan de gevraagde 1 tot 2 procent. Bijvoorbeeld door: (1) Vermindering van de inzet van krachtvoer, (2) Kalveren de rauwe melk voeren, (3) langere droogzettijden voor de koeien (of verlening tussenkalftijd) (4) latere inzet van vaarzen of (5) vroeger dan gepland oudmelkse koeien afvoeren.

## Flexibiliteit en eigen verantwoordelijkheid

20. Het instrument van aanbodregulering zorgt voor speelruimte in de beleidsvorming en kan ook rekening houden met de hoge diversiteit aan Europese melkveebedrijven, de verschillende bedrijfslocaties en hun bedrijfsstrategieën.
- Zo zouden regio's die bijzonder getroffen zijn door het wegvloeiën van melk (probleemgebieden, berggebieden) door meer leverrechten of door het behoud van de leverrechten of door het meer mogen leveren ondersteund worden.
  - Daarnaast zouden er speciale regelingen kunnen worden overeengekomen met jonge boeren en ondernemers waardoor deze meer leverrechten toegewezen krijgen.
  - Het is ook mogelijk dat direct verkochte melkhoeveelheden eventueel van de heffing en van de reguleringen worden vrijgesteld.
20. De voorgestelde nieuwe en flexibele aanbodregulering onderscheidt zich wezenlijk van de "oude" melkquotaregeling:
- Het geeft eigen verantwoordelijkheid aan boeren, verbetert hun onderhandelingspositie en maakt concurrentie om rauwe melk mogelijk.
  - Het maakt een flexibele reactie op het marktaanbod mogelijk en een snel herstel van het markt-evenwicht.
  - Het werkt bij een overproductie van melk en bij melk schaarste.
  - De toevoeging van nieuwe leverrechten aan de bestaande leverrechten gaan niet in het bezit over (Frans model<sup>NL3</sup>) en zijn daarom dan ook geen kostenfactor voor de bedrijven.
  - De individuele bedrijfsveranderingen en met name groei worden door de invoering van een prijs-corridor niet afgeremd. Wel is de verwachting dat kwalitatieve veranderingen de overhand zullen krijgen.
21. De aanbodregulering door de Monitoring Agency (MA) onderscheidt zich als volgt van het voorstel van het Europese Parlement „vrijwillige productiebeperking met compensatie voor het productieverlies (FPVZ)“
- De MA is gericht op het continu in de gaten houden van de markt en stelt duidelijke regels voor marktregulering. FPVZ daarentegen vereist een definitie van een crisis. Deze definitie hangt van de specifieke politiek-economische krachtenvelden van dat moment af en wordt in elk geval bij een lager prijsniveau in werking gesteld dan bij de MA.
  - De MA is algemeen verbindend en kostenneutraal. De FPVZ is vrijwillig en vereist speciale vergoedingen voor het minder melken en heeft restricties nodig om overproductie van bedrijven met expansiedrift in te perken (heffingen opleggen).
  - De FPVZ kan een crisis verzachten, maar geeft geen zekerheid voor een bepaalde gemiddelde prijs voor de producenten. Het gevolg daarvan is dat bedrijven aanzienlijke verliezen moeten incasseren en is het waarschijnlijk dat het door de overheden gefinancierde hulpprogramma moet blijven bestaan.
  - De FVPZ biedt geen extra politieke organisatiemogelijkheden voor achtergestelde gebieden of berggebieden.

---

<sup>NL3</sup> Franse model wil zoveel zeggen als dat deze leverrechten niet verhandelbaar zullen zijn

Toch stelt de FPVZ van alle bediscussieerde crisisinstrumenten, de beste variant voor. Evenals de Monitoring Agency doelt deze op het herstellen van het marktevenwicht en pakt melkoverschotten bij de bron aan.

## Welke effecten zijn te verwachten?

### Prijstabilisering en het vermijden van toekomstige crises

22. De Europese zuivelmarkt heeft een zelfvoorzieningsgraad van 112 procent (2011). De ervaringen van alle deelnemers aan de zuivelmarkt laten zien dat, ongeacht van de wereldhandel met melk, maar een geringe verandering in de melkproductie op de EU- binnenmarkt en ook binnen de EU-lidstaten al een verandering van melkprijs optreedt.

*Een reductie van 0.55 procent van de afgeleverde melkhoeveelheid is volgens de melkleverboycot van 2008 in Duitsland genoeg om een verdere daling van de melkprijs te stoppen. In het jaar 2012 kon tevens een vermindering van de aangeleverde melk van ongeveer 535.000 ton ten opzichte van dezelfde periode in het voorgaande jaar een prijsval stoppen. Deze samenhang bevestigde onlangs ook Josef Schwaiger van de grootste melkonderneming van Duitsland (DMK): „een 3 procent hogere melkhoeveelheid in een jaar (2012) heeft in deze sector een prijsdaling van wel 35 procent tot gevolg gehad. In dit jaar brengt een kleine 2 procent minder melk een prijsverhoging op tot wel 50 procent.“<sup>36</sup>*

Gedurende de melkcrisis in 2008/2009 werd door interventie ongeveer 1.24 procent van de melkproductie (op basis van boter) respectievelijk 1.33 procent (op basis van magere melkpoeder MMP) uit de markt genomen. Hiermee konden de prijzen gestabiliseerd worden. Ook de EU-commissie stelde later vast, dat 1 tot 2 procent genoeg was.<sup>37</sup>

23. Wanneer er ten tijde van de melkcrisis al een Monitoring Agency in werking was gesteld dan,
- waren de al einde 2007 dalende wereldmarktprijzen voor boter en magere melkpoeder opgemerkt, toen de af-fabriek prijzen in Europa begonnen te dalen, had een besluit vóór de te verwachten val van de producentenmelkprijs, voorbereid kunnen worden.
  - Had men, toen in het voorjaar van 2008 in de EU de boterprijzen af-fabriek met 39 procent en de MMP prijzen met 49% gedaald waren, de opkoop- en opslagregeling (interventie) toegepast, dan had men de tijd kunnen overbruggen tot de afgeleverde melkhoeveelheden weer op een normaal peil waren. De effecten zouden dan al in mei 2008 merkbaar geweest zijn.

<sup>36</sup> LebensmittelZeitung 25 van 21.6.2013 als ook eigen berekeningen over de Duitse melkstaking en EU-KOM (2012): Milk Market Situation, Brussels.

<sup>37</sup> EU-KOM (2010) 727: S.4.

- Anders dan de opslag van alle melkoverschotten en de daaropvolgende, de wereldmarktprijzen onder druk zettende, verkoop<sup>38</sup> had de verminderde melkproductie niet een domino effect op de wereldmarkt gehad, integendeel het zou de prijs juist hebben gestabiliseerd.
  - Had de crisis in de omvang van 2008/2009 vermeden kunnen worden.
24. De Monitoring Agency stelt een flexibele en op de actuele markt gebaseerde regulering van het aanbod voor om daarmee het evenwicht in de markt en daarmee de prijzen te stabiliseren. Ze doet dit op een gemiddeld Europees niveau (richtprijscorridor). Het gaat niet om een vastgestelde prijs. Omdat de boerenmelkprijzen in de EU-27 erg verschillend zijn (in de EU-15 factor 1,3<sup>39</sup>, ) blijven de concurrentiestrijd en de prikkels om kosten te besparen, behouden. Doordat een hoge prijsvolatiliteit en crises worden vermeden, wordt het financieel uitputten van juist de toekomstgerichte bedrijven (zie punt 5 en 6) vermeden en blijven de mogelijkheden om eigen vermogen op te bouwen voor verdere investeringen, bestaan.

## Betrouwbaar kader bevordert duurzame melkproductie

25. **De Monitoring Agency zal de melkveehouderij in Europa en dan in het bijzonder de melkveehouders, betrouwbare kaders bieden, die ruimte scheppen voor de ontwikkeling van niet alleen een economisch, maar ook ecologisch en sociaal duurzame melkveehouderij.**

Deze ruimte wordt momenteel niet geboden: kostenberekeningen uit Duitsland tonen aan dat ook in 2012 de uitbetaalde melkprijs (33 cent/kg melk) ver van de kostprijs van de melkveebedrijven ligt. Deze lagen in het Noorden rond de 43 cent/kg en in het Oosten rond de 45 cent/kg.<sup>40</sup> Al in 2006 stelde de International Farm Comparison Network (IFCN) voor het gehele decennium geen kostendeekkende melkprijs vast.<sup>41</sup> Omdat om deze reden de groei niet alleen gefinancierd kon worden uit de melkveehouderij werd in veel lidstaten geld uit de ELER-middelen gehaald.

Een aanbodregulering en het realiseren van (gemiddelde) kostendeekkende melkprijzen met behulp van de Monitoring Agency wordt door critici "een stap achteruit op weg naar een moderne melkveehouderij" gezien, omdat het de vooruitgang afremt en zich alleen op "niet prestatiegerichte veehouders" zou richten<sup>42</sup>. Zolang toekomstgerichtheid met economische efficiëntie gelijk gesteld wordt met schaalvergroting, klopt dit en is het door de melkveeouders voorgestelde instrument tegen deze vorm van "vooruitgang". Hun voorstel wordt echter met feiten onderbouwd die aantonen dat deze manier van "vooruitgang" op de lange termijn het voortbestaan van de melkveehouderij in gevaar brengt, de consumentenwens naar kwaliteit (inclusief gezondheid van melkkoeien en een intact milieu) niet meer waarmaakt en ook de voedselzekerheid van de Europese consumenten niet meer kan

<sup>38</sup> Fahlbusch et al. (2010): S. 53. De gesubsidieerde exporten na 2009 hebben volgens Fahlbusch et al. De wereldmarktprijs opnieuw onder druk gezet.

<sup>39</sup> MIV (2012): Daten, Fakten Zahlen 2012, Tabelle 8\_8.

<sup>40</sup> Jürgens (2013a): S. 26f.

<sup>41</sup> Hemme et al. (2006): IFCN Dairy Report, Kiel.

<sup>42</sup> Weber, S. (2013): Stellungnahme zum ergänzenden Vorschlag des Europäischen Parlaments zur Bewältigung schwerwiegender Störungen auf dem Milchmarkt, S. 5 und 15.



garanderen. Daarom is deze manier van vooruitgang geen antwoord op de door de EU zelf geformuleerde grote uitdagingen. (zoals klimaat, en biodiversiteit).

26. **De puur op groei gebaseerde melkproductie is een gevaar voor zichzelf, de gezondheid van de koeien en de verzorgers.**<sup>43</sup> Zo is de gemiddelde leeftijd van de melkkoeien drastisch teruggelopen met het stijgen van de productie. (Duitsland: 2,2 jaar in productie). Al in 2009 had de European Food Safety Authority ESFA vastgesteld dat de op hoge producties gerichte fokkerij, de intensieve voeding en zeker het schrappen van de weidegang naarmate de koppels groter worden, in hoge mate het welzijn en de gezondheid van de koeien beïnvloed<sup>44</sup>. De uitbreiding van de veestapels loopt tegen grenzen aan zoals bijvoorbeeld door gezondheidsproblemen van melkers en het gebrek aan goede vaklieden. Deze grenzen worden door de inzet van melkrobots slechts ten dele opgeheven. Zo zijn er bijvoorbeeld gezondheidsproblemen bij melkers en is er een gebrek aan vakbekwaam personeel. Gezondheidsproblemen als chronisch botulisme die zowel dieren als mensen treffen, kunnen ontstaan uit een combinatie van een intensief voederregime, dierhouderij en biogasproductie. Het betrouwbare wettelijke kader dat een Monitoring Agency kan bieden, zou de bedrijven ontlasten en hen in de gelegenheid stellen zich te richten op een hogere levensproductie van de koeien, hun eigen gezondheid en hun arbeidsomstandigheden. Ze zouden investeringen kunnen doen met minder vreemd vermogen en deze kunnen gebruiken voor efficiëntie en kwalitatieve groei. Hiermee kunnen ze ook op de wensen van de consument inspelen.
27. Intussen groeit de **maatschappelijke weerstand tegen de door economische efficiëntie gedreven melkproductie**<sup>45</sup> en de ethisch niet verantwoorde ontwikkeling tot een soort "wegwerpkoe". Alternatieven zoals biologische melk hebben sinds jaren hun vaste plek in de koelkasten veroverd maar ook deze bleven niet verschoond van de invloeden van kwantitatieve groei en kwaliteitsverlies. Hun prijzen en ontwikkelingsmogelijkheden zijn echter gekoppeld aan de "gangbare melk". Betrouwbare en kostendekkend voorwaarden zouden ook helpen om deze alternatieven verder te ontploien.

## Stabilisering van de melkveehouderijstructuur en de voedselzekerheid voor consumenten

28. **Slechts in weinig gebieden neemt de melkproductie toe, in de meeste regio's neemt ze af. Een stabilisering van de boerenmelkprijs op gemiddeld kostendekkend niveau kan er aan bijdragen dat de melkveehouderijstructuur en daarmee de voedselzekerheid in Europa wordt gestabiliseerd. Beide staan op de tocht door actuele ontwikkelingen.**<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Hörning, B. (2013): Qualzucht bei Nutztieren. Studie in opdracht van de GRÜNEN, S. 5-7; AgrarBündnis (2013): Wandel und Zukunft der Landwirtschaft am Beispiel milchviehhaltender Betriebe. Notulen en scriptie van het vakonderhoud op 19 mei 2013 in Kassel.

<sup>44</sup> ESFA (2009): Scientific Opinion of the Panel on Animal Health and Welfare on a Request from the Commission on the Risk Assessment of the Impact of Housing, Feeding, Management and Genetic Selection on Behaviour, Fear and Pain Problems in Dairy Cows. In: The EFSA Journal 1139, S.1-66.

<sup>45</sup> Gerlach, S. und A. Spiller (2006): Stallbaukonflikte in Nicht-Veredlungsregionen. Beitrag zur GEWISOLA-Tagung am 5. Oktober 2006 in Gießen. <http://www.uni-goettingen.de/de/34023.html>. Download 2. 8. 2013.

<sup>46</sup> Een risico waar ook door Dairy Australia in haar Outlook 2012 op gewezen wordt. Dairy Australia (2012): Dairy 2012. Situation and Outlook. [www.dairyaustralia.com.au](http://www.dairyaustralia.com.au).

29. De Europese melkproductie en de aangeleverde hoeveelheden stijgen langzaam<sup>47</sup> en het quotum werd in 2011/2012 met 4,5% onderschreden.<sup>48</sup> Deze **onderschrijding betreft nu en in de toekomst vooral de EU-10 landen**. In 2011/12 werd het quotum in Bulgarije voor 53 procent, In Roemenië met 43 procent en in Hongarije met 28 procent niet volgemolken. Als gevolg van de herstructurering zijn kleine bedrijven in de toekomst (vooral in Roemenië, Bulgarije maar ook nog steeds in Polen) niet meer ter beschikking voor de voedselvoorziening en is het de vraag of er na de totstandkoming van grote bedrijven, nog voldoende familiebedrijven overblijven om het verlies aan melkproductie te compenseren. **Maar ook in de EU-15, de "oude" lidstaten verliezen traditionele regio's melk:** Zweden (quotum 21 procent onderschrijding van het quotum), Finland (13,5 procent onderschrijding), het Verenigd Koninkrijk (8,9 procent onderschrijding) en Oostenrijk onderschreed (met 4,2 procent) het melkquotum, waren niet in staat de groei van het melkquotum bij te benen.

30. In Europa horen de regio's met alleen maar grasland, achtergestelde gebieden en berggebieden tot de verliezers. Daar hebben de EU- Rekenkamer, de Europese Commissie zelf en in 2013 de Commissie van de Regio's, hun grote zorg over geuit.<sup>49</sup>

Tweederde van de meer dan 2,48 miljoen melkveehouders in Europa boeren in deze regio's. Alleen al in de berggebieden wordt 10% van de Europese melk geproduceerd en in lidstaten als Oostenrijk, Finland en Slovenië, ligt dit aandeel boven de 60%. In veel lidstaten hebben de berggebieden ook een belangrijke betekenis voor de melkveehouderij, en ligt er een taak voor de melkveesector om deze cultuurlandschappen te behouden.

31. **De groei van de melkproductie concentreert zich daarbij steeds meer in enkele lidstaten in bepaalde regio's** rond de Noordzee en de Atlantische oceaan: Noordwest Frankrijk, Nederland, Denemarken, Noord-Duitsland en in het zuiden van Ierland. De voormalige weidegebieden veranderen in intensieve voederproductie gebieden. Vanwege de sterk gestegen krachtvoerprijzen (soja en graan) heeft de ruwvoerproductie (maïs) aan betekenis gewonnen en het grasland wordt nog intensiever benut (bemesting, meerdere snedes, scheuren van grasland). Waar het nog mogelijk is, wordt grasland vervangen door maïs. Het is de vraag hoe deze groeiregio's een goede verzorgingsgraad in zuivelproducten kunnen zekerstellen richting die regio's waar de melkveehouderij verdwenen is.

**Voorbeeld Kroatië:** Kroatië heeft in het eerste halfjaar van 2013, 12.5 procent van zijn melkaanlevering aan melkverwerkers, verloren. In dezelfde periode hebben de Nederlandse melkveehouders hun melkleveranties met 2,3 procent uitgebreid en de Duitse melkveehouders met 0,9 procent.<sup>50</sup> Nederland heeft een zelfverzorgingsgraad van 168 procent. Zullen goederentreinen met tanks vol melk in plaats van naar Italië ook naar Kroatië rijden? Of gaat de Nederlandse en Duitse melk nog meer dan voorheen over de poedertoren of via diepvriespizzabakkers als kant en klaar product richting Kroatië en wordt er in Kroatië straks alleen nog maar lang houdbare melk geconsumeerd?

<sup>47</sup> Gemiddelde groei 2004 tot 2009 rond 0,2 Procent per jaar, Stijging 2011 rond 2,1 procent tov. Voorgaande jaar 139 Mln ton; 2013 plus 0,6 procent. Vgl. EU-KOM (2011): Prospects for agricultural market and income in the EU 2011-2020.

<sup>48</sup> Persbericht van de EU-Commissie van 18.11.2013 IP/12/1116.

<sup>49</sup> Ausschuss der Regionen NAT-V-028 Entwurf einer Stellungnahme, Punkt 26 bis 28; siehe auch EU-Rechnungshof (Europese Rekenkamer) (2009): S. 43ff und EU-KOM (2012) 741: S. 8.

<sup>50</sup> AMI (2013): Milchanlieferung in der EU 2013. <http://www.ami-informiert.de/ami-maerkte/ami-milchwirtschaft/ami-meldungen-milchwirtschaft/meldungen-single-ansicht/article/milchanlieferung-in-der-eu-im-1-halbjahr-2013-ruecklaeufig.html>. Download 1. 9. 2013 sowie Gloy (2013): Die Zukunft des DMK. Vortrag vom 4.6.2013 in Güstrow

32. **Hierbij bereikt de groei in de intensieve regio's nu al haar grenzen.** Omdat voor de melkproductie door de productie van voedergrassen en het uitrijden van mest, veel land nodig is, is het plafond van de groei nu al bereikt voor wat betreft de beschikbaarheid van grond. Om aan de wettelijke eisen te kunnen voldoen qua veebezetting en mineralenbalans wordt de overtollige mest afgevoerd naar buiten de regio en zorgt daar voor conflicten. Daarbovenop komen nog de toekomstige klimaatgevolgen door deze ontwikkelingen.

## Kansen voor kwaliteit op de binnenmarkt

33. De Monitoring Agency begrenst de groei van de Europese melkleveranties in de mate waarin ze niet op de markt af te zetten zijn en daardoor het evenwicht in de markt zouden verstoren. In plaats van zich te concentreren op de kostenefficiëntie die export met zich meebrengt en de daarbij behorende versterkte investeringen in sproeitoren voor de magere melkpoeder productie te doen (schijnbaar noodzakelijk volgens sommige Duitse verwerkers<sup>51</sup>), zal bij volumebeheersing meer **geïnvesteerd worden in kwalitatieve ontwikkeling van het melkaanbod**. Het nieuwe Nestlé- onderzoek uit 2010 heeft dit opnieuw ter sprake gebracht: De melkveehouderij heeft kwalitatieve groei nodig en het segment van kwaliteit georiënteerde consumenten neemt ook in Duitsland langzaam toe<sup>52</sup>. De door met het melkpakket gestimuleerde EU- verordening 1151/2012 over kwaliteitsregels voor agrarische producten met daarin de mogelijkheid voor bescherming van "bergproducten" wijst in een richting waar de politiek versterkt in door zou kunnen gaan.
34. Talrijke kleinere melkverwerkende ondernemingen hebben de laatste jaren aangetoond dat je **met deze kwaliteitsdifferentiatie succesvol kunt ondernemen**. Ook grote ondernemingen als Friesland Campina werken intussen aan de verbetering van de proceskwaliteit. Marktrelevantie heeft vooral hun product "Landliebe" dat van het logo "zonder gen techniek" voorzien is.<sup>53</sup> Maar ze spelen ook op de toekomstige uitdagingen in ( klimaat, biodiversiteit, energieverbruik en diergezondheid). Als prominent voorbeeld buiten het Bio-segment geldt de Nederlandse kaasfabriek Cono Kaasmakers. Zij werken samen met natuurbeschermingsorganisaties, de Amerikaanse ijsfabrikant Ben & Jerry's (Unilever), melkveehouders en milieuorganisaties aan oplossingen, zoals natuurbeheer op grasland, warmte terugwinning uit de veestallen, die met een hoge melk- en daar mee ook kaaskwaliteit (Beemster kaas) samen kunnen gaan en tegelijk een faire uitbetalingsprijs voor de boeren bereikt worden<sup>54</sup>

## Wereldmarkt – een tweede, maar goed betaalde optie.

36. De instelling van een flexibele aanbodregulering in de EU-27 zal niet zonder gevolgen blijven voor de handel in melk op de wereldmarkt. Omgekeerd zal het volume dat nodig is om het evenwicht in de markt te herstellen ook beïnvloed worden door de ontwikkelingen en de vraag op de wereldmarkt. Af-

<sup>51</sup> Gloy (2013): Die Zukunft des DMK, Lezing in Güstrow op 4.6. 2013

<sup>52</sup> Nestlé (2010): Das is(st) Qualität. Kurzfassung, Frankfurt/M. zit. nach Fahlbusch et.al (2013): S. 48.

<sup>53</sup> LebensmittelZeitung 2010 „Landliebe mit mehr „ohne Gentechnik“, 10.6. 2010.

<sup>54</sup> Pfeil, M. (2010): Kühe würden Lely kaufen. In: Brand eins, Nr. 7, S.93-97. Fink-Keßler, A. (2012): Milch. Vom Mythos zur Massenware, München, S. 241ff.

hankelijk van de belangen, wordt de verhouding tussen EU Binnenmarkt en de wereldmarkt voor melk omschreven als

- Een kans die benut moet worden omdat na 2015 een grotere (en goedkopere) hoeveelheid melk beschikbaar zal zijn om de "lucratieve exportmarkten" van opkomende economieën te kunnen bedienen.<sup>55</sup>
- De noodzaak om de binnenmarkt te stabiliseren omdat er altijd nog 13,9 miljoen ton meer wordt geproduceerd dan er vraag is op de EU Binnenmarkt.<sup>56</sup>
- Een risico voor de stabiliteit op de Binnenmarkt omdat zelfs kleine hoeveelheden melk die niet op de wereldmarkt kunnen worden afgezet, de prijzen op de Binnenmarkt sterk onder druk kunnen zetten.

37. **De kansen op de wereldmarkt blijven grotendeels een verwachting.** Kijkt men naar hoeveelheid en waarde, dan zit alleen de handel voor kaas en wei in derde landen in een opkomende lijn. De handel in boter loopt terug en de handel in melkpoeder is wisselend. Gelet op de belofte dat er slechts hoogwaardige kaas zal worden afgezet, dan blijkt dat slechts 10 procent van de in 2012 buiten de EU afgezette kaas tot de categorie "extra kwaliteit" behoorde (bracht meer dan 7,50 euro per kg op). 65 procent van de 3,6 miljard euro aan kaasverkopen werd tegen stunts van onder de 5 euro per kg van de hand gedaan.<sup>57</sup>
38. Ondanks de op dit moment noch bestaande noodzaak de op de EU Binnenmarkt overtollige melkvolumes buiten de EU te verkopen, willen we op de risico's hiervan wijzen. Zet de EU verder in op export dan zullen deze risico's in toenemende mate gevolgen hebben voor de prijsvolatiliteit en de stabiliteit en de ontwikkelingskansen van de EU-zuivelmarkt.
- De wereldmarkt geldt nog steeds als een "**kleine**" markt omdat er in verhouding tot de totale productie van ruim 614 miljoen ton (2011) slechts 7% (2012), omgerekend zo'n 43 miljoen ton rauwe melk, wordt verhandeld.<sup>58</sup>
  - Slechts weinig aanbieders van melkproducten (Nieuw-Zeeland met een marktaandeel van momenteel 30 procent, EU-27 met een aandeel van 25 procent, VS met 10 procent en Australië met 6 procent aandeel in de wereldmarkt voor melkhandel<sup>59</sup>) staan tegenover een veelvoud van kopers. Sinds 2001 concentreert de **marktmacht** zich steeds meer op de Nieuw-Zeelandse coöperatieve onderneming Fonterra. Deze beheert direct of indirect meer dan de helft van alle wereldwijde export betreffende magere melkpoeder.<sup>60</sup>

<sup>55</sup> Vgl. Einschätzung Weber (2013): S. 5. Es fehlten bislang die Rohmilch-Mengen um auf allen lukrativen Exportmärkten präsent sein zu können. Siehe auch EU-KOM (2012) 741: Second „soft landing“ report, S. 5.

<sup>56</sup> Einschätzung u.a. der ZMB Deutschland: „Was wichtig bleibt für eine ausgeglichene Marktsituation, ist das Exportgeschäft. Der Absatz von Milchprodukten auf dem Weltmarkt aus der EU ist in den vergangenen vier Jahren mit dem wachsenden Angebot deutlich gestiegen.(...) ist es vermutlich keine weiteren Exportsteigerungen notwendig, um den Markt im Gleichgewicht zu halten“. ZMB (2012): Milchmarkt 2012, Berlin, S. 10.

<sup>57</sup> Wohlgemuth (2013): Außenhandel mit Käse. Seine Quelle: Außenhandelsdatenbank der EU (Easy Comext).

<sup>58</sup> Fellmann, Th. und S. Hélaine (2012): Commodity Market Development in Europe – Outlook. Proceedings of the October 2012 Workshop. EU-KOM (Hrsg.) JRC Scientific and Policy Reports, Luxembourg, S. 53.

<sup>59</sup> Fellmann u. Hélaine (2012): S. 53.

<sup>60</sup> Fahlbusch et al. (2009): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: Agrarwirtschaft 58, H. 1, S. 36-53, S. 105.

- De prijsvorming zelf kan intussen niet alleen meer door de “elementaire factoren” van vraag, aanbod en opslag, verklaard worden.<sup>61</sup> **Psychologische en speculatieve factoren** spelen hierbij ook een rol.
  - Het melkaanbod en dus de prijzen zullen in de toekomst steeds meer afhangen van **milieu- en weersinvloedrisico's** en daarbij bijbehorende kosten.
  - Aan de vraagzijde spelen voor de opkomende economieën de **wisselkoersen** en daarmee de ontwikkelingen op de internationale financiële markten een grote rol (momenteel: afwaardering India en Brazilië).
  - Door de globalisering van waardeketens ontstaan er ook **wereldwijde voedselschandalen in de zuivelsector**. Deze beïnvloeden deels sterk de vraag naar producten (Zo loste het melamine schandaal in 2009 de gestegen vraag naar melkpoeder in China op de wereldmarkt op; momenteel kunnen de vondst van DCD residuen en clostridium in melkpoeder van Fonterra, de vraag beïnvloeden.)
39. De stabilisering van de EU-binnenmarkt door een flexibele aanbodregulering zal de export niet verkleinen, maar wel een eenzijdige, niet op kosten gebaseerde exportstrategie geven. De EU behoort nog steeds tot de grote spelers op de wereldmarkt voor zuivel (Nr. 1 is intussen met 16,8 miljoen ton Nieuw-Zeeland, uit de EU-27 kwam in 2011 „slechts“ 14,3 miljoen ton melk - in melkequivalenten omgerekend). De stabiliserende werking op de wereldmarkten die uit zou kunnen gaan van marktevenwicht op de EU-Binnenmarkt, moet niet worden onderschat. Niet alleen om deze reden wordt, naast de verstoringen die de klimaatsverandering veroorzaakt, internationaal veel waarde gehecht aan de stabilisering van de markten in de VS en de EU, wanneer het om de toekomstige stabiliteit (en vermijden van hoge volatiliteit en verstoringen) van de wereldmarkten voor zuivel gaat.<sup>62</sup>

**Internationale zoektocht naar oplossingen:** Omdat de risico's van volatiele prijzen en de negatieve gevolgen daarvan op de voedselvoorziening van de armen in de wereld, zijn toegenomen, wordt intussen op internationaal niveau naar oplossingen gezocht. Hoe de voedsel- en goederentermijnmarkten kunnen worden gereguleerd en de risico's van een nieuwe voedsel-, financiële- en wereldwijde economische crisis beperken kunnen worden?<sup>63</sup> Het International Food Policy Research Institute heeft in 2009 voorstellen voor een strategische en virtuele voedselreserve op tafel gelegd.<sup>64</sup> Naast concrete (fysieke) opslag (graan) stelt het instituut voor een instrument in het leven te roepen (virtuele reserve) om de prijzen van contracten op de termijnbeurzen binnen een bepaalde bandbreedte te kunnen houden. Wanneer de prijzen de boven- of ondergrens overschrijden, wordt het door de landen al toegezegde geldbedrag gebruikt om termijncontracten te kopen of te verkopen om daarmee de prijzen op de termijnmarkt en de spotmarkt te stabiliseren.

<sup>61</sup> Fahlbusch (2009): S. 47.

<sup>62</sup> Dairy Australia (2013): S. 23.

<sup>63</sup> FAO (2008): The State of Food Insecurity in the World 2008, Rome. Zie ook Vorschlag für eine Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente zur Aufhebung der Richtlinie 2004/39/EC des Europäischen Parlaments und des Rates.

<sup>64</sup> <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/20090326jvbEADSgr.pdf>, download 27.07.2013.

## Vooruitblik en open vragen

De melkcrisis 2008/2009 heeft niet alleen aangetoond in welke mate de deregulering de kwetsbaarheid van de Europese zuivelmarkt heeft verhoogd, maar ook de structurele tekortkomingen zichtbaar gemaakt in de prijsopbouw op de EU zuivelmarkt. De tot nu toe daarop gevonden antwoorden zoals het EU Melkpakket en het vangnet, bestaande uit interventie en directe betalingen, zijn volgens de Europese melkveehouders niet toereikend: ze kunnen een vergelijkbare crisis niet afwenden, noch de tekortkomingen in de prijsopbouw voorkomen.

Uit de ervaringen, opgedaan door de crisis en de daaropvolgende ontwikkelingen op de zuivelmarkten, evenals de zorg voor de toekomstige stabiliteit van de EU-zuivelmarkt, een voldoende aanbod voor de Europese consumenten en in het bijzonder de zorg voor het behoud van de ontwikkelingsmogelijkheden voor een duurzame melkproductie, vragen de Europese melkveehouders van de European Milk Board om de invoering van een instrument voor marktobservatie en aanbodregulering, de Monitoring Agency.

De verplichte Monitoring Agency maakt het mogelijk om snel prijssignalen van de markt aan de melkveehouders door te geven. Door een flexibele aanpassing van de melkvolumes kan het marktevenwicht behouden blijven evenals stabiele prijzen binnen een corridor (bandbreedte) op een gemiddeld kostendekkend niveau. Daarmee onderscheidt dit instrument zich van het "oude" melkquotum door zijn flexibiliteit en gerichtheid op het voldoen aan de eisen van de markt evenals door de verbetering van de concurrentie om rauwe melk. In tegenstelling tot de "vrijwillige productiebeperking", het voorstel van het Europese parlement in de hervorming van het GLB voor 2013, zet de monitoring Agency in op een continue marktobservatie en heldere, transparante regels voor de flexibele aanbod regulering naar boven en beneden. Bovendien biedt dit instrument politieke mogelijkheden om de melkproductie in achtergestelde- en berggebieden te kunnen handhaven.

Met de Monitoring Agency krijgen de Europese melkveehouders en de zuivelsector een betrouwbaar instrument dat ruimte geeft voor de ontwikkeling van een niet alleen economisch duurzame maar ook sociaal en ecologisch duurzame, op kwaliteit gerichte melkproductie.

Ziet de EU daarentegen af van een vervolgregeling na het aflopen van het melkquotum in 2015 dan wordt het doel van een wijdverbreide melkveehouderij opgegeven. De crisis 2008/09 heeft juist veel op groei georiënteerde bedrijven financieel bijna leeggezogen. Toekomstige vergelijkbare crises zullen tot verliezen in de melkproductiestructuur leiden, die door de groei in de weinig overgebleven intensieve landbouwregio's, niet opgevangen worden. Daar is nu de grens al bereikt voor wat betreft landbeschikbaarheid, duurzaamheid, milieu, de diergezondheid en de gezondheid van de mensen die de koeien verzorgen.

Het bestaande dilemma van het GLB – Stabiliteit van de markt/voldoende inkomen voor de melkveehouders/voedselzekerheid voor consumenten tegenover verbetering van de concurrentiemogelijkheid op de wereldmarkten, wordt door het door de EMB voorgestelde instrument in de richting van stabiliteit van de Europese zuivelmarkt en haar melkveehouderijstructuur en in het voordeel van een duurzamere melkproductie beantwoord. Daarmee wordt eveneens een antwoord gegeven op de aanstaande wereldwijde uitdagingen. Dit antwoord bestaat niet alleen uit de vraag hoe een groeiende wereldbevolking toereikend en goed gevoed kan worden. Evenmin buigen zij over de vraag, hoe de daarmee verbonden exportkansen benut moeten worden. De vraag voor de toekomstige wereldwijde verdeling van de risico's moet ook gesteld worden: naar de risico's van volatiele prijzen, die van voedselverdeling en honger tot crises en inko-

mensverliezen leiden; naar de versterkte risico's van weer- en milieu-invloeden die de voedingsbronnen van de melkgevende dieren beperken, als ook naar de risico's van de wereldwijde financiële markten en levensmiddelen schandalen die de vraag naar melkproducten mede beïnvloeden.

De focus van het politieke handelen moet daarom liggen op het scheppen van wetgeving en processen die tot een eerlijk en globaal evenwicht van de kansen en risico's op de (wereld-)melk- en landbouwmarkten leiden. Dit om de bestaande diversiteit binnen (niet alleen) de Europese melkveehouderij te behouden. Tot de toekomstige nog op te lossen bijzondere uitdagingen in het kader van de Europese internationaal en geglobaliseerde markten en de ondernemingen die deze beleveren, behoort eveneens het scheppen van kansen voor onafhankelijke ontwikkeling.

Toch kan het volgende gezegd worden: er is behoefte aan nieuwe, flexibelere en veerkrachtigere systemen die niet alleen de wereldwijde mogelijkheden maar ook de risico's van de wereldwijde zuivelmarkt incalculeren. De Monitoring Agency is in dit opzicht een waardevolle aanzet tot een oplossing binnen deze openstaande kwesties. Het biedt niet alleen een flexibele stabilisatiemogelijkheid van de zuivelmarkt op de EU-Binnenmarkt maar versterkt tegelijkertijd de faire prijsopbouw. Bovendien zou het een bijdrage zijn aan de noodzakelijke medeverantwoordelijkheid, voor alle spelers op de Europese zuivelmarkt, bij de oplossing van de problemen van ons "globale dorp". Niet alleen in Europa maar ook wereldwijd zijn nieuwe kaders en instrumenten noodzakelijk die ruimte kunnen bieden aan de ontwikkeling van een stabiele markt, een duurzame melkproductie, duurzame consumptie en een bijbehorende eerlijke afweging van de belangen van alle belanghebbenden in de zuivel.

De Europese melkveehouders van het European Milk Board hebben hun voorstel ingediend.

**Bijlage 1.****Übersicht 2: Betriebsgrößenklassen nach INLB**

WG-6 Gruppierung	Bezeichnung	Größe in EGE
1	Sehr klein	< 4 EGE
2	Klein	< 8 EGE
3	Unteres Mittel	8 - < 16 EGE
4	Oberes Mittel	16 - < 40 EGE
5	Groß	< 100 EGE
6	Sehr Groß	>= 100 EGE

**Bijlage 2.****Verklaring termen in literatuurverwijzingen:**

Tabelle / Tab.	Tabel
S. (Seite)	p. (pagina)
Pkt. (Punkt)	pnt. (punt)
EU-Rechnungshof	Europese Rekenkamer
Bundeskartellamt	Duitse Mededingingsautoriteit