

· SAMENVATTING ·

Overproductie van melk:
Melkboeren wereldwijd verzuipen erin

EXPORTEER ONZE PROBLEMEN NIET

EEN STERKERE
LOKALE EN EERLIJKE
ZUIVELSECTOR
IN WEST-AFRIKA
VERGT EEN ANDER
EUROPEES BELEID



De spelers in de lokale zuivelsector in West-Afrika (ECOWAS¹ + Mauritanië) hebben te kampen met de groeiende import van Europees melkpoeder, dat op de markt goedkoper wordt verkocht dan de lokale melk. Een steeds groter deel van die import bestaat uit een nieuw poedermengsel van magere melk en palmolie, dat tegen een nog lagere prijs wordt verkocht. In tegenstelling tot wat men zou denken, halen de meeste Europese melkboeren geen voordeel uit die groeiende export. Het landbouw- en handelsbeleid van de Europese Unie (EU) bevordert deze evolutie, door de overproductie van melk en de uitvoer van gesubsidieerde overschotten aan te moedigen.

1 ✕

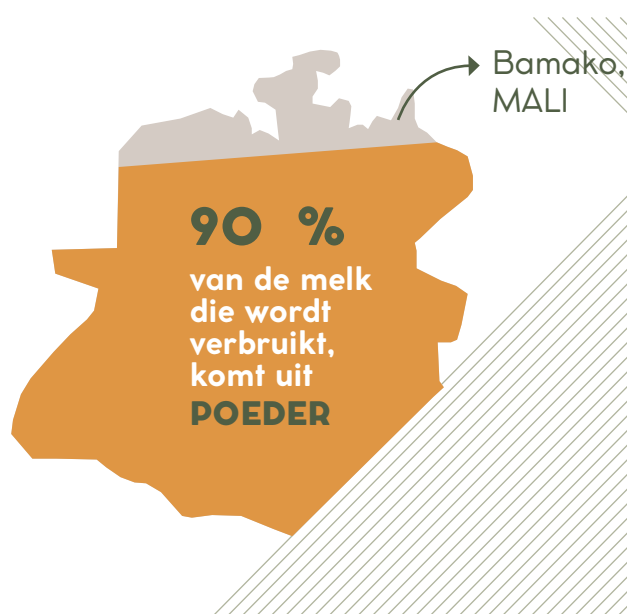
Troeven en beperkingen van de lokale zuivelsector in West-Afrika

Productie en consumptie

In West-Afrika leeft 60% van de actieve bevolking van de veeteelt en de landbouw – die sectoren spelen er dan ook een fundamentele rol. De lokale verkoop van melk vormt een belangrijke bron van inkomsten voor de veeboeren en -boerinnen. De productie is tussen 2000 en 2016 met meer dan 50% toegenomen en voorziet vandaag in 50% van de lokale consumptie. De rest wordt ingevoerd in de vorm van melkpoeder en een mengsel van mageremelkpoeder verrijkt met plantaardige vetten (PV-mengsel). Het uiterst kleine deel van de lokale melk dat niet wordt verbruikt en ook niet rechtstreeks wordt verkocht, wordt verwerkt in een honderdtal minizuivelbedrijven, die voor hun producten vooral gebruik maken van geïmporteerd melkpoeder.

Het verbruik van zuivelproducten is nog altijd beperkt, maar kent een voortdurende stijging, die zich de komende jaren verder zal doorzetten. Bovendien zal West-Afrika over dertig jaar 800

miljoen inwoners moeten voeden, vooral in de steden en de omliggende gebieden.



In de stad Bamako is 90% van de melk die wordt verbruikt, bereid op basis van melkpoeder.

Troeven van de sector

Momenteel volstaat de lokale productie niet om te voldoen aan de vraag naar zuivelproducten. De markt is echter veelbelovend en biedt vele mogelijkheden voor de lokale zuivelsector op voorwaarde dat het beleid in het Noorden en in het Zuiden vooral de productie, ophaling en verwerking van lokale melk aanmoedigt, in plaats van de import.

¹ "Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest" = Benin, Burkina Faso, Kaapverdië, Ivoorkust, Gambia, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

De lokale melkproductie speelt niet alleen een rol voor de voedsel- en voedingszekerheid. Ze zorgt ook voor de economische opwaardering van de gebieden waar (rondtrekkende) veehouders leven door het creëren van werkgelegenheid, het terugdringen van de armoede en het tegengaan van de plattelandsvlucht. Lokale melkproductie zorgt zo voor het beperken van de voedselafhankelijkheid van West-Afrika en het stabiliseren van de regio op sociaal vlak.

Beperkingen

“De belangrijkste uitdaging is het uitbreiden van de ophaalcapaciteit. (...) er is geschikt materiaal nodig om de melk op fatsoenlijke wijze naar de zuivelfabriek te brengen.”

Rachid Ouédraogo, verantwoordelijke voor een zuivelfabriek in Burkina Faso.

Naast de concurrentie met ingevoerde melk, kampt de lokale zuivelsector nog met andere beperkingen:

- De melkproductiviteit van de veestapel ligt nog altijd laag, vooral doordat het vee niet het hele jaar door op een correcte manier wordt gevoed.
- Doordat (rondtrekkende) veehouders hun kuddes hoeden in afgelegen gebieden, is er nood aan aangepaste infrastructuur en materiaal voor het vervoer van de melk.
- De geringe capaciteit van veehouders om hun kapitaal uit te breiden.
- Klimaatstoornissen, die de droogte verergeren, vooral in het Sahelgebied.
- De arme bodem, waardoor het telen van gediversifieerd veevoer moeilijker wordt, vandaar het belang van een gemengde landbouw.

Al die beperkingen zijn niet onoverkomelijk, maar vergen een echt zuivelbeleid, dat voorrang geeft aan de lokale productie.

2 ✕

De Europese export naar West-Afrika

Sterke groei van de export uit de EU naar West-Afrika

De EU ligt op kop in de wereldwijde productie van melk met een productie van 145 miljoen ton in 2018. Het deel van die productie dat bestemd is voor de export, is in twaalf jaar tijd verdubbeld: van 6% in 2007 tot 12% vandaag, vooral in de vorm van kaas, boter en melkpoeder. De interne vraag stagneert trouwens en de EU wendt zich voor de afzet van haar productie tot de wereldmarkt.

Melkpoeder wordt meestal ingevoerd in zakken van 25 kg, die kunnen genieten van het heel lage gemeenschappelijk buitentarief (GBT) van ECOWAS van 5%.

Vestiging van Europese zuivelfabrieken in West-Afrika

De Europese zuivelbedrijven hebben goed begrepen dat West-Afrika - door de snel groeiende bevolking en de veranderende voedingsgewoonten - een markt met toekomst is. Zij hebben dan ook al ongeveer dertig jaar belangstelling voor die markt en de voorbije tien jaar is hun interesse nog veel actiever geworden.

Alle Europese zuivelmultinationals zijn aanwezig in West-Afrika: onder andere Lactalis (Frankrijk), Nestlé (Zwitserland) en Milcobel (België). De meeste investeringen hebben betrekking op het herverpakken van melkpoeder uit de Europese fabrieken. Die investeringen leiden niet noodzakelijk tot economische en sociale ontwikkeling voor de plaatselijke bevolking. Zo opende Arla (Denemarken) een fabriek in Ghana, die slechts acht arbeidsplaatsen opleverde.

Onder druk van de Afrikaanse staten en ook uit bezorgdheid om hun imago werkt een groeiend aantal bedrijven samen met lokale producenten voor het verwerken van lokale melk. Het gaat echter over slechts 20% van de bedrijven en over een klein deel van hun capaciteit (tussen 0,4% en 20% lokale melk, de rest bestaat uit ingevoerd melkpoeder).

3 ✕

De boom van de Europese export van PV-mengsels

Meestal wordt magere melkpoeder opnieuw vetter gemaakt met palmolie, die twaalf keer goedkoper is dan melkvet. Het PV-mengsel dat daardoor ontstaat, wordt op de Afrikaanse markten 30% goedkoper verkocht dan het vollemelkpoeder. Op die manier krijgen de bedrijven die PV-mengsels invoeren een grote marge, omdat zij die mengsels uit de EU hebben ingevoerd tegen een prijs die van 2016 tot 2018 gemiddeld 58% lager lag dan de prijs van vollemelkpoeder.



In 2018 bestond 74,9% van de Europese export van melkpoeder naar West-Afrika uit PV-mengsels, goed voor 276 892 ton, of een toename met 234% sinds 2008. Die stijging gaat ten koste van vollemelkpoeder, dat vandaag veel duurder is dan de PV-mengsels.

Waarom zoveel PV-mengsels?

Die snelle groei wordt verklaard door verschillende factoren, zoals het zuivelbeleid van de EU, de wereldprijzen en de strategie van de Europese zuivelbedrijven.

- Het einde van de melkquota in 2015 leidde tot een toename van de productie en dus tot voorraden melkpoeder (de interne vraag is kleiner dan het aanbod).
- De wereldwijde vraag naar melkvetten (room, boter) is sterk gestegen, en bijgevolg ook hun prijs: in 2017 is de boterprijs verviervoudigd in vergelijking met 2003, tot 6500 \$ per ton. Het bijproduct van room en boter is

mageremelkpoeder, en dat proberen de bedrijven te verkopen.

- Tegelijk is de prijs van plantaardige oliesoorten sinds 2011 sterk gedaald.

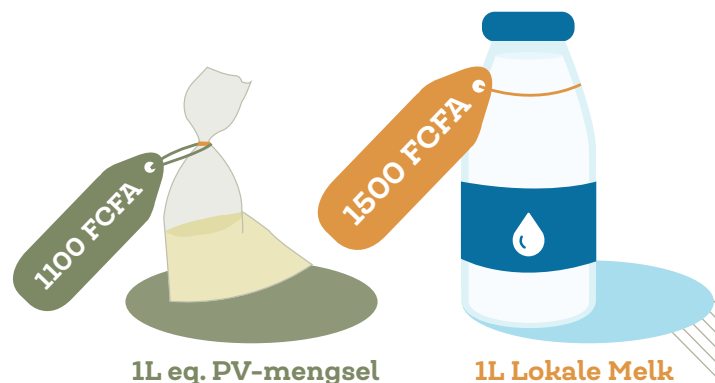
De Afrikaanse consumenten worden vaak bedrogen, met risico voor hun gezondheid

PV-mengsels worden niet altijd als dusdanig erkend. Sommige producten, zoals doorzichtige zakjes of yoghurt dragen immers geen etiket. Daardoor is verwarring mogelijk, en die wordt vaak nog versterkt door de beelden in de reclame. Maar die surrogaatproducten hebben niet dezelfde voedingswaarde (vetzuren, mineralen, vitamines) als volle melk.

4 ✕

Onerlijke prijsverschillen in vergelijking met lokale melk

Terwijl de invoer van de door het GLB gesubsidieerde zuivelproducten al een oneerlijke concurrentie betekende voor de West-Afrikaanse zuivelboeren, wordt de situatie nog erger door de PV-mengsels. Het prijsverschil tussen vollemelkpoeder en PV-mengsels is de voorbije jaren nog groter geworden: in Senegal wordt een liter melk op basis van PV-mengsel verkocht aan de consument tegen een prijs van 800 tot 1100 FCFA, tegenover 1500 FCFA voor een liter op basis van lokale melk.²



Door die prijsverschillen kiezen de armste bevolkingsgroepen voor het goedkoopste product. Maar omdat de consumptie van zuivelproducten slechts een klein deel van de uitgaven van de gezinnen vormt, kan het voedselzekerheid argument niet worden ingeroepen om de lage prijs van melkpoeder en PV-mengsels te verantwoorden.

5 ✕ Rampzalige gevolgen voor de West-Afrikaanse en Europese melkboeren

In tegenstelling tot wat men zou denken, hebben de Europese melkboeren helemaal geen voordeel bij de export naar West-Afrika, want zij verkopen hun melk meestal tegen een prijs die lager ligt dan hun productiekosten. Van 1983 tot 2013 daalde het aantal melkveebedrijven in de tien eerste EU-lidstaten met 81%. Als de huidige koers van intensivering en industrialisering van de melkveebedrijven zich doorzet, zouden 15 000 melkfabrieken van 1000 koeien die 10 000 liter melk per jaar leveren, volstaan om de huidige Europese productie te halen.

Het einde van de quota in 2015 had volgens de Europese Commissie de deuren van de groeiende wereldmarkt moeten openen voor

de melkboeren. Maar terwijl de productiekosten stijgen, schommelt de melkprijs volgens de grillen van de wereldmarkt en moeten de melkboeren de tol betalen.

6 ✕ De verantwoordelijkheid van het Europees beleid

- **Het zuivelbeleid:** van 1984 tot 2015 regelde de EU haar productie via melkquota. Die waren vastgelegd op 10% boven het Europees verbruik, om de export in stand te houden en druk uit te oefenen op de prijs aan de landbouwers. In 2003 werd beslist om de markt te dereguleren, met een geleidelijke stijging van de quota vanaf 2008 en de opheffing ervan in 2015: de productie explodeerde. Hoewel die productie vandaag is gestabiliseerd, ligt de melkprijs voor veel melkveebedrijven nog altijd lager dan de productiekosten.
- **De oneerlijke concurrentie van het GLB op de externe markten:** sinds de VS en de EU in 1992 werden beschuldigd van dumping³, hebben zij een oplossing gezocht waarmee zij hun export indirect kunnen blijven subsidiëren, namelijk door de exportsubsidies te vervangen door directe steun aan de landbouwbedrijven. Voor de West-Afrikaanse melkboeren ligt de

Het poedermengsel van magere melk met plantaardige vetten wordt op de Afrikaanse markt ongeveer 30% goedkoper verkocht dan vollemelkpoeder⁴



2 Broutin, C., Levard, L., Goudiaby, M-C, Quelles politiques pour la promotion de la filière «lait local», 2018, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

3 Export van een product tegen een prijs die lager ligt dan de prijs op de binnenlandse markt, volgens de definitie van de WTO.

4 J. Berthelot

prijs van de ingevoerde Europese melk nog altijd kunstmatig laag. Weten de Europese belastingbetalers dat zij Lactalis, Carrefour, Arla en Tesco en ook de goedkope export naar West-Afrika financieren?

- **Het Europees handelsbeleid:** de economische partnerschapsovereenkomsten (EPA). Met de EPA wilde de EU de West-Afrikaanse staten verplichten om hun handel vrij te maken vooraleer zij hun economie konden consolideren. Tot nu toe heeft Nigeria de EPA die in 2014 is afgerond, nog altijd niet ondertekend, waardoor de overeenkomst niet in werking kan treden. Belangrijk wordt ook het akkoord dat in 2020 de opvolger moet worden van het Cotonou-Akkoord, tussen de EU en de 79 ACS-staten (Afrika, Caraïben en Stille Oceaan). De onderhandelingen daarvoor zijn al opgestart: de EU moet van de gelegenheid gebruik maken om de grondslag van haar handelsrelaties met Afrika te herzien, zodat die werkelijk gericht zijn op duurzame economische en sociale ontwikkeling.

De verantwoordelijkheid van het West-Afrikaanse beleid: de ECOWAS-staten hebben een GBT van slechts 5% bepaald voor melkpoeder, terwijl dat in Oost-Afrika 60% bedraagt. Bovendien is er geen enkel bindend kader dat de zuivelbedrijven dwingt om te investeren in de verwerking van de lokale melk. En verder zou de eventuele invoering van de Afrikaanse Vrijhandelszone, die een 90% openstelling van de markten tussen de Afrikaanse lidstaten voorziet, de situatie van de zuivelsector nog kunnen verslechteren door de grenzen van de staten van de regio nog verder open te stellen voor de import.

De verantwoordelijkheid van de Europese zuivelbedrijven

De Europese zuivelbedrijven hebben in de eerste plaats het Europees zuivelbeleid beïnvloed, onder andere in de richting van het afschaffen van de melkquota. Verder maken zij ook gebruik van het gebrek aan wetgeving in West-Afrika om misleidende reclame te verspreiden en bepaalde producten met palmolie niet correct te etiketteren.

7 X

Initiatieven ten voordele van de lokale West-Afrikaanse zuivelsector

Toenadering tussen Europese en West-Afrikaanse melkboeren

Er bestaan al langer contacten tussen Europese en West-Afrikaanse melkboeren en die leiden regelmatig tot gemeenschappelijke standpunten die bedoeld zijn om het beleid te beïnvloeden. De voorbije jaren zijn die relaties door de herhaalde crises in Europa en de groeiende export nog intensiever geworden en komen er nieuwe projecten tot stand. Zo leidde bijvoorbeeld het in België opgerichte melkmerk Fairebel tot het ontstaan van het “advocacymerk” Fairefaso, een gezamenlijk initiatief met de Nationale Unie van Minizuivelbedrijven en Lokale Melkboeren van Burkina Faso.

Institutionele initiatieven

In West-Afrika lijken de staten bereid om hun beleid te veranderen en meer de lokale melk te gaan promoten. Onder druk van boerenorganisaties⁵ lanceerde ECOWAS een *Regionaal Offensief voor de Promotie van Lokale Melk*, dat de productie en de ophaling van verse melk wil verhogen en een omgeving wil bevorderen die gunstig is voor de ontwikkeling van die ophaling. Dat wijst wellicht op een mogelijke herziening van de belastingen en de douanerechten.

Ook in Europa gaan stemmen op: de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van het Europees Parlement pleit voor meer beleidscoherentie bij de volgende hervorming van het GLB en het Europees Comité van de Regio's vraagt een regulering van de markten.

Initiatieven op het terrein

In juni 2018 lanceerden zes nationale West-Afrikaanse samenwerkingsverbanden het

⁵ APSS, ROPPA, RBM, CORET

initiatief “Mon lait est local”, om voorrang te vragen voor lokale melk via partnerschap met zuivelbedrijven, overheidsinstellingen, Europese melkboeren en de consumenten in de stad en op het platteland.

8 ✕

Aanbevelingen

- **Verbied elke vorm van dumping van zuivelproducten⁶ en van mengsels verrijkt met plantaardige vetten op de Afrikaanse markten**, onder meer door het vermijden van elke vorm van exportsteun in het belang van de exporteurs van Europese zuivelproducten voor de afzet van de Europese overproductie; en door niet langer de promotie te financieren van de export van zuivelproducten en poedermengsels die een gevaar kunnen vormen voor de ontwikkeling van de lokale zuivelsector in West-Afrika.
 - **Voorzie omstandigheden waardoor de Europese melkboeren en -boerinnen kunnen rekenen op prijzen die de productiekosten dekken**, zodat zij minder afhankelijk zijn van rechtstreekse betalingen.
 - **Neem maatregelen om het aanbod van de Europese zuivelproductie te regelen in geval van crisis**, om zo een structurele en conjuncturele overproductie te vermijden die nefaste gevolgen kan hebben voor de melkboeren en -boerinnen in Europa en in Afrika, onder andere via het Programma voor Responsabilisering ten opzichte van de Markt, dat het mogelijk maakt om toe te zien en te anticiperen op een naderende crisis en erop te reageren met een systeem van productievermindering dat de stabiliteit van de markt kan garanderen.
 - **Herzie de akkoorden en onderhandelingen over handel tussen de Europese Unie en Afrika**, door geen druk uit te oefenen om Economische Partnerschapsovereenkomsten af te sluiten en een herziening van die overeenkomsten te aanvaarden, om ze af te stemmen op een harmonieuze integratie van de regionale markt; door respect op te brengen voor de soevereiniteit van de West-Afrikaanse staten om het potentieel van de lokale zuivelsector te beschermen en te ontwikkelen, (zoals het regionaal offensief voor de promotie van lokale melk) en om hun
- gemeenschappelijke buitentarieven in 2020 te herzien, zonder tegenprestaties.
- **Maak de markten transparanter door het mandaat van het Europees Observatorium voor de Melkmarkt uit te breiden** tot het verzamelen en analyseren van gegevens over de productiekosten in de lidstaten, over de kosten en marges bij de verwerking en de distributie van de verschillende zuivelproducten en de PV-mengsels, en ook over de volumes en de prijzen van de verschillende soorten producten die naar de ontwikkelingslanden worden uitgevoerd, inclusief de PV-mengsels, en tot de gegevens over de handel binnen bedrijven van zuivelproducten met hun filialen in Afrika.
 - **Garandeer de coherentie van het Europees landbouw- en handelsbeleid ten gunste van duurzame ontwikkeling** door te zorgen voor de analyse van de gevolgen van dat beleid voor de Doelstellingen voor Duurzame Ontwikkeling, de mensenrechten en de rechten van de boeren en andere bevolkingsgroepen op het platteland. Die coherentie kan ook worden versterkt door het instellen van een mechanisme voor alle Europese instellingen en beleidsdomeinen (landbouw, handel, milieu, gezondheid, internationale betrekkingen, migratie) en de betrokken actoren om methodes en instrumenten te ontwikkelen die de coherente en inclusieve verwezenlijking van de mensenrechten en de Doelstellingen voor Duurzame Ontwikkeling bevorderen.
 - **Steun de bestaande initiatieven van de melkboeren en -boerinnen**, vooral via financiële steun aan projecten voor de ontwikkeling van de lokale zuivelsector die de inkomsten van de boeren en boerinnen helpen verhogen en de samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren versterken, onder andere door het promoten van lokale zuivelproducten bij de West-Afrikaanse consumenten en door steun aan het “Melkoffensief” van ECOWAS.

« IN PEUL, DRAAGT MELK
DE NAAM KOSSAM.
HET BETEKENT HET BESTE
WAT ER BESTAAT. »⁸»

⁶ De exportprijs mag niet lager zijn dan de “totale gemiddelde nationale productiekosten zonder subsidies”

⁷ Zie het voorstel op <http://www.europeanmilkboard.org/fr/special-content/programme-de-responsabilisation-face-au-marche.html>

⁸ Sur les sentiers du lait au Mali, <http://jagros.be/ressources/SentierLaitMali-BAT.pdf>

April 2019

Dossier opgesteld met de steun van Gérard Choplin,
consultant, op verzoek van SOS Faim Belgique
en Oxfam-Solidariteit.

CONTACTS

SOS Faim Belgique
François Graas | fgr@sosfaim.org
www.sosfaim.be

Oxfam-Solidariteit
Thierry Kesteloot | tke@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Dierenartsen Zonder Grenzen
Koen Van Troos | k.vantroos@vsf-belgium.org
www.dierenartsenzondergrenzen.be

Mon Lait est Local
Amadou Hindatou | hindatou_amadou@yahoo.fr
www.monlaitestlocal.africa



Met de steun van de Directie-Generaal van de Belgische
ontwikkelingssamenwerking (DGD)

