

# Europees melktekort: feit of fictie?

In *ESB* van 7 september 1988 schrijft A.S. Friedeberg over het Europese zuivelbeleid. De wijze waarop hij ontkent dat de marktverhoudingen in de zuivelsector zijn gewijzigd, is enigszins eenzijdig en suggestief. Door bij voorbeeld alleen in te gaan op de vraag- en aanbodverhoudingen van botervet wordt het overgrote deel van de markt voor zuivelprodukten genegeerd. Verder is de suggestie dat het door de EG gevoerde zuivelbeleid geen kosten met zich zou mogen brengen irreëel. Hierbij wordt voorbijgegaan aan de doelstellingen van het verdrag van Rome en de rol van de overheid in het economische bestel. Ten aanzien van de situatie op de zuivelmarkt kan gesteld dat alle indicatoren wijzen op een tekortsituatie.

## Voorraden verdwenen

Zowel de interventievoorraden boter als die van mager melkpoeder zijn sinds augustus 1986 sterk gedaald en bevinden zich thans op een historisch dieptepunt. Medio september bedroeg de beschikbare interventievoorraad boter nog 153.000 ton, voor mager melkpoeder was dat 13.000 ton. Een belangrijk gedeelte van de opgeslagen interventieboter heeft via speciale afzetmaatregelen een bestemming gevonden.

Tabel 1. Ontwikkeling van de melkaanvoer in de EG, in tonnen x 1.000

	Melk-aanvoer		Quotum	Mutatie
	1983	1987	1988/1989	to.v. 1983
België	3.264	3.191	2.944	-9,8
Denemarken	5.227	4.660	4.467	-14,5
BRD	25.176	22.181	21.465	-14,7
Frankrijk	26.107	24.930	23.555	-9,7
Griekenland	434	486	491	13,3
Ierland	5.341	5.388	5.135	-3,8
Italië	8.223	8.655	8.050	-2,1
Luxemburg	281	280	267	-4,9
Nederland	12.881	11.342	10.961	-14,9
VK	16.801	14.950	14.092	-16,1
Spanje	3.820	4.570	4.355	14,0
Portugal	998	1.159	n.v.t.	
Totaal	108.553	101.792	95.782	-10,9

Bron: ZMP Bilanz Milch, Bonn.

Voorkomen is dat deze boter in de normale afzetkanalen terecht kwam, zodat geen prijsbederf voor verse boter optrad. Het betreft verder boter waarvoor in het verleden geen directe commerciële bestemming te vinden was.

Een belangrijk gegeven is echter dat door de sterk teruggelopen melkaanvoer sinds begin 1987 het interventieaanbod sterk is gedaald. In juni 1987 is het interventiemechanisme voor boter vervolgens afgeschaft. Eén van de oorzaken van het verdwijnen van de zuivelvoorraden en het melktekort is de structurele groei van de afzet van kaas en volle melkpoeder.

## Quotering te rigoreus

Als belangrijkste oorzaak van het melktekort moet echter gezien worden de instelling van de quotering in 1984. Die resulteerde in een sterke daling van de melkaflevering aan de zuivelondernemingen.

Er is weinig verbeelding voor nodig zich voor te stellen dat de *uitgangspositie* van de Nederlandse zuivelondernemingen relatief is verslechterd. Met name gezien vanuit de sterke exportafhankelijkheid en het niet beschikbaar zijn van grondstof heeft deze ontwikkeling sterk negatieve gevolgen voor werkgelegenheid en betalingsbalans. De zuivelindustrie heeft in 1983/1984 sterk geageerd tegen de totstandkoming van de Europese quoteringsregeling en sindsdien is men kritische kanttekeningen blijven plaatsen bij dit beleidsinstrument ter beperking van de productie.

Als belangrijk bezwaar<sup>1</sup> van de quotering kan worden genoemd dat de zuivelsector steeds verder van marktconform handelen komt af te staan. Dit impliceert te hoge consumentenprijzen voor zuivelprodukten en afzetverlies. De verbetering van de produktiviteit op melkveehouderijniveau wordt aldus niet vertaald in de melkprijs, maar in voortdurend oplopende prijzen voor het recht om melk te produceren. De uitgaven voor quotumaankopen verhogen daarmee de produktiekosten<sup>2</sup>. Een ander bezwaar is natuurlijk de enorme bureaucrativering die de uitvoering van de quotering met zich mee brengt.

Voorts blijken uit tabel 1 de krachtverhoudingen binnen de Landbouwrraad: het recht melk te mogen produceren is onderwerp geworden van politieke onderhandelingen. Met name de Zuid Europese landen, maar ook Ierland blijken de melkproductie nauwelijks te hebben verminderd of zelfs te hebben opgevoerd.

In december 1986 is tussen de landbouwministers afgesproken de melkaanvoer met 9,5% terug te brengen. Bij handhaving van de export naar de wereldmarkt op het gebruikelijke niveau zou in 1988 reeds een groot tekort zijn ontstaan. Dat tekort is echter nog gedeeltelijk opgevangen door gebruik van in het verleden opgebouwde voorraden. In 1989 zal hier geen sprake meer van zijn.

Het is daarom dat de zuivelindustrie een versoepeling van de quotering voorstaat. Een middel hiertoe kan de introductie zijn van een lagere dan de huidige 100%-heffing bij overschrijding van het quotum, waarbij de heffing wordt gerelateerd aan het wereldmarktprijsniveau. De verwachting is dat onder andere de tegen lage kosten producerende Nederlandse melkveehouderij hiervan kan profiteren door middel van uitbreiding van de productie. Zo komt het economische specialisatiebeginsel tot zijn recht en wordt verstarring van een economisch levensvatbare sector voorkomen.

Een ander belangrijk aspect is de wijze waarop de EG gestalte geeft aan de marktordering voor melkvet en -eiwit ten opzichte van plantaardige oliën en vetten en plantaardig eiwit. Door keuze voor een kunstmatige beperking van het aanbod gekoppeld aan een politiek van hoge prijzen in de zuivelsector ontstaat er een fundamentele onevenwichtigheid in relatie tot de andere genoemde produkten. De concurrentiepositie van melkvet en -eiwit is hierdoor in nadelige zin beïnvloed en de productie van zuivelvervangingsprodukten wordt aangemoedigd. De invloed van de margarine-industrie op de nationale EG-lidstaten alsmede de Europese Commissie blijkt dusdanig groot dat deze onevenwichtigheid blijft gehandhaafd. Voorstellen van de Europese Commissie tot stabilisatie van de prijzen van plantaardige vetten zijn met name door de tegenstand van de lidstaten Nederland, Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek tot nu toe niet aanvaard.

1. Koninklijke Nederlandse Zuivelbond FNZ, *De FNZ-visie op het zuivelbeleid*, Rijswijk, september 1987.

2. *Landbouw-Economisch Bericht 1988*, Landbouweconomisch Instituut, 's-Gravenhage, 1988.

**Tabel 2. Nederlandse noteringen zuivelprodukten**

	Sept. 1986	Sept. 1987	Sept. 1988	Stijging 1988/1987 in %
Boter	8,08	7,86	7,94	+1,0
Magere melkpoeder	4,59	4,85	6,00	+23,7
Volle melkpoeder	6,00	6,10	6,92	+13,4
Weipoeder	0,96	0,86	1,52	+76,7
Goudse kaas v.v.	6,35	6,75	7,25	+7,4

### Sterke prijsstijgingen

Een andere indicator voor het bestaan van een melktekort is het sterk gestegen prijspeil van melk en zuivelprodukten. Deze stijging doet zich zowel op de interne EG- als de wereldmarkt voor. Sinds september 1986 zijn de prijzen voor bij voorbeeld magere melkpoeder op de wereldmarkt gestegen van \$ 750 naar \$ 1.750 per ton f.o.b. voor volle melkpoeder zijn de prijzen gestegen van \$ 950 naar \$ 1.800. De boterprijs ging in diezelfde periode van \$ 1.000 naar \$ 1.300.

Voor de situatie in de EG is tabel 2 met de ontwikkeling van de prijzen illustratief. Uit de noteringen volgt dat er voor alle produkten sprake is van een hoger prijsniveau dan in dezelfde periode van 1987. De verwachting is dat het einde van de prijsstijgingen nog niet in zicht is.

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de vraag- en aanbodverhoudingen op de markt voor botervet pas in een later stadium aanleiding geven tot prijsstijgingen. Gezien echter de forse teruggang van de melkafleveringen en de stabiele vraag naar botervet in de komende jaren is ook hier de situatie drastisch gewijzigd.

### Derde-landenbeleid

Het EG-zuivelbeleid is er altijd op gericht geweest de relatie naar de wereldzuivelmarkt te behouden en export en import van melk en zuivelprodukten mogelijk te maken. De laatste jaren lag het prijspeil op de wereldmarkt aanzienlijk beneden het EG-niveau. Ter overbrugging van dit prijsverschil fungeren de zogenaamde exportrestituties. Ook hier zien we, ondanks de daling van de dollarkoers, een sterke vermindering van de restituties sinds februari 1987 (zie tabel 3).

Van verschillende zijden, onder andere door de heer Friedeberg, wordt kri-

**Tabel 3. Daling exportrestituties**

	Februari 1987/september 1988 in procenten
Boter	-7,4
Boterolie	-6,8
Mager melkpoeder	-35,9
Volle melkpoeder	-23,5
Volle condens	-9,7
Goudse kaas v.v.	-5,2

Bron: Produktschap voor Zuivel.

tiëk uitgeoefend op het exportrestitutiebeleid van de EG. Niet vergeten mag echter worden dat de omvang van de wereldmarkt voor zuivelprodukten slechts 6% uitmaakt van de wereldmelkproductie en dat deze markt voor een belangrijk deel een restmarkt is. De prijsvorming op deze wereldmarkt is in belangrijke mate afhankelijk van het nationaal gevoerde zuivelbeleid in de belangrijkste zuivelproducerende landen.

Op basis van cijfers voor 1987 kan worden afgeleid dat 14% van de EG-melkproductie en 30% van de Nederlandse in de vorm van zuivelprodukten zijn bestemming vindt op de wereldmarkt. Deze markten vormen daarmee een wezenlijk bestanddeel van de afzet. Ook door de Europese Commissie<sup>3</sup> wordt dit belang onderschreven. Daar waar de heer Friedeberg spreekt over de noodzaak van afbraak van exportrestituties dient deze afzet in beschouwing te worden genomen.

### Vormen van landbouwbeleid

In de EG is hoofdzakelijk gekozen voor een vorm van landbouwbeleid waarbij de prijzen van landbouwprodukten op een dusdanig niveau worden gebracht dat de boeren een redelijk en stabiel inkomen kunnen behalen. Een andere vorm is die van inkomenstoelagen zoals die in het Verenigd Koninkrijk voor de toetreding tot EG en in de VS thans voorkomen. De consequentie van dergelijk beleid is dat de prijzen van landbouwprodukten in zijn algemeenheid op een lager niveau liggen dan in de EG. De actuele beschermingsgraad van de zuivelsector bedraagt echter volgens de Amerikaanse overheid<sup>4</sup> ongeveer 45% in de VS en 36% in de EG (uitgedrukt in 'producer subsidy equivalents'). Voor Japan is geen cijfer bekend. Wel kan dit land bijkans onbeperkt exporteren naar de EG terwijl haar grenzen praktisch gesloten blijven voor bij voorbeeld kaas uit de EG.

Vermindering van subsidies dient in overleg met de andere belangrijke zuivelproducerende/exporterende landen tot stand te komen en langs de weg der

geleidelijkheid te geschieden. Deze discussie dient te worden gevoerd in het kader van de GATT waarbij de belangen van de melkveehouderij en zuivelsector in de EG niet eenzijdig opgeofferd dienen te worden aan zogenaamde 'hogere' politieke belangen. Eenzijdige afbraak van steunmaatregelen veroorzaakt inkrimping van de totale wereldhandel en welvaartsverlies. Dit laatste wordt ook door de Wereldbank erkend.

Nogmaals kan erop gewezen worden dat rationalisatie van de productie, regionale specialisatie, een redelijk inkomen voor de veehouders en stabiele zuivelprijzen, sinds de totstandkoming van de EG in niet onbelangrijke mate zijn gerealiseerd. De tekortsituatie van heden brengt deze verworven positie in de EG in gevaar.

### Besluit

Tot slot valt nog te wijzen op de consequenties van de door de heer Friedeberg voorgestelde maatregelen ten aanzien van de ontwikkeling van de internationale handel. De thans bestaande export van melk- en zuivelprodukten naar derde landen is voor de EG en met name Nederland van groot belang voor het voortbestaan van een economisch sterke zuivelsector. De gedachten van de heer Friedeberg zullen ertoe leiden dat een beleidsmatige oriëntatie op het EG-zelfvoorzieningsniveau gaat ontstaan. Dat zal tot gevolg hebben dat export-, maar ook importstromen zullen inkrimpen en het handelsverkeer zal afnemen.

Dit laatste kan toch niet de bedoeling van een vertegenwoordiger van een multinationale onderneming, zoals Unilever, zijn. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat het pleidooi is gebaseerd op het tot stand brengen van een heffing op plantaardige oliën en vetten alsmede plantaardige eiwitten. Een door de zuivelindustrie ongewenste op zelfvoorziening gerichte EG-landbouw en zuivelsector zal het voor de EG-beleidsmakers zeker eenvoudiger maken zo'n heffing in te stellen. In dat laatste opzicht kunnen we de heer Friedeberg ondersteunen.

### E.E. Bolhuis

De auteur is directeur Zuivelbeleidszaken van de Koninklijke Nederlandse Zuivelbond FNZ.

3. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Toepassing van de stabilisatiemechanismen in de landbouw*, Brussel, COM(87) 452 def, 1987.

4. USDA, ERS, *Government intervention in agriculture: measurement, evaluation and implication for trade negotiations*, FAER-229.

---

## Naschrift

---

Allereerst tot goed begrip in het kort nogmaals de conclusies van mijn artikel: er is op Europees niveau geen sprake van een melktekort. Er is dan ook geen enkele aanleiding tot verruiming van de melkquota. Evenwicht op de Europese melkmarkt is nog lang niet bereikt want een groot deel van de afzet van zuivelprodukten binnen en buiten de EG vindt slechts plaats op basis van forse subsidies. Zelfs nadat de EG-Raadsbesluiten van 1986 tot verlaging van de quota met 8,5% volgend jaar volledig zijn uitgevoerd is er alle aanleiding voor een fikse verdere verlaging van de quota. Op korte termijn lijkt dit echter politiek ondenkbaar. Daarom vormt afschaffing van subsidies thans de eerst aangewezen stap op weg naar evenwicht op de Europese melkmarkt. Daarmee komt tevens meer melk beschikbaar voor produkten die in de EG zonder subsidie worden afgezet, zoals kaas. Regionale en seizoenmatige krptes kunnen worden opgevangen door verbeteringen in het quotasysteem.

Het betoog van de heer Bolhuis tast bovengenoemde conclusies in geen enkel opzicht aan. De huidige stijging van de wereldmarktprijzen voor zuivelprodukten vormt géén indicatie van een tekort, maar betreft een gezonde reactie van de markt op het geforceerd wegwerken van tot voor kort nog gigantische overschotvoorraden en het dienengevolge wegvallen van de van deze overschotvoorraden uitgaande sterk neerwaartse druk op de prijzen.

De opmerkingen van de heer Bolhuis met betrekking tot de EG-marktordeening voor oliën en vetten en de veronderstelde invloed van de margarine-industrie op EG-lidstaten en Europese Commissie acht ik weinig relevant voor het onderwerp van onze discussie.

Zeer gaarne schaar ik mij echter aan de zijde van de heer Bolhuis indien hij voorstander is van een niet aan produktiehoeveelheden gebonden inkomenssteun ten einde de boeren een redelijk en stabiel inkomen te verzekeren.

De opvatting van de heer Bolhuis dat ook aan het quotasysteem bezwaren verbonden zijn is ongetwijfeld juist. Een op vraag en aanbod gebaseerde vrije prijsvorming – gecombineerd met niet aan produktiehoeveelheid gebonden inkomenssteun voor de melkveehouder – verdient mijns inziens sterk de voorkeur. Binnen het kader van een EG-landbouwbeleid met prijsgaranties die tot overschotproduktie leiden, is echter quoterig, dat wil zeggen beperking van de prijsgarantie tot een bepaalde hoeveelheid, als 'second best'-oplossing onvermijdelijk gebleken. Evenzeer is dan onvermijdelijk dat de omvang van

---

de quota geleidelijk gebaseerd wordt op de hoeveelheden die zonder subsidie kunnen worden afgezet. Dit laat uiteraard onverlet de mogelijkheid om op grond van het door de heer Bolhuis aangehangen specialisatiebeginsel bij voorbeeld een verhoging van het Nederlandse aandeel in de EG-quota te bepleiten.

De mededeling van de heer Bolhuis dat het EG-zuivelbeleid er altijd op gericht is geweest export *en import* (cursivering van mij) mogelijk te maken zal – naar het mij voorkomt – met name in Nieuw-Zeeland met gemengde gevoelens worden ontvangen: de aan dit land oorspronkelijk toegekende invoerquota voor kaas zijn reeds lang geheel opgeheven, terwijl de invoerquota voor boter uit Nieuw-Zeeland sinds 1973 meer dan gehalveerd zijn en verdere verlaging, zoniet algehele afschaffing, door de EG wordt nagestreefd.

Gaarne steun ik de heer Bolhuis in zijn opvatting dat de prijsvorming op de wereldzuivelmarkt in belangrijke mate afhankelijk is van het zuivelbeleid in de belangrijkste produktielanden. Dit betekent overigens dat met een zeer hoog

marktaandeel de EG zelf in sterke mate bepalend is voor het niveau van de exportsubsidies.

Anders dan de heer Bolhuis ben ik van mening dat economisch levensvatbare internationale handel slechts gebaseerd kan zijn op comparatieve kostenvoordelen en niet op subsidies. Dit neemt niet weg dat ik het vanzelfsprekend geheel met de heer Bolhuis eens ben dat vermindering van de subsidies geleidelijk en bij voorkeur op basis van overleg met andere landen in het kader van de GATT dient te geschieden.

Uit de slotopmerking van de heer Bolhuis blijkt enige twijfel met betrekking tot mijn opvattingen ten aanzien van een EG-heffing op oliën en vetten. Gaarne verwijs ik de heer Bolhuis wat dit betreft naar een publikatie van mijn hand getiteld *Robbing Peter to pay Paul* (Rotterdam, 1987).

### **A.S. Friedeberg**

Senior Economist bij Unilever NV te Rotterdam en adviseur van de International Federation of Margarine Associations (IFMA) te Brussel.