

Europees melktekort: feit of fictie?

Er gaan in Nederland de laatste tijd geluiden op die doen veronderstellen dat het met het EG-zuiveloverschot niet meer zo'n vaart loopt. Er zou zelfs sprake zijn van een melktekort en verruiming van de EG-quota zou geboden zijn. Bij nadere beschouwing blijkt echter het tegendeel het geval. Zo wordt bij voorbeeld nog altijd 25% van alle boter die binnen de EG wordt afgezet fors gesubsidieerd. Hetzelfde geldt voor alle export. Op korte termijn lijkt echter een verdere vermindering van de quota politiek ondenkbaar. Afschaffing van subsidies is daarom thans de eerst aangegeven stap op weg naar evenwicht op de melkmarkt van de EG. Dit zou bovendien zeer aanzienlijke besparingen voor het EG-budget opleveren.

Reeds decennia laboreert de EG aan een omvangrijke structurele overproductie van melk. De overschotten komen vooral tot uitdrukking in – tot voor zeer kort nog gigantische – voorraden boter en magere-melkpoeder. Deze vormen als het ware het 'zichtbare' deel van het overschot. Daarnaast is er een omvangrijk, niet minder kostbaar 'onzichtbaar' deel van het overschot. Dit omvat de zeer grote hoeveelheden die sinds jaar en dag op permanente basis fors gesubsidieerd binnen en buiten de EG worden weggewerkt. Het zuivelbeleid vormt dan ook nog altijd de grootste kostenpost binnen het EG-landbouwbudget (zie tabel 1). Vooralsnog ziet het er niet naar uit dat dit in de komende jaren zal veranderen.

Boterberg

Het opvallendste deel van het 'zichtbare' zuiveloverschot wordt gevormd door de boterberg. Zoals blijkt uit tabel 2 ging de stijging van de botervoorraden tot september 1986 onverdroten voort. De seizoensmatige topvoorraad bereikte toen het ongehoord hoge niveau van ruim 1,5 miljoen ton. Ook de daaropvolgende seizoensmatig laagste voorraad in april 1987 was met 1,25 miljoen ton hoger dan ooit tevoren. Daarna volgde een snelle verdere daling tot het huidige niveau van ca. 400.000 ton. Dit niveau komt ongeveer overeen met dat van 1977. Destijds werd dit niveau – terecht – als zorgwekkend hoog beschouwd.

Ook nu is er aanleiding tot zorg. De recente daling van de boterberg is immers niet te danken aan een structurele verbetering van de afzetmogelijkheden, maar aan twee spectaculaire acties: circa 400.000 ton boter werd in veevoer verwerkt en ruwweg 600.000 ton werd naar de Sovjetunie uitgevoerd. In beide gevallen werd de – ten dele zeer oude – boter in letterlijke zin vrijwel voor niets van de hand gedaan. De rekening à raison van zo'n f 7,5 miljard moet de Europese belastingbetaler nog gepresenteerd worden.

Niettemin vormen deze maatregelen, waarop trouwens in het verleden vanuit de industrie herhaaldelijk is aangedrongen, een daad van verstandig beleid. Verwerking in veevoer en export zijn namelijk de enige afzetkanalen waar de gesubsidieerde boter geen verse boter verdringt. Daarom zijn deze vormen van overschotruiming 100% effectief en relatief goedkoop. Bovendien bespaart men nu de hoge kosten van voorraadhouding. Ook zouden ten gevolge van de verminderde voorraad-druk de exportprijzen op de wereldmarkt kunnen aantrekken.

Boterproductie

Het vooralsnog uitblijven van nieuwe groei van de boterberg is het gevolg van verschillende factoren. Genoemd dienen te worden een daling van de melkafleveringen – waarop hieronder nog nader wordt ingegaan – en een vorig jaar ingevoerde ingrijpende wijziging in het systeem van interventie-aankopen, waardoor het uitsluitend produceren van boter (en magere-melkpoeder)

Tabel 2. Botervoorraad van de EG, in tonnen x 1.000, seizoensmatig

	Medio april	September
1977	160	435
1978	170	500
1979	300	600
1980	300	400
1981	43	300
1982	33	390
1983	345	884
1984	914	1.250
1985	896	1.215
1986	1.117	1.530
1987	1.235	1.250
1988	611	400 ^a

a. Schatting.
Bron: Agra Europee.

voor verkoop aan de interventiebureaus minder aantrekkelijk blijkt te zijn geworden. Bovendien zijn er (tijdelijk?) verbeterde mogelijkheden voor (gesubsidieerde) export van volle melkpoeder en groeit de afzet van kaas. Er wordt dus relatief meer melk in andere producten omgezet en er wordt minder boter geproduceerd.

Zoals blijkt uit tabel 3 daalde de boterproductie in 1987 tot het niveau van 1977. Niettemin overtrof de productie de consumptie nog altijd met 260.000 ton. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met de invoer uit Nieuw-Zeeland (momenteel 75.000 ton) en de productie op de boerderij voor rechtstreekse verkoop aan de consument.

Boterconsumptie

Niet alleen de productie van boter daalde in 1987, maar ook de consumptie (tabel 4). De consumptie was trouwens ook in 1986 reeds gedaald.

Indien in verband met de voltooiing van de vrijmaking van de EG-binnenmarkt in 1992 mélanges – mengsels

1. A.S. Friedeberg, Het dilemma van het EG-zuivelbeleid: de belastingbetaler als melkoe of de melkquota meer op de markt oriënteren, *Nieuw Europa*, september 1986.

Tabel 1. Uitgaven van het EG-garantiefonds voor de landbouw, in mrd. ecu's, afgerond

	1977	1980	1983	1986	1987	1988 ^a
Totaal	6,8	11,3	15,9	22,2	23,1	27,5
wv. zuivel	2,9	4,8	4,4	5,4	6,2	5,7

a. Begroting.
Bron: EG-Commissie.

Tabel 3. Boterproductie in de EG-10, in mln. ton

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1,79	1,95	1,96	1,96	1,89	2,01	2,22	2,06	1,95	2,10	1,78

Bron: Centrale Markt- und Preisberichtsstelle, *ZMP Bilanz Milch*, Bonn, 1987 en eerdere jaren.

Tabel 4. Boterconsumptie in de EG-10, in mln. ton

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1,65	1,66	1,67	1,63	1,59	1,59	1,59	1,63	1,63	1,60	1,52

Bron: zie tabel 3

Tabel 5. Boterconsumptie voor menselijk gebruik in de EG-10, in tonnen x 1.000

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Gesubsidieerd	545	520	621	577	397	380
Niet gesubsidieerd	1.053	1.048	1.011	1.054	1.203	1.140
Totaal	1.598	1.568	1.632	1.631	1.600	1.520

Bron: zie tabel 3.

van botervet en plantaardige vetten – die tot dusver alleen in het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn toegestaan, ook elders in de EG op de markt komen, zal ongetwijfeld een verdere daling van de afzet van botervet optreden. Met andere woorden, het overschot zal dan nog stijgen.

Gesubsidieerde afzet binnen de EG

Gedurende de periode 1977-1985 werd jaarlijks zo'n 500.000 à 600.000 ton boter, overeenkomend met 35 à 40% van de totale consumptie, in de EG met behulp van forse subsidies afgezet (zie tabel 5). In 1985 constateerde de vice-voorzitter van de Europese Commissie Andriessen met duidelijke bezorgdheid dat niet alleen 90% van alle magere-melkpoeder en éénderde van alle in de Gemeenschap geconsumeerde boter tegen gesubsidieerde prijzen werd afgezet, maar dat men er bovendien in toenemende mate toe neigde deze gesubsidieerde afzet als normaal te beschouwen². Inmiddels is er bepaald verbetering opgetreden. Niettemin wordt ook nu nog altijd zo'n 25% van de boterconsumptie zwaar gesubsidieerd afgezet: zowel in 1986 als in 1987 kwam dit neer op zo'n 380.000 ton of wel 9 miljoen ton in melkequivalent.

De hieruit voor het EG-budget voortvloeiende last bedraagt bijna f 2 miljard

per jaar. Het leeuwedeel van deze overschotboter – zo'n 215.000 ton per jaar – wordt met een subsidie van ruwweg 65% verwerkt in bakkerijproducten. Daarnaast wordt voor een produkt zoals Braderije een subsidie van 80% verleend: dat wil zeggen ruim f 600 per 100 kg. De belastingbetaler moet hier wel een zeer forse veer laten voor een produkt dat hij als consument blijkbaar niet erg waardeert.

Gesubsidieerde uitvoer

Alle EG-boteruitvoer wordt fors gesubsidieerd. Niet alleen de z.g. 'speciale' uitvoer naar de USSR, die met ca. 95% gesubsidieerd wordt, maar evenzeer de z.g. 'commerciële' export. Deze laatste wordt momenteel gesubsidieerd met ca. f 470 per 100 kg. Ondanks deze subsidies stagneerde de 'commerciële' afzet de laatste jaren op een niveau van 200.000 ton per jaar of wel ruim 4 miljoen ton in melkequivalent. De hieruit voortvloeiende last voor het budget bedraagt jaarlijks zo'n f 1,2 miljard.

Het komt erop neer dat – afgezien van de 'speciale' acties, zoals verwerking in veevoer en export naar de USSR, aan boter alléén jaarlijks zo'n 13 miljoen ton aan melkequivalent wordt gesubsidieerd, en wel à raison van een budgettaire last van in totaal meer dan f 3 miljard. Buiten beschouwing blijven

Tabel 6. Boteruitvoer van de EG, in tonnen x 1.000

	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^a
'Speciale' uitvoer	40	46	117	150	107	400
'Commerciële' uitvoer	335	284	233	204	195	209
Totaal	375	330	350	354	302	609

a. Schatting.

Bron: zie tabel 3.

Tabel 7. Melkafleveringen in de EG-10, in miljoen ton

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
86,7	91,2	93,7	96,1	96,4	100	103,7	101,4	99,8	101,3	95,9

Bron: zie tabel 3.

dan nog de subsidies op magere-melkpoeder, die vrijwel uitsluitend gesubsidieerd wordt afgezet, en de subsidies op uitvoer van andere zuivelproducten dan boter³. Tegen de achtergrond van deze omvangrijke gesubsidieerde afzet wekken de recente geluiden inzake een melktekort en pleidooien voor verruiming van de melkquota verbazing. Veeleer ligt voor de hand om als eerste verdere stap naar markt-evenwicht de subsidies op de afzet af te schaffen. Tot nu toe is de Commissie echter niet verder gegaan dan in verhouding tot de omvang van de subsidies zeer geringe verlagingen.

Melkproductie

Zoals blijkt uit tabel 7 zijn in vergelijking met de topjaren 1983, 1984 en 1986 de melkafleveringen aan zuivelfabrieken gedaald. Niettemin waren de melkafleveringen in 1987 met ca. 96 miljoen ton nog altijd belangrijk hoger dan voor 1980.

Conform besluiten van de EG-Ministerraad van eind 1986 zullen de afleveringen echter verder verminderd dienen te worden. Deze besluiten vormen een vervolg op die van 1984 toen de EG, in navolging van Canada, overging tot de invoering van een systeem van melkquota gecombineerd met strafheffing ('superheffing') bij overschrijding van de quota⁴. Het motief voor deze ingrijpende maatregel was dat bij praktisch gelijkblijvende consumptie de aflevering van melk aan zuivelfabrieken in de EG gestegen was van 87 miljoen ton in 1977 tot 103 miljoen ton in 1983. Geconfronteerd met het vooruitzicht van een – bij ongewijzigd beleid – verdere stijging tot naar schatting 120 miljoen ton in 1989 hakte de EG-Raad van Ministers ten slotte de knoop door.

Algemeen wordt thans wel erkend dat "de superheffing de meest effectieve maatregel is om de melkproductie in de EG te reduceren"⁵. Helaas werden de quota van meet af aan vastgesteld op een veel te hoog peil⁶, te weten 99,5 miljoen ton. Dientengevolge bleven de overschotvoorraden ook na invoering van de quota in snel tempo stijgen. Bovendien namen de melkafleveringen na

2. F. Andriessen, The dairy sector and the new perspectives for the CAP, toespraak te Maastricht, 21 juni 1985.

3. H. Dumstorf, Ist der Milchmarkt dauerhaft saniert?, *Milch-Fettwaren-Eier-Handel*, nr. 87, 23 juli 1988.

4. A.S. Friedeberg, Milk surpluses till the cows come home?, *The World Economy*, jg. 7, nr. 4, december 1984.

5. A.J. Oskam, D.D. van der Stelt-Scheele e.a., *De Superheffing – Is er een alternatief?*, Wageningen, 1987.

6. Rekenkamer, Speciaal Verslag No. 2/87 inzake de sector melk en zuivelproducten, *Publikatieblad van de EG*, nr. C 266, 5 oktober 1987, blz. 6.

een aanvankelijke daling weer toe tot meer dan 101 miljoen ton in 1986.

Dit leidde eind 1986 tot eerdergenoemde besluiten van de EG-Ministeraad. Op grond daarvan wordt het quotasysteem verscherpt toegepast en zullen de melkafleveringen – via een quotaverlaging van 8,5 miljoen ton – moeten worden teruggebracht tot minder dan 91,5 miljoen ton (EG-10). De quotaverlaging wordt gespreid over 1987/1988 en 1988/1989 en vindt plaats in tweërlei vorm: te weten een 'definitieve' verlaging van 3% (gecombineerd met een systeem van opkoop van quotarechten) en een 'tijdelijke schorsing' van de quota met 5,5%.

Nog geen marktevenwicht

Eerder heb ik in *ESB* een drietal wegen aangegeven langs welke men binnen het quotasysteem een verlaging van de melkafleveringen kan bereiken⁷. Met de besluiten van eind 1986 wordt een belangrijke en welkome stap in deze richting gezet. Helaas wordt daarmee nog geen marktevenwicht bereikt. Ook indien de melkafleveringen zijn teruggebracht tot het beoogde niveau van 91,5 miljoen ton overtreft het aanbod namelijk nog ruimschoots de hoeveelheid die zonder subsidie kan worden afgezet. Het valt daarom te betreuren dat het grootste deel (5,5%) van de beoogde verlaging van 8,5% de vorm heeft gekregen van een 'tijdelijke schorsing'. Dit laatste suggereert ten onrechte dat deze verlaging slechts van tijdelijke aard zou kunnen zijn.

Vorig jaar heeft de Europese Commissie de Raad dan ook terecht voorgesteld de 5,5% 'tijdelijke schorsing' van de quota om te zetten in een 'definitieve' verlaging. De Raad weigerde echter, hetgeen verrassend mag heten en ongetwijfeld aanleiding heeft gegeven tot valse illusies. Gezien de situatie op de Europese melkmarkt kan immers van terugdraaien geen sprake zijn.

Verruiming quota irerèel

Volgens een recente FAO-publicatie van de hand van Krostitz⁸ bedroeg de door de EG niet gesubsidieerd afgezet hoeveelheid de laatste jaren gemiddeld 73 miljoen ton in melkequivalent. Deze hoeveelheid komt ruwweg overeen met de schattingen van Meester en Strijker in een voor de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid opgesteld rapport van het Landbouw-Economisch Instituut⁹. Voor marktevenwicht op basis van afzet zonder subsidie zou dus 73 miljoen ton als uitgangspunt moeten dienen. Zelfs als men import (ca. 2,5 miljoen ton) en productie voor rechtstreekse verkoop aan consumenten (ca. 3 miljoen ton) buiten beschouwing laat, wijst dit binnen een quotum van 91,5 miljoen ton op een overschot van zo'n 18 miljoen ton.

Aangenomen mag echter worden dat

althans een deel van de door de gesubsidieerde afzet ook zonder subsidie verkocht kan worden. Zo blijkt bij voorbeeld Nebe, zuivelexpert van het EG-Directoraat-Generaal Landbouw, van oordeel dat met een verdere vermindering van de melkafleveringen met ca. 10 miljoen ton de melkmarkt in evenwicht gebracht kan worden¹⁰. Ook Oskam komt in een studie voor Agra Europe tot de conclusie dat na toepassing van de beoogde 8,5% vermindering van de quota er nog een overschot blijft van 10 miljoen ton¹¹. Al deze cijfers pleiten veeleer voor een forse verlaging dan voor een verruiming van de quota, zoals thans hier en daar wel bepleit. Verruiming dient dan ook als irerèel van de hand gewezen te worden.

Volgens de EG-Rekenkamer kost afzet van overschotmelk de EG 0,30 ecu per liter melkequivalent. Een verdere verlaging van de quota met 10 miljoen ton zou derhalve voor het EG-budget een besparing kunnen betekenen van ruim f7 miljard per jaar. Zo'n forse verdere verlaging van de quota lijkt echter op korte termijn politiek ondenkbaar. Hetzelfde geldt voor een minder vergaande verlaging, bij voorbeeld tot 87 miljoen ton, een streefcijfer genoemd door de EG-Rekenkamer.

Afschaffing van de subsidies is daarom thans de eerst aangewezen stap op weg naar evenwicht op de Europese melkmarkt. Ook daarmee zou, zoals uit het voorafgaande bleek, het EG-budget jaarlijks miljarden besparen. Bovendien zou wellicht melk beschikbaar komen voor aanwending daar waar blijkens recente berichten krapttes bestaan c.q. voor die producten – zoals kaas – die zonder subsidie binnen de EG kunnen worden afgezet.

Seizoensmatige en regionale krapttes

Ondanks de veel te ruim bemeten quota blijken er seizoensmatige of re-

gionale krapttes in de melkvoorziening op te treden. Deze kunnen echter in belangrijke mate verholpen worden door verbeteringen in het quotasysteem. Ook hier heeft de Commissie reeds voorstellen ingediend, die niet door de Raad zijn aanvaard. Een voorbeeld hiervan vormt het voorstel tot verschuiving van het melkjaar, een maatregel die destijds ook in Canada na invoering van het quotasysteem tot een betere spreiding van de productie over het jaar heeft geleid. Voor het opvangen van regionale krapttes zou de oplossing gezocht moeten worden in een beter benutten van de mogelijkheden die de EG biedt als vrije binnenmarkt c.q. in het verhandelbaar stellen van quota over de grenzen heen.

Voor zover hetgeen wordt aangeduid als kraptte in de melkvoorziening echter zou bestaan uit overcapaciteit van melkfabrieken kan de oplossing uiteraard nooit gezocht worden in verruiming van de melkquota. Dat zou immers betekenen dat men het paard achter de wagen spant.

A.S. Friedeberg

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

7. A.S. Friedeberg, Het Europese zuiveloverschot: drie wegen naar lager melkaanbod, *ESB*, jg. 70, nr. 3493, 20 maart 1985.

8. Milk and Milk Products, *Food Outlook*, nr. 5, juni 1988, blz. 19.

9. G. Meester en D. Strijker, *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening*, Den Haag, 1985, blz. 74.

10. Th. Nebe, Von Milchmarktgleichgewicht noch weit entfernt, *Milch-Fettwaren-Eier-Handel*, nr. 45, 16 april 1988.

11. A.J. Oskam, *EEC Dairy Market Report, 1987*, Special Report nr. 39, december 1987, Agra Europe, Londen.