



Het Europese zuiveloverschot: drie wegen naar een lager melkaanbod

DR. A.S. FRIEDEBERG*

Inleiding

De invoering van een quotasysteem heeft grenzen gesteld aan de groei van EG-melkplak en boterberg. Deze grenzen gaan echter lang niet ver genoeg. In dit artikel worden drie manieren besproken, die ieder afzonderlijk of in combinatie een mogelijkheid bieden om op een voor het EG-budget zeer voordelige en voor de melkproducent wellicht aantrekkelijke wijze tot verdere aanpassing van het melkaanbod aan de vraag en afbouw van overtollige voorraden te komen. Dit is van des te meer belang omdat zowel in nationaal als in Europees en breder internationaal verband de implicaties van de zuivelproblematiek veel verder reiken dan alleen de belangen van de rechtstreeks betrokkenen.

De EG laboreert sedert vele jaren aan een structurele overproductie van melk, die tot uitdrukking komt in steeds grotere overtollige voorraden boter en melkpoeder. Deze vormen een steeds zwaardere last voor het EG-budget, omdat afzet in toenemende mate plaatsvindt via geldverslindende gesubsidieerde speciale acties. Zulke acties verstoren de markt voor verse boter en margarine, maar zij leveren geen enkele bijdrage tot een structurele oplossing van het probleem.

Sinds 1 april 1984 is in de EG-lidstaten een systeem van melkquota ingevoerd 1). Deze ingreep brengt onvermijdelijk voor vele direct betrokkenen pijn met zich mee. Als een soort pijnstiller wordt er met name in Nederland nogal eens op gewezen dat het EG-quotasysteem voor vijf jaar geldt en „dus” slechts een tijdelijke zaak is. Men veronderstelt blijkbaar dat het probleem van de Europese zuiveloverschotten op korte termijn zal zijn opgelost. *Bij nadere beschouwing blijkt echter dat de EG ook binnen de voor de komende jaren vastgestelde quota waarschijnlijk grote en zeer kostbare zuiveloverschotten zal blijven produceren.*

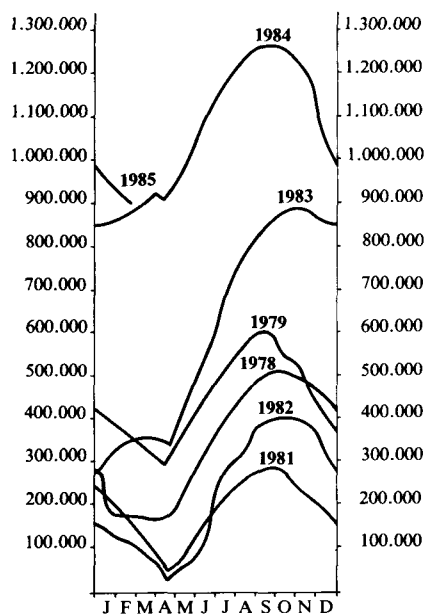
In het EG-landbouwbeleid heeft de door de overheid vastgestelde prijs de tweeledige functie het agrarische inkomen veilig te stellen en het marktevenwicht te realiseren. Woltjer 2) heeft er terecht op gewezen dat

deze dubbelfunctie onmogelijk te verwezenlijken is. Prijsvorming op basis van de markt – dus met vermindering van kostbare overschotten – zou leiden tot een aanmerkelijke prijsdaling van de melk. Die consequentie acht men op EG-niveau niet aanvaardbaar. Zolang de prijs echter vooral op basis van inkomenspolitieke overwegingen wordt vastgesteld, blijft een drastische beperking van de hoeveelheid waarvoor die prijs gegarandeerd wordt noodzakelijk. Daarom is de actuele vraag niet of het quotasysteem snel kan worden afgeschaft, maar hoe binnen het quotasysteem zo snel mogelijk een verdere verlaging van de melkafleveringen kan worden bereikt.

Marktevenwicht

Uit publikaties van Meester 3) kan men afleiden dat de EG-melkplak in 1983 ruwweg als volgt zijn bestemming vond. Met

Figuur. EG-botervoorraden



subsidie kon op de EG-markt 17 miljoen ton worden afgezet. Bovendien werd dank zij subsidies 13 miljoen ton geëxporteerd. Zonder subsidie werd slechts 67 miljoen ton afgezet. Toch moest nog 8,5 miljoen ton als onverkoopbaar aan de EG-voorraad worden toegevoegd. Voor markt-evenwicht op basis van afzet zonder subsidie zou dus 67 miljoen ton als uitgangspunt moeten dienen. Indien men aanneemt dat een deel van de gesubsidieerde afzet ook zonder de subsidie verkocht zou kunnen worden, dan leidt een optimistische schatting tot zo'n 75 à 80 miljoen ton melkequivalent als basis voor evenwicht. Met andere woorden, de EG-quota zouden nog met zo'n 20 à 25% moeten worden verlaagd. Een dergelijke drastische ingreep is echter politiek niet denkbaar. Realistischer lijkt het op basis van afzet en bestaande overschotvoorraden een minimum-doelstelling te bepalen.

Afzet

Volgens de Europese Commissie bedroeg in 1983 de EG-consumptie van melk en zuivelproducten – inclusief alle gesubsidieerde verkopen van boter en magere melkpoeder – circa 82 miljoen ton in melkequivalent 4). Bovendien beliep de (gesubsidieerde) export netto zo'n 10 miljoen ton. Ondanks alle subsidies was dus de maximaal haalbare afzet slechts 92 miljoen ton. Zoals vermeld zijn de EG-quota echter vastgesteld op in totaal zo'n 98,5 miljoen ton. Zelfs met gesubsidieerde afzet is derhalve binnen de huidige quota een overschot van 6 à 7 miljoen ton per jaar te verwachten. *Op grond hiervan zou een vermindering van de melkafleveringen met zo'n 5 à 8% t.o.v. de quota de minimum-doelstelling moeten zijn.*

Botervoorraden

In 1984 bereikte de seizoenmatige top van de botervoorraden met 1.256.000 ton een nog niet eerder voorgekomen hoogtepunt. Dit bracht de EG ertoe om 220.000 ton boter met extra hoge subsidie aan Rusland te verkopen. Bovendien werd – als politieke tegenhanger van de verkoop aan Rusland – zo'n 200.000 ton als kerstboter beschikbaar gesteld binnen de EG. Blijkens de ervaring met eerdere kerstboterac-

* De auteur is senior econoom bij Unilever NV te Rotterdam en adviseur van de International Federation of Margarine Associations (IFMA) te Brussel. Een Engelstalige versie van dit artikel zal binnenkort verschijnen in het kwartaalblad *Food Policy*.

1) Alfred S. Friedeberg, Milk surpluses till the cows come home?’, *The World Economy*, vol. 7, no. 4, december 1984.

2) Eisso Woltjer, Boeren zijn nog lang niet uit de zorgen, *NRC Handelsblad*, 28 januari 1985.

3) Zie G. Meester, Melkproductie kan op vrijwillige basis worden teruggedrongen, *NRC Handelsblad*, 22 mei 1984.

4) *De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, Verslag 1984*, Brussel, 1985, blz. 48.

ties gaat de verkoop voor 75% ten laste van verse boter 5). Anders dan de afzet naar Rusland, zal derhalve deze kostbare actie, die voor het EG-budget – en dus voor de EG-belastingbetaler – een extra last betekent van zo'n f. 800 mln., nauwelijks bijdragen tot het dalen van de botervoorraad. De boterberg is er dan ook nog steeds. Met zo'n 900.000 ton per medio februari 1985 was de voorraad seizoenmatig nog steeds hoger dan ooit tevoren. Dit betekent dat de seizoenmatig in september 1985 te verwachten topvoorraad weer uitzonderlijk hoog zal zijn.

Volgens een door de Europese Commissie gehanteerde vuistregel leidt een verlaging in melkafleveringen van 1% tot een verlaging van 3% in de boterproductie. Dus zou de 5%-verlaging van de melkaflevering die op grond van de quota t.o.v. 1983 gepland is, leiden tot een vermindering van de boterproductie met 15%. Dit zou neerkomen op een verlaging van 2.300.000 ton in 1983 tot jaarlijks 1.955.000 ton binnen de quota. Als we rekening houden met import uit Nieuw-Zeeland (ruwweg 80.000 ton), betekent dit dat in de EG jaarlijks zo'n 2.035.000 ton boter beschikbaar komt. Het lijkt realistisch te veronderstellen dat – afgezien van incidentele verkopen aan Rusland – het totaal van de EG-consumptie en EG-export ruwweg gehandhaafd blijft op het niveau van 1983, d.w.z. zo'n 1.885.000 ton. Dit zou betekenen dat ook binnen de huidige quota de boterberg trendmatig toeneemt met zo'n 150.000 ton per jaar. Zou men in plaats daarvan een verlaging met 150.000 ton per jaar willen verwezenlijken, dan zou de boterproductie dus met nog eens 300.000 ton per jaar omlaag moeten. Ook vanuit deze optiek is dus op basis van de eerder genoemde vuistregel een verdere verlaging van de EG-melkafleveringen met 5% t.o.v. de quota een minimum-doelstelling.

Drie wegen tot vermindering van het melkaanbod

Om deze minimum-doelstelling te verwezenlijken zijn er ten minste drie methoden denkbaar: premies voor vrijwillige niet-aflevering van melk; aankoop van quota zonder deze te herverdelen; en verlaging van de quota gecombineerd met verhoging van de melkprijs 6). Als we de

Tabel 2. Financiële gevolgen voor het EG-budget van het huidige beleid en van drie alternatieve methoden om het melkaanbod met 5 mln. ton te verminderen (in mln. gld.)

Lasten voor EG-budget	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
Afzet van 5 miljoen ton overschotmelk (= huidige beleid)	3500	3500	3500	3500	3500
Methode I a)	2000	2000	2000	2000	2000
Methode II b)	7500	0	0	0	0
Methode III c)	1150	1150	1150	1150	1150
Besparing voor EG-budget					
Methode I a)	1500	1500	1500	1500	1500
Methode II b)	-4000	3500	3500	3500	3500
Methode III c)	2350	2350	2350	2350	2350

a) Premies voor vrijwillige niet-aflevering van 5 ton melk.

b) Aankoop van quota tot een hoeveelheid van 5 ton.

c) Verlaging van quota met 5%, gecombineerd met prijsstijging van 5%.

kosten voor de EG van het afzetten van 5 miljoen ton overschotmelk vergelijken met de kosten van 5 miljoen ton minder melkafleveringen volgens een van deze drie methoden, blijkt dat deze alle drie een belangrijke besparing opleveren voor het EG-budget. Bovendien lijken ze alle drie financieel aantrekkelijk voor de melkproducenten.

1. Premies voor vrijwillige niet-aflevering

Voor dit systeem is reeds een lans gebroken door Meester 7). Volgens het Landbouw-Economisch Instituut kost afzet van overschotmelk de EG (minstens) zo'n f. 0,70 per liter melkequivalent. Volgens dezelfde bron houdt de producent na aftrek van variabele kosten zo'n f. 0,40 per liter over. Als dus de producent een premie van zo'n f. 0,40 per liter zou ontvangen, voor iedere liter die hij nalaat af te leveren binnen zijn quota, zou dit voor hem financieel aantrekkelijk zijn. Afzet van 5 miljoen ton melkequivalent tegen f. 0,70 per liter kost de Gemeenschap zo'n f. 3.500 mln. Zou de EG de producent een premie van f. 0,40 per liter betalen voor niet-aflevering, dan zouden de totale kosten slechts circa f. 2.000 mln. bedragen. Een besparing dus van zo'n f. 1.500 mln. per jaar.

2. Aankoop van quota zonder herverdeling

Aangenomen mag worden dat zo'n 1½-2% van de totale melkplas afkomstig is van producenten die wel bereid zouden zijn

hun afleveringen te verminderen of stop te zetten. Dit betekent dat een verlaging van 5 miljoen ton in het aanbod van melk binnen enkele jaren zou kunnen worden bereikt indien de EG met deze hoeveelheid melk corresponderende quota (leveringsrechten) zou opkopen zonder deze – zoals onder de thans vigerende nationale regelingen – weer over de producenten te verdelen. Zolang quota niet vrij verhandelbaar zijn, kan een indicatie van de quotawaarde gevonden worden in de contante waarde van de melkopbrengst. Veronderstellen we dat deze zo'n f. 1,50 per liter bedraagt, dan zou dit voor de bedoelde producenten een aantrekkelijke prijs kunnen zijn. Opkopen van een met 5 miljoen ton melk overeenkomende hoeveelheid quota zou de EG dan eenmalig f. 7.500 mln. kosten. Tegenover deze eenmalige last staat echter een besparing van zo'n f. 3.500 mln. per jaar, omdat afzet van 5 miljoen ton overschotmelk dan niet meer hoeft plaats te vinden. De eenmalig hoge last voor het budget kan voorkomen worden, b.v. door de voor de quota verschuldigde betaling te spreiden over een aantal jaren. Ook is wel de gedachte gelanceerd, de opkoop van quota te financieren met gelden uit de z.g. medeverantwoordelijkheidsheffing.

3. Verlaging van de quota gecombineerd met stijging van de melkprijs

Een voor de hand liggend bezwaar tegen verlaging van de quota zou kunnen zijn, dat dit zou leiden tot een verlaging van het agrarisch inkomen. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Ook Woltjer 8) wees reeds op de mogelijkheid van quotaverlaging gecombineerd met stijging van de melkprijs. Als de EG een melkprijsstijging van 1% zou toepassen voor iedere procent verlaging van de quota, zou dit zowel voor het EG-budget als voor de melkproducent aantrekkelijk kunnen zijn. De laatste ontvangt immers de 1%-prijsstijging voor

Tabel 1. Productie en voorraadverloop van boter in de EG volgens enkele varianten

	Feitelijk 1983	EG-quota 1985-1989	EG-quota - 5%	EG-quota - 8%
EG-melkafleveringen (in miljoen ton)	104	98,5	94	91
EG-boterproductie (in duizend ton)	2.300	1.955	1.655	1.505
Boterimport	+ 85	+ 80	+ 80	+ 80
Beschikbaar	2.385	2.035	1.735	1.585
EG-boterconsumptie 1983	1.540 a)			
EG-boterexport 1983	+ 345	- 1.885	- 1.885	- 1.885
Jaarlijkse stijging botervoorraden	+ 500	+ 150	- 150	- 300

a) Inclusief ongeveer 520.000 ton gesubsidieerde verkopen.

5) Friedeberg, op. cit.

6) Zie de zeer vooruitziende studie van C. van Bruckem, G. Meester en J.H. Post, *De superheffing in de praktijk*, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag, 1981.

7) Meester, op. cit.

8) Woltjer, op. cit.

iedere liter die hij aflevert. Bij een melkprijs van f. 0,70 en variabele kosten van f. 0,30 per liter zou een daling van de quotahoeveelheid met 1% die gepaard gaat met een stijging van de melkprijs van 1%, per saldo leiden tot een inkomensstijging van ca. f. 0,29 per 100 liter.

Voor het EG-budget leidt een melkprijsstijging slechts tot een lastenstijging voor die hoeveelheden melk die als surplus met subsidie moeten worden afgezet, d.w.z. voor ongeveer 1/3 van alle afgeleverde melk. Op deze basis kunnen de budgettaire lasten van een 1%-stijging van de melkprijs worden geschat op zo'n f. 230 mln. Afzet van 1% van de afgeleverde melk

(d.w.z. ongeveer 1 miljoen ton) als gesubsidieerd overschot zou daarentegen een budgettaire last met zich brengen van op zijn minst f. 700 mln. In vergelijking hiermee dus een budgettaire besparing van zo'n f. 470 mln. Een soortgelijke berekening voor een verlaging van de quota met 5% gecombineerd met een 5%-stijging van de melkprijs enerzijds en afzet van 5 miljoen ton surplusmelk anderzijds, leidt tot de conclusie dat de besparing voor het EG-budget niet minder dan f. 2.350 mln. per jaar zou bedragen.

Conclusie

De grenzen aan de groei van melkplas en boterberg gesteld door de invoering van het quotasysteem gaan nog lang niet ver genoeg. De drie besproken methoden tot vermindering van het EG-melkaanbod bieden zowel ieder afzonderlijk als in combinatie een mogelijkheid om op een wijze die zowel voor het EG-budget zeer voordelig als voor de melkproducent financieel aantrekkelijk is, op korte termijn aanpassing van het aanbod aan de vraag en afbouw van overtollige voorraden te verwezenlijken.

A.S. Friedeberg