

Superheffing en het concurrentievermogen van de Nederlandse melkveehouderij

In 1984 is door de Europese Commissie de superheffing ingesteld. Bedoeling van deze heffing was de melkproductie te beperken. De maatregel mocht echter niet ten koste gaan van de produktiviteit van individuele melkveehouders. Met name zouden structurele ontwikkelingen niet mogen worden belemmerd. In dit artikel wordt onderzocht in hoeverre deze doelstelling is verwezenlijkt. De auteur constateert dat de produktiviteitsontwikkeling in Nederland na het invoeren van de superheffing in negatieve zin van de andere EG-landen is gaan afwijken. Het concurrentievermogen van de Nederlandse melkveehouderij loopt daardoor gevaar.

DRS. A. KRIJGER*

Het doel van de superheffing is de melkproductie te beheersen zonder de structurele ontwikkelingen, op te vatten als voortgaande produktiviteitsverbetering, te belemmeren¹. De superheffing is voor een periode van vijf jaar ingesteld, ingaande op 2 april 1984². Bij de invoering is bepaald³ dat aan het eind van het derde superheffingsjaar door de Commissie verslag wordt gedaan van de werking van de maatregel. Dit verslag is in september 1987 gepubliceerd⁴.

De Commissie constateert in het verslag dat de productiebeheersing is geslaagd, zeker als het huidige niveau van de melkleveranties wordt vergeleken met het niveau dat zou zijn bereikt als de superheffing niet zou zijn ingevoerd⁵. De Commissie constateert ook dat structurele ontwikkelingen niet zijn belemmerd en in sommige lidstaten zelfs zijn versneld⁶. Structurele ontwikkelingen worden hierbij opgevat als structuurverbetering van de melkveehouderij: een afkalkend aantal melkveehouders en een toeneming van het aantal melk- en kalkkoeien en de melkproductie per melkveehouderijbedrijf. Het effect hiervan op de structuur is een belangrijke afneming van het aantal kleine bedrijven en een toeneming van het aantal grote en veelal efficiënte bedrijven. De inhoud van het begrip structuurverbetering richt zich op produktiviteitsontwikkeling. Het strekt zich derhalve niet uit tot criteria van milieu en van landschappelijke aard en het is in die zin een beperkte maatstaf.

De Commissie verzuimt te vermelden dat Nederland de enige lidstaat is waar na de invoering van de superheffing het proces van structuurverbetering is doorbroken. Het gevolg hiervan is dat de produktiviteitsontwikkeling van de Nederlandse melkveehouderij momenteel in een lager tempo verloopt dan elders binnen de Gemeenschap, waardoor de relatieve positie van de Nederlandse melkveehouderij gevaar loopt.

De opbouw van het artikel is als volgt. Eerst worden de structurele ontwikkelingen van de Nederlandse melkveehouderij vanaf 1950 weergegeven. Vervolgens wordt on-

derzocht welke ruimte de EG-regelingen laten tot het zo min mogelijk belemmeren van structurele ontwikkelingen en in welke mate hiervan door Nederland gebruik is gemaakt.

Structurele ontwikkelingen

De ontwikkeling van de melkveehouderij en de zuivelsector kan worden getypeerd door schaalvergroting en, voor wat betreft de zuivelsector, door concentratie. Zo is het aantal zuivelfabrieken afgenomen van 580 in 1950 tot 107 in 1987⁷ en het aantal melkveehouderijbedrijven van bijna 200.000 in 1950 tot ruim 50.000 in 1987⁸. Dit zijn tendensen die men ook bij andere sectoren van de Nederlandse volkshuishouding aantreft en die enerzijds samenhangen met de wijze waarop in de westerse wereld de produktie is georganiseerd en anderzijds met de toeneming van het internationale handelsverkeer. De liberalisatie van het internationale handelsverkeer heeft bijgedragen tot een toenemende handel en een toenemende concurrentie, die

* Werkzaam bij het Produktschap voor Zuivel te Rijswijk. Met dank aan collega's en prof. drs. J. de Veer (LEI) voor commentaar op een eerdere versie. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. Commissie EG, Verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad, 1984, zie de overwegingen bij deze Verordening.

2. Zie in dit verband: A. Krijger, Twee jaar superheffing in Nederland, *ESB*, 3 december 1986, blz. 1189-1195.

3. Commissie EG, op. cit., artikel 5 quater lid 8, 1984.

4. Commissie EG, *Implementation of agricultural stabilizers*, deel II-B milksector, Com(87) 452 final, Brussel, 1987

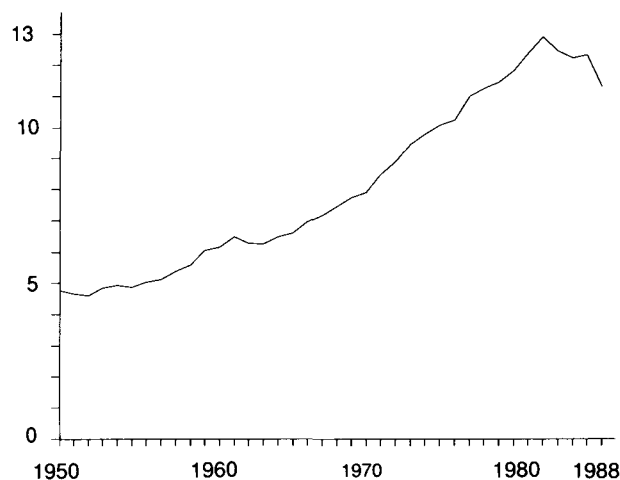
5. Idem, blz. 2.

6. Idem, blz. 24.

7. Produktschap voor Zuivel, *Statistisch Jaaroverzicht 1986*, Rijswijk, 1987.

8. Centraal Bureau voor de Statistiek/Landbouw-Economisch Instituut, Mei-tellingen.

Figuur. Ontwikkelingen van de melkafleveringen aan zuivelfabrieken, 1950-1987, in mln. ton



Bron: Produktschap voor zuivel.

op zich weer een stimulans vormen voor verdere schaalvergroting en concentratie. Deze ontwikkelingen hebben ook de zuivel niet onberoerd gelaten.

De zuivelsector onderscheidt zich van andere sectoren in de Nederlandse volkshuishouding door twee factoren die de hierboven geschetste centrale tendensen in belangrijke mate hebben beïnvloed, namelijk het Gemeenschappelijk zuivelbeleid (gzb), waarvoor de eerste stappen in 1964 werden gezet, en als onderdeel van hetzelfde gzb: de invoering in 1984 van de superheffing. Dat beide factoren van groot belang zijn voor de melkveehouderij en de zuivelsector moge blijken uit de figuur, waarin de ontwikkeling van de melkaanvoer is weergegeven. We beperken ons in het vervolg tot de melkveehouderij.

Het gzb schiep belangrijke voorwaarden voor continuïteit en versterking van ontwikkelingen aan de aanbodzijde, zodat de melkaanvoer, vrijwel ongestoord door de ontwikkelingen aan de vraagzijde, kon blijven groeien. De superheffing daarentegen leidde tot een trendbreuk in de ontwikkeling van de melkaanvoer.

Met de mechanisatie in de jaren vijftig werd de basis gelegd voor de versnelling in de ontwikkeling van de melkaanvoer. De stijging van de produktiviteit in de landbouw is toe te schrijven aan technische verbeteringen, aan een toeneming van het gebruik van grond en hulpstoffen en aan een toenemend energieverbruik⁹. Voor de melkveehouderij kan daarbij worden gedacht aan: de vervanging van melk voor de opfok van kalveren door kunstkalvermelk, de overschakeling van de melkbus op de diepkoeltank en de overgang van de grupstal naar de ligboxenstal. Deze ontwikkelingen aan de aanbodzijde leidden tot verdere schaalvergroting en specialisatie en daarmee tot een sterk toenemende melkaanvoer. Dit proces kon ongestoord doorgang vinden dank zij het gzb omdat dit de afzetmogelijkheden verruimde.

Na een overgangperiode van vier jaar kwam in juli 1968 het gzb tot stand. Het gzb bracht, naast een garantie voor prijzen en afzet, een vrij handelsverkeer met zich mee waardoor een belangrijke groei van de intra-handel werd gerealiseerd. De intra-handel in landbouwprodukten en voedingswaren was in 1972 2,8 maal groter dan in 1963¹⁰. Zo nam bij voorbeeld de import van Nederlandse boter in Duitsland toe van 4.000 ton in 1963 tot 46.000 ton in 1972.

De superheffing werd in 1984 ingevoerd. De superheffing betekende een radicale breuk met het verleden, en de gevolgen voor de melkveehouderij en de zuivelsector waren dan ook ingrijpend. Aanleiding voor deze maatregel

Tabel 1. Trendmatige ontwikkelingen in de Nederlandse melkveehouderij voor een aantal tijdvakken vanaf 1950 (gemiddelde jaarlijkse procentuele mutaties)^a

	1950-1983	1950-1964	1965-1983	1984-1987
Melkafleveringen	3,1	2,0	3,9	-3,3
Melk- en kalfkoeien	1,6	0,7	2,2	-4,5
Melkgift per koe	1,5	1,2	1,7	1,3 ^c
Melkveeh.bedrijven ^b	-3,7	-1,9	-5,0	-3,6
Melk- en kalfkoeien per bedrijf ^b	5,4	2,7	7,5	-0,9
Melkafleveringen per bedrijf ^b	7,0	3,9	9,3	0,4

a. Voor 1987: raming.

b. Inclusief bedrijven met melk- en kalfkoeien die niet hun hoofdberoep in de melkveehouderij vinden.

c. Dit cijfer dient voorzichtig te worden gehanteerd omdat, na de invoering van de superheffing, melkveehouders melkkoeien met de laagste produktie het eerst van de hand hebben gedaan. Dit heeft een positief effect op de gemiddelde melkgift per koe waardoor de gemiddelde jaarlijkse stijging niet veel mag afwijken van de perioden ervoor.

Bron: Produktschap voor Zuivel, Statistisch Jaaroverzicht, diverse jaargangen. Centraal Bureau voor de Statistiek/Landbouw- Economisch Instituut, Mei-tellingen.

vormden het groeiende verschil tussen vraag en aanbod van melk en zuivelprodukten in de EG en de budgettaire problemen die daarvan het gevolg waren. In het melkprijsjaar 1983/84, het laatste produktiejaar voor de invoering van de superheffing bedroeg de totale melkaanvoer in Nederland 12.927 duizend ton. In het zojuist afgesloten superheffingsjaar 1987/88 bedroeg de feitelijk door de EG voor Nederland vastgestelde nationale garantiehoeveelheid 11.260 duizend ton. Zonder superheffing zou de Nederlandse melkaanvoer jaarlijks met minimaal 3% zijn gestegen. De Nederlandse melkaanvoer is nu dus 30% lager dan zij zonder superheffing zou zijn geweest.

Tabel 1 biedt een overzicht van belangrijke kengetallen voor de Nederlandse melkveehouderij in gemiddelde jaarlijkse groeipercentages voor een aantal tijdvakken. Het eerste tijdvak wordt afgesloten door 1964: in de jaren erna wordt het nationale zuivelbeleid vervangen door het gzb. Het tweede tijdvak wordt afgesloten door de invoering van de superheffing in 1984.

Na 1964 treedt er een versnelling op in de groei van de melkafleveringen. De grootste bijdrage aan deze groei wordt geleverd door de groei van het aantal melk- en kalfkoeien, en in mindere mate door de toename van de melkgift per koe. De laatste factor is een vrij autonome ontwikkeling. En deze gaat ook gewoon door, na de trendbreuk in 1984, zij het in een lager tempo. De gemiddelde jaarlijkse afnemende van de melkafleveringen wordt bereikt door een forse inkrimping (gemiddeld jaarlijks met 4,5%) van de melkveestapel. De onderste helft van de tabel geeft de trendmatige ontwikkeling weer van het aantal melkveehouderijbedrijven, de gemiddelde melkveestapel en de gemiddelde melkafleveringen per bedrijf: de structuurcriteria. Het aantal melkveehouderijbedrijven neemt gestaag af, terwijl de omvang van de gemiddelde melkveestapel en de gemiddelde melkafleveringen gestaag toenemen. Na 1964 treedt er in deze ontwikkelingen een versnelling op; er is zelfs sprake van meer dan een verdubbeling in groeitempo. Met de invoering van de superheffing blijft het aantal bedrijven afnemen, maar in een lager tempo dan in het tijdvak 1965-1983. Bij de ontwikkeling van het gemiddelde

9. L. Noordegraaf (red.), *Agrarische geschiedenis van Nederland, van prehistorie tot heden*, 's-Gravenhage, 1986, blz. 145.

10. Produktschap voor Zuivel, *10 jaar Zuivelverordening, 10 jaar zuivelbeleid?*, Rijswijk, blz. 65.

Tabel 2. Structuur melkveehouderij: procentuele verdeling van melkveehouderijbedrijven naar het aantal melk- en kalfkoeien over grootte klassen voor het tijdvak 1980-1987

	1-19	20-39	40-69	70 en meer
1980	33,1	30,2	26,1	10,6
1981	30,7	29,0	27,8	12,5
1982	28,4	28,3	28,8	14,4
1983	26,7	27,4	29,5	16,4
1984	25,6	27,0	30,1	17,3
1985	25,6	29,0	30,5	14,9
1986	23,1	30,3	31,8	14,7
1987	24,0	31,3	32,0	12,6

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek/Landbouw-Economisch Instituut, Mei-tellingen.

aantal melk- en kalfkoeien per bedrijf is er sprake van een trendbreuk: de jaarlijkse toeneming slaat om in een jaarlijkse afnemning. Nederland vormt in dit opzicht een uitzondering. In andere lidstaten blijven het gemiddelde aantal melk- en kalfkoeien per bedrijf en de gemiddelde melkafleveringen per bedrijf toenemen¹¹. De conclusie luidt dat de structuur van de Nederlandse melkveehouderij, na de invoering van de superheffing, verslechtert.

Opgemerkt zij, dat ten opzichte van de jaren direct voorafgaand aan de invoering van de superheffing de jaarlijkse afnemning van het aantal melkveehouderijbedrijven versnelt. Maar deze afnemning is anders van samenstelling, relatief minder kleinere bedrijven en meer grotere bedrijven, dan voor de invoering van de superheffing, waardoor de structuur van de melkveehouderij negatief wordt beïnvloed. Dit wordt geïllustreerd door tabel 2.

Beleid

Het voorgaande toont aan dat de Europese Commissie niet staande kan houden dat de superheffing structurele ontwikkelingen in Nederland niet heeft doorkruist¹². Als gevolg van deze structuurverslechtering zullen technologische ontwikkelingen, waarbij uit bedrijfseconomisch oogpunt een minimale melkveestapel is vereist, minder snel worden ingevoerd. In dit verband zij opgemerkt dat een Duitse studie¹³ uitwijst dat investeringen in het kader van geautomatiseerde beheerssystemen (automatisch koeherkenningsysteem, geautomatiseerde krachtvoederverstrekking en dergelijke) pas bij een melkveestapel van 50 melkkoeken economisch rendabel zijn. Gegeven de geschetste ontwikkelingen zullen technologische ontwikkelingen in Nederland minder snel hun weg vinden dan elders binnen de Gemeenschap. Dit heeft gevolgen voor de produktiviteitsontwikkeling en daarmee voor het concurrentiepotentieel van de Nederlandse melkveehouderij. Indien de Nederlandse melkveehouderij op een zeker moment weer daadwerkelijk moet concurreren op de wereldmarkt dan is zij daartoe minder goed toegerust dan zonder superheffing het geval zou zijn geweest.

Hoewel expliciet¹⁴ wordt beleden dat de superheffing structurele ontwikkelingen niet mag belemmeren gaat dit voor Nederland niet op. Rijst de vraag of er dan wel voldoende mogelijkheden zijn binnen de EG-regelingen om structurele ontwikkelingen zo min mogelijk te belemmeren, en of deze mogelijkheden door Nederland wel in voldoende mate zijn benut?

De EG-regelingen die in dit kader van belang zijn, kunnen worden ingedeeld in twee groepen. Enerzijds zijn er de globale maatregelen en anderzijds de meer specifieke

maatregelen. Globale maatregelen kunnen worden onderverdeeld in maatregelen die binnen één superheffingsjaar beleidsruimte creëren en maatregelen die gelden voor de gehele duur van de superheffing. De eerste groep betreft een viertal instrumenten. Ten eerste de keuze tussen formule A, een heffingvrije hoeveelheid per individuele melkveehouder, en formule B, met als aangrijpingspunt een heffingvrije hoeveelheid per zuivelonderneming. De laatste formule heeft als voordeel dat gedurende het superheffingsjaar niet gebruikte (delen van) heffingvrije hoeveelheden kunnen worden benut door collega-melkveehouders die leveren aan dezelfde zuivelonderneming. Ten tweede is er de zogenaamde verevening. De minister van Landbouw en Visserij kan bepalen dat de niet gebruikte heffingvrije hoeveelheden van onderschrijdende melkveehouders van het afgelopen jaar leiden tot een verhoging van de heffingvrije hoeveelheden van overschrijdende melkveehouders. Ten derde is er de tijdelijke uitwisseling van heffingvrije hoeveelheden tussen levering aan de zuivelonderneming en rechtstreekse verkoop voor consumptie. De Europese Commissie heeft twee nationale garantiehoeveelheden vastgesteld, één voor levering aan de zuivelonderneming en één voor rechtstreekse verkoop voor consumptie. Melkveehouders die beschikken over beide typen heffingvrije hoeveelheden kunnen, binnen een periode van één jaar, de minister verzoeken, uit hoofde van afzetverwachtingen, de ene heffingvrije hoeveelheid te verhogen ten laste van de andere. Tot slot de verhuur, binnen een periode van één jaar, van heffingvrije hoeveelheden tussen melkveehouders onderling, het zogenaamde leasen.

De tweede groep van globale maatregelen bestaat uit een tweetal instrumenten. Ten eerste is er het zogenaamde 'poolen'. Indien de melkveehouder over een heffingvrije hoeveelheid voor rechtstreekse verkoop voor consumptie beschikt en deze rechtstreekse verkoop geheel of gedeeltelijk wenst te beëindigen, kan hij in ruil daarvoor de minister verzoeken om een dienovereenkomstige heffingvrije hoeveelheid voor levering aan de zuivelonderneming. Ook het omgekeerde is mogelijk. Ten tweede de overheveling van een deel van de nationale garantiehoeveelheid voor rechtstreekse verkoop voor consumptie naar de nationale garantiehoeveelheid voor aflevering aan de zuivelonderneming. In 1985 heeft deze overheveling voor een hoeveelheid van 50.000 ton in Nederland plaatsgevonden.

Daarnaast zijn er de meer specifieke maatregelen die aangrijpen bij de individuele melkveehouder en die betrekking hebben op groepen melkveehouders die aan bepaalde criteria voldoen. Concreet: de mogelijkheid van de vorming van een nationale reserve van heffingvrije hoeveelheden met het oog op een te volgen beleid inzake de uitgifte van extra individuele heffingvrije hoeveelheden.

Het laatste lijkt het instrument bij uitstek voor structuurbeleid. De eerdergenoemde maatregelen bestaan voor het belangrijkste deel uit mogelijkheden die tot doel hebben de eenmaal toegewezen nationale garantiehoeveelheden optimaal te benutten.

De nationale reserve kan worden gevoed uit een drietal bronnen. Ten eerste door het toepassen van een extra aftrekpercentage op de individuele heffingvrije hoeveelheden. In Nederland wordt ten behoeve van de vorming van de nationale reserve voor aflevering aan de zuivelfabriek extra gekopt op de individuele heffingvrije hoeveelheden, namelijk met een blijvende vermindering van 2,05%¹⁵. Ten tweede door heffingvrije hoeveelheden die beschikbaar ko-

11. Commissie EG, op.cit., 1987, Annex 2, 7 en 8, gebaseerd op cijfers tot en met 1985.

12. Commissie EG, op. cit., 1987, blz. 24 e.v.

13. *Agra-Europe*, jg. 29, nr. 37, 14 september 1987, Sonderbeilage 6.

14. Zie voetnoot 1.

15. A. Krijger, op.cit., blz. 1190.

men via het toekennen van een vergoeding, de zogenaamde opkoopregeling. In Nederland is, na enige aarzeling, in oktober 1984 een opkoopregeling in het leven geroepen die verschillende keren is aangepast. Aan het eind van het derde superheffingsjaar 1986/87 is, uitgedrukt in toegekende heffingvrije hoeveelheden aan het begin van het eerste superheffingsjaar, circa 1,4% via deze regeling beschikbaar gekomen. Ten derde door heffingvrije hoeveelheden die vrijvallen door de verkoop van grond aan publiekrechtelijke lichamen en particuliere natuurbeschermingsorganisaties en door afroming van heffingvrije hoeveelheden bij grondtransacties. In Nederland vervallen de heffingvrije hoeveelheden bij grondtransacties met genoemde organen aan de minister van Landbouw en Visserij. De orde van grootte van de bijdrage van deze bron aan de nationale reserve is ons niet bekend. Van de andere potentiële bron van reservevorming, het afromen van heffingvrije hoeveelheden bij grondtransacties, wordt in Nederland geen gebruik gemaakt.

Uit tabel 3 blijkt dat het saldo van de nationale reserve over alle drie de jaren negatief is. De oorzaak hiervan is dat de minister van Landbouw en Visserij meer heffingvrije hoeveelheden heeft toegekend dan de nationale garantiëhoeveelheden voor de respectieve jaren toestaan. Regel 4 van tabel 3 drukt de gesaldeerde reserve uit als een percentage van de nationale garantiëhoeveelheid. Dit percentage is gelijk aan de overuitgifte door de minister van Landbouw en Visserij. Aan het eind van 1986/87 is deze overuitgifte gelijk aan 1,5% van de nationale garantiëhoeveelheid. Er kan worden vastgesteld dat de toekenning van heffingvrije hoeveelheden via de nationale reserve is bijgesteld. Resteert de vraag in welke mate dit ten goede is gekomen aan de structuurontwikkeling.

Tabel 3. Ontwikkeling van de gesaldeerde nationale reserve voor aflevering aan de zuivelonderneming (x 1.000 ton)

	1984/85	1985/86	1986/87
Nat. garantiëhoeveelheid	12.052	11.979	11.979
Toegekende heffingvrije hoeveelheden ^a	12.173	12.148	12.164
Saldo nationale reserve	-121	-169	-185
Idem in % van de garantiëhoeveelheid	1,0	1,4	1,5

a. Volgens gegevens die thans beschikbaar zijn.
Bron: Produktschap voor Zuivel.

De EG-regelingen geven de mogelijkheid extra heffingvrije hoeveelheden via de nationale reserve toe te kennen voor bijzondere situaties, mini-groeiers en in het kader van herstructurering. Voor een toekenning op grond van een bijzondere situatie komen die melkveehouders in aanmerking die in de knel zijn gekomen door de invoering van de superheffing (Verordening (EEG) nr. 857/84, artikel 3). Melkveehouders waarvan de melkafleveringen zijn gedaald of licht zijn gestegen in de jaren voor de invoering van de superheffing (de zogenaamde mini-groeiers) komen in aanmerking voor een geringer aftrekpercentage en dus een extra heffingvrije hoeveelheid (Verordening (EEG) nr. 857/84, artikel 2, lid 2). In het kader van herstructurering tot slot bieden de EG-regelingen de mogelijkheid aan melkveehouders met een ontwikkelingsplan en aan melkveehouders met een hoofdberoep in de landbouw heffingvrije hoeveelheden toe te kennen (Verordening (EEG) nr. 857/84, artikel 4). De Nederlandse regelgeving ten aanzien van de heffingvrije hoeveelheden die via de nationale reserve zijn geheralloceerd, is te herleiden tot bovenstaande drie categorieën. Dit is weergegeven in tabel 4.

Tabel 4. Extra heffingvrije hoeveelheden gebaseerd op artikel 3, artikel 4 en artikel 2.2. van Verordening (EEG) nr. 857/84 (x 1.000 ton)^a

	1984/85	1985/86	1986/87	Totaal
Absoluut				
Bijzondere situaties (wv. t.b.v. investeringen)	308 (279)	203 (203)	37 (15)	548 (497)
Herstructurering	72	27	16	115
Niet-groeiersregeling	19	6	-	25
Totaal	399	236	53	688
In procenten				
Bijzondere situaties (wv. t.b.v. investeringen)	77,2 (69,9)	86,0 (86,0)	69,8 (28,3)	79,7 (72,2)
Herstructurering	18,0	11,4	30,2	16,7
Niet-groeiersregeling	4,8	2,5	-	3,6
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

a. Volgens gegevens die thans bekend zijn. De koppeling tussen de EG-regelgeving en de Nederlandse regelgeving is niet eenvoudig, omdat er niet altijd sprake is van een eenduidig verband tussen de artikelen in de EG-regeling en de daarop gebaseerde artikelen in de Nederlandse regelgeving. Bij bijzondere situaties en de niet-groeiersregeling is dit verband wel duidelijk. De artikeltoekenningen die, strikt genomen, bij deze categorieën niet zijn onder te brengen, worden geacht te zijn gebaseerd op artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 857/84: het herstructureringsartikel.
Bron: Produktschap voor Zuivel.

De toekenning van extra heffingvrije hoeveelheden via de nationale reserve neemt in de loop der jaren sterk af. Op het totaal is de structuurcomponent, op te vatten als een vorm van structuurbeleid, gering, maar zij neemt, althans relatief, wel toe. Het overgrote deel van de extra heffingvrije hoeveelheden is bestemd voor melkveehouders die in de knel zijn gekomen door de invoering van de superheffing. Opgemerkt zij dat een belangrijk deel van de uitgifte van extra heffingvrije hoeveelheden in het kader van bijzondere situaties is bestemd voor melkveehouders die voor de invoering van de superheffing verplichtingen tot investeringen zijn aangegaan. Deze extra hoeveelheden zullen over het algemeen de structuur van de Nederlandse melkveehouderij ten goede zijn gekomen. Een zelfde opmerking kan worden gemaakt voor de heffingvrije hoeveelheden die langs commerciële weg zijn verhandeld (voor 1984/85, 1985/86 en 1986/87 respectievelijk 49, 83 en 176 duizend ton).

Slot

Het voorgaande leidt tot twee conclusies en een aanbeveling. De eerste en belangrijkste conclusie is dat er, na de invoering van de superheffing, een trendbreuk optreedt in de structurele ontwikkeling van de Nederlandse melkveehouderij. Hierdoor is de positie van de Nederlandse melkveehouderij ten opzichte van de melkveehouderij elders in de Gemeenschap, met name t.o.v. regionale gebieden die vergelijkbaar zijn met Nederland, ernstig verzwakt.

De tweede conclusie is dat er binnen de EG-regelingen mogelijkheden zijn een nationaal beleid te voeren gericht op het zo min mogelijk belemmeren van structurele ontwikkelingen. Hiervan is door Nederland gebruik gemaakt, maar het heeft weinig geholpen.

Om de negatieve structurele ontwikkelingen tegen te gaan moet de overheid een actiever opkoopbeleid voeren en de daarmee vrijkomende heffingvrije hoeveelheden bestemmen voor verbetering van de structuur. De belangen van de Nederlandse melkveehouder zijn hier op termijn het meest mee gediend.

A. Krijger