

Twee jaar superheffing in Nederland

Om een eind te maken aan de overproductie in de Europese zuivelsector heeft de Europese Commissie ruim twee jaar geleden een systeem van contingentering ingevoerd, waarbij de melkveehouder een boete krijgt opgelegd over te veel geproduceerde melk (de z.g. superheffing). Dit heeft ertoe geleid dat de melkplas in de EG met ca. 7% is teruggebracht. De EG-uitgaven ten behoeve van de zuivel zijn echter niet afgenomen. Daarom is de Commissie onlangs gekomen met een nieuw pakket maatregelen dat het regime van de superheffing verscherpt en de flexibiliteit die het systeem in aanvang nog bood, er uithaalt. In dit artikel wordt beschreven wat de effecten van de superheffing in de afgelopen twee jaar zijn geweest. Ook wordt uiteengezet welke strategieën in de zuivelsector zijn gevolgd om de gevolgen van de superheffing zo goed mogelijk op te vangen. Mede dank zij deze strategieën is de schade voor de melkveehouders tot nu toe beperkt gebleven. Volgens de auteur zullen de huidige voorstellen van de Europese Commissie de uittocht uit de zuivelsector echter aanzienlijk doen toenemen.

DRS. A. KRIJGER*

Inleiding

Tot een paar jaar geleden ontwikkelde de Europese zuivelsector zich betrekkelijk voorspoedig. De belangrijkste rimpeling in de doorgaans rustige – maar wel gestaag uitdijende – melkplas betrof de jaarlijkse onderhandelingen in Brussel over de prijzen voor het komende melkprijsjaar 1). De uitkomsten hiervan droegen er toe bij dat – over een reeks van jaren bezien – de gemiddelde melkveehouder in de EG qua welvaartsontwikkeling niet te ver achterbleef bij de rest van de EG-bevolking c.q. dat de melkprijs nominaal niet daalde.

Hieraan kwam in 1984 vrij abrupt een einde doordat de Europese Commissie voor een periode van vijf jaar, te beginnen op 1 april 1984, een systeem van contingentering invoerde 2). In Nederland is dit systeem bekend geworden onder de naam superheffing: naar de boete die door de melkveehouder betaald moet worden over te veel afgeleverde melk.

De directe aanleiding voor de contingentering vormden de in het jaar ervoor sterk opgelopen EG-voorraden van de interventieproducten boter en mager melkpoeder: boter van 112.000 ton tot 692.000 ton en mager melkpoeder van 576.000 ton tot 983.000 ton 3). Mede hierdoor liep het beslag op de EG-middelen voor zuivelproducten plotseling vrij sterk op van 3,33 miljard Ecu in 1982 tot 4,40 miljard Ecu in 1983 4). De grondoorzaak voor de problemen ligt echter in het – sinds het begin van de jaren tachtig – sterk uiteenlopen van produktie en afzet van zuivelproducten. De melkafleveringen aan fabrieken in de EG groei-

den – in de jaren direct voorafgaand aan de superheffing – jaarlijks gemiddeld met 2,6%, terwijl de consumptie jaarlijks gemiddeld toenam met niet meer dan 0,5% 5). De EG-marktordening voor zuivelproducten werd noodgedwongen uitgebreid met een nieuw instrument: een systeem van produktieregulering om het aanbod van melk beter af te stemmen op de vraag naar melk- en zuivelproducten. Het systeem voldoet tegelijkertijd aan twee belangrijke doeleinden. Ten eerste om op zo kort mogelijke termijn tot een beperking van de groei in de EG-uitgaven ten behoeve van de zuivel te komen, en ten tweede om op wat langere termijn een koude sanering onder melkvee-

* Als plaatsvervangend hoofd verbonden aan de Economisch-Statistische Afdeling van het Produktschap voor Zuivel te Rijswijk. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Met dank aan collega's voor commentaar op een eerdere versie.

1) Het melkprijsjaar loopt in principe van april tot april. De werkelijke aanvang van het melkprijsjaar kan later dan 1 april plaatsvinden door een vertraging in de besluitvorming door de Raad van Ministers. Het superheffingsjaar loopt voor de meeste EG-landen van 1 april – 31 maart. Nederland vormt daarop een uitzondering. Het eerst superheffingsjaar loopt van 8 april 1984 – 7 april 1985 en het tweede superheffingsjaar van 7 april 1985 – 6 april 1986.

2) Europese Commissie, Verordening 1371/84, *Publikatieblad*, L 132, 18 mei 1984.

3) Produktschap voor Zuivel, *Statistisch jaaroverzicht 1985*, Rijswijk, 1986, blz. 131 e.v.

4) Landbouw Economisch Instituut, *Landbouw Economisch Bericht 1986*, 's-Gravenhage, 1986, blz. 19. De Ecu bedraagt momenteel (20 november 1986) f. 2,34.

5) International Dairy Federation, C-Doc 113, Den Haag, september 1986, blz. 7.

gin van de empirische ontrafeling daarvan. Daarbij moet niet onnodig gepolariseerd worden met resultaten van andere disciplines (b.v. door een ongefundeerde verwerping van een ruimhartige interpretatie van de 'human capital'-theorie). We doen er beter aan deze resultaten te integre-

ren in een sociologische analyse van het ontstaan van ongelijke kansen. De betekenis van sociale mechanismen zal daardoor beter tot haar recht komen.

**J. Dronkers
B.F.M. Bakker**

houders en een te sterke aantasting van de boereninkomens te voorkomen.

Er kwam hiermee een einde aan een globaal marktbeheer via de *prijs*, dat sinds 1968, het begin van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, werd gevoerd. Ervoor in de plaats kwam een stringent marktbeheer dat direct aangrijpt bij de *hoeveelheid* die de individuele melkveehouder aflevert aan de melkfabriek.

Inmiddels is de superheffing alweer meer dan twee jaar oud. De eerste voorlopige gegevens omtrent de mate waarin de Nederlandse melkveehouder zijn quotum heeft overschreden respectievelijk heeft onderschreden, zijn beschikbaar. De verderop te presenteren gegevens zijn afkomstig van het Produktschap voor Zuivel.

Het artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf twee volgt de weergave van de gegevens met betrekking tot de reactie van de Nederlandse melkveehouder op de superheffing zoals deze tot uitdrukking komt in de over- en onderschrijding van het individuele quotum. Daarnaast is er een aantal effecten waarvan de relatie met de superheffing minder direct is. Deze effecten – waarvan wel op voorhand kan worden gezegd dat ze voor een belangrijk deel met de contingentering samenhangen – worden in paragraaf drie geïnventariseerd. Paragraaf vier tot slot bevat een korte evaluatie, waarin ook aandacht wordt besteed aan de recente voorstellen van de Europese Commissie ten aanzien van de zuivel.

Contingentering en melkafleveringen

De totale EG-productie van melk is bevroren op het niveau van de melkafleveringen aan fabrieken in 1981 plus één procent (Het eerste jaar is als overgangsmaatregel een 1% hogere hoeveelheid toegestaan). De verdeling van het contingent over de EG-landen vond plaats op basis van hun aandeel in de totale EG-melkafleveringen in 1981. Voor de toewijzing *binnen* een lidstaat mocht ten aanzien van de verdeling van het contingent een ander referentiejaar worden aangehouden. In Nederland is voor 1983 gekozen. Dit hield een korting in van 6,6% op de melkafleveringen van 1983 om op het, door de EG toegewezen, nationale quotum te komen. De individuele Nederlandse melkveehouder kreeg uiteindelijk een quotum toegewezen gebaseerd op de melkafleveringen in 1983 minus 8,65% voor het eerste superheffingsjaar 1984/1985, omdat de minister van Landbouw en Visserij een reserve van 2,05% wilde vormen voor z.g. 'hardheidsgevallen'. In het tweede superheffingsjaar 1985/1986 ging daar dan nog eens één procent van af en kwam het kortingspercentage op 9,55% ten opzichte van het referentiejaar 1983. Voor het lopende superheffingsjaar 1986/1987 zijn de quota gelijk gebleven aan die van 1985/1986. Over de te veel afgeleverde melk aan fabrieken is boete verschuldigd: de melkveehouder betaalt een boete van f. 55,87 (75% van de richtprijs voor melk) over elke 100 kg overschrijding van het quotum. Ter vergelijking: in 1984 werd door een melkveehouder gemiddeld f. 73 ontvangen voor 100 kg melk 6). Tabel 1 geeft de belangrijkste kengetallen van de eerste twee superheffingsjaren.

Tabel 1. Kengetallen superheffing 1984/1985 en 1985/1986 voor Nederland, x 1.000 ton

| Superheffingsjaar | 1984/1985 | 1985/1986 |
|----------------------------------|-----------|-----------|
| Afleveringen aan zuivelfabrieken | 12.194 | 12.254 |
| Landenquotum | 12.053 | 11.979 |
| Overschrijding | 141 | 275 |

Bron: Produktschap voor Zuivel.

In beide jaren is door Nederland het toegewezen landenquotum overschreden: in het eerste superheffingsjaar met 1,2%; in het tweede superheffingsjaar met 2,3%. Dus

bijna een verdubbeling in het tweede jaar vergeleken met het eerste jaar. Voor het lopende superheffingsjaar 1986/1987 dreigt opnieuw een overschrijding 7). Over de overschrijding van het landenquotum dient aan Brussel boete te worden betaald. Van de aan melkveehouders opgelegde heffing is over 1984/1985 circa f. 79 miljoen afgedragen en over 1985/1986 dient circa f. 153 miljoen te worden afgedragen. De gemiddeld per overschrijder verschuldigde superheffing bedroeg in 1984/1985 circa f. 5.100 (hiervan is door de minister van Landbouw en Visserij gemiddeld circa f. 800 per overschrijder kwijtgescholden) en zij zal voor 1985/1986 circa f. 4.600 bedragen.

De tabellen twee tot en met vijf bevatten de eerste voorlopige gegevens op het niveau van de melkveehouder 8). Tabel twee beschrijft de structuur van de Nederlandse melkveehouderij naar grootteklasse en provincie. De tabellen drie en vier zijn het resultaat van een splitsing van de gegevens uit tabel twee in overschrijders (tabel drie) en onderschrijders (tabel vier).

Tabel twee leert dat de gemiddeld in Nederland toegekende heffingvrije hoeveelheid voor levering aan fabrieken circa 230 ton bedraagt. Dit komt overeen – bij een gemiddelde jaarlijkse melkgift van ongeveer 5.300 kg per koe 9) – met circa 43 koeien. Een kwart van de melkveehouders kan tot de kleinere boeren worden gerekend met een heffingvrije hoeveelheid van minder dan 100 ton per melkveehouder. Niet meer dan 6 à 7% van de melkveehouders heeft een quotum van meer dan 500 ton, dus in slechts een relatief gering aantal gevallen bedraagt de melkveestapel meer dan 100 koeien. De meeste melkveehouders hebben een heffingvrije hoeveelheid van tussen de 100 en 200 ton; gemiddeld circa 148 ton, wat overeenkomt met ongeveer 28 koeien. De grootste concentraties melkveehouders komen voor in Friesland, Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant. Overijssel en Gelderland spannen de kroon met gezamenlijk bijna 40%. Het betreft hier – gegeven de gemiddelde heffingvrije hoeveelheid – over het algemeen kleinere boeren. De melkveehouders met de gemiddeld grootste heffingvrije hoeveelheid bevinden zich in Flevoland. Zij vertegenwoordigen echter maar 0,3% van het totale aantal melkveehouders. Op grote afstand volgt Friesland.

Tabel drie heeft betrekking op de overschrijders. Deze tabel laat zien dat de gemiddelde heffingvrije hoeveelheid van de overschrijders wat hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Een vergelijking op dit punt tussen tabel twee en tabel drie geeft aan dat de grotere boeren, met een heffingvrije hoeveelheid van 300 ton en meer, sterker bij de overschrijders zijn vertegenwoordigd. De tabel leert voorts dat het aantal overschrijders fors is toegenomen van 30.006 in 1984/1985 tot 34.472 in 1985/1986. Of wel van ruim de helft tot tweederde van alle melkveehouders. De toename heeft plaatsgevonden bij de middelgrote melkveehouders. De gemiddelde overschrijding per melkveehouder daarentegen is afgenomen van 9.100 kg in 1984/1985 tot 8.200 kg in 1985/1986. Ook per grootteklasse nam de gemiddelde overschrijding af met uitzondering van de kleinste melkveehouderijbedrijven (< 100 ton). Opvallend is de hoogte van de relatieve overschrijding bij deze kleine bedrijven: ongeveer 9% vergeleken met het landelijk gemiddelde van circa 3,5%.

Vergelijking van tabel twee met tabel drie met betrekking tot de provincies laat zien dat in het eerste superheffingsjaar met name de noordelijke provincies en Noord-Brabant sterker bij de overschrijders zijn vertegenwoor-

6) Produktschap voor Zuivel, op.cit., blz. 36.

7) Op 8 november jl. was de overschrijding reeds circa 266.000 ton, mede dank zij de uitzonderlijk goede zomer.

8) Voorlopig omdat de superheffingsadministratie zowel over 1984/1985 als over 1985/1986 nog niet is afgesloten. De gegevens hebben betrekking op de stand van zaken oktober/november 1986. Voor 1984/1985 betreffen de gegevens 99,4% van de melkveehouders, 99,9% van de heffingvrije hoeveelheid en 99,9% van de melkafleveringen. Voor 1985/1986 bedragen deze percentages respectievelijk 94,6%, 97,5% en 97,2%.

9) Produktschap voor Zuivel, op.cit., blz. 29.

Tabel 2. Nederlandse melkveehouderijbedrijven naar grootteklasse en provincie voor de superheffingsjaren 1984/1985 en 1985/1986, hoeveelheden melk in tonnen a)

| | Aantal melkveehouders | | | | Gemiddelde heffingvrije hoeveelheid | | Gemiddelde levering | |
|---|-----------------------|-------|-----------|-------|-------------------------------------|-----------|---------------------|-----------|
| | 1984/1985 | | 1985/1986 | | 1984/1985 | 1985/1986 | 1984/1985 | 1985/1986 |
| | absoluut | % | absoluut | % | | | | |
| Totaal Nederland | 54.112 | 100,0 | 51.117 | 100,0 | 224,7 | 231,4 | 225,0 | 233,0 |
| Naar grootte van de heffingvrije hoeveelheid: | | | | | | | | |
| < 100 | 13.399 | 24,8 | 11.997 | 23,5 | 58,9 | 58,5 | 58,3 | 58,5 |
| 100 - < 200 | 15.159 | 28,0 | 13.956 | 27,3 | 147,6 | 148,0 | 147,1 | 148,8 |
| 200 - < 300 | 11.174 | 20,6 | 10.788 | 21,1 | 247,6 | 247,9 | 248,8 | 250,4 |
| 300 - < 500 | 11.084 | 20,5 | 10.993 | 21,5 | 377,5 | 377,6 | 378,8 | 381,7 |
| 500 - < 1.000 | 3.115 | 5,8 | 3.198 | 6,3 | 626,3 | 626,6 | 627,6 | 627,6 |
| ≥ 1.000 | 181 | 0,3 | 185 | 0,4 | 1.283,1 | 1.266,9 | 1.288,7 | 1.240,9 |
| Naar provincie: | | | | | | | | |
| - Groningen | 2.360 | 4,4 | 2.160 | 4,2 | 252,9 | 262,2 | 254,1 | 262,4 |
| - Friesland | 6.487 | 12,0 | 6.180 | 12,1 | 303,3 | 311,7 | 305,8 | 313,6 |
| - Drenthe | 3.625 | 6,7 | 3.400 | 6,7 | 218,4 | 228,6 | 218,7 | 229,8 |
| - Overijssel | 10.195 | 18,8 | 9.783 | 19,1 | 195,1 | 200,0 | 194,6 | 201,4 |
| - Gelderland | 11.008 | 20,3 | 10.368 | 20,3 | 183,6 | 189,6 | 182,5 | 190,1 |
| - Utrecht | 2.998 | 5,5 | 2.836 | 5,5 | 219,3 | 223,0 | 218,8 | 223,3 |
| - Noord-Holland | 3.032 | 5,6 | 2.872 | 5,6 | 219,6 | 224,1 | 219,4 | 222,6 |
| - Zuid-Holland | 3.905 | 7,2 | 3.523 | 6,9 | 207,4 | 213,9 | 207,7 | 215,3 |
| - Zeeland | 584 | 1,1 | 533 | 1,0 | 159,3 | 166,0 | 160,5 | 169,6 |
| - Noord-Brabant | 7.719 | 14,3 | 7.395 | 14,5 | 258,0 | 265,0 | 260,1 | 270,0 |
| - Limburg | 2.049 | 3,8 | 1.933 | 3,8 | 229,6 | 239,8 | 227,8 | 243,3 |
| - Flevoland | 150 | 0,3 | 134 | 0,3 | 707,0 | 722,7 | 713,1 | 719,5 |

a) Voorlopige cijfers (zie ook voetnoot 8).
Bron: Produktschap voor Zuivel.

Tabel 3. Overschrijders naar grootteklasse en provincie voor de superheffingsjaren 1984/1985 en 1985/1986, hoeveelheden melk in tonnen a)

| | Aantal melkveehouders | | | | Gemiddelde heffingvrije hoeveelheid | | Gemiddelde levering | | Gemiddelde overschrijding b) | |
|---|-----------------------|-------|-----------|-------|-------------------------------------|-----------|---------------------|-----------|------------------------------|-----------|
| | 1984/1985 | | 1985/1986 | | 1984/1985 | 1985/1986 | 1984/1985 | 1985/1986 | 1984/1985 | 1985/1986 |
| | Absoluut | % | Absoluut | % | | | | | % | % |
| Totaal Nederland | 30.006 | 100,0 | 34.472 | 100,0 | 238,1 | 245,8 | 247,2 | 254,0 | 3,8 | 3,3 |
| Naar grootte van de heffingvrije hoeveelheid: | | | | | | | | | | |
| < 100 | 6.554 | 21,8 | 6.519 | 18,9 | 59,1 | 62,0 | 64,6 | 67,6 | 9,3 | 9,0 |
| 100 - < 200 | 7.994 | 26,6 | 9.337 | 27,1 | 148,2 | 148,8 | 155,2 | 154,7 | 4,7 | 4,0 |
| 200 - < 300 | 6.569 | 21,9 | 7.842 | 22,7 | 247,7 | 248,0 | 257,6 | 256,1 | 4,0 | 3,3 |
| 300 - < 500 | 6.805 | 22,7 | 8.362 | 24,3 | 377,4 | 377,4 | 389,1 | 387,9 | 3,1 | 2,8 |
| 500 - < 1.000 | 1.973 | 6,6 | 2.291 | 6,6 | 626,3 | 624,0 | 643,0 | 640,0 | 2,7 | 2,6 |
| ≥ 1.000 | 111 | 0,4 | 121 | 0,4 | 1.272,0 | 1.238,9 | 1.311,8 | 1.268,9 | 3,1 | 2,4 |
| Naar provincie: | | | | | | | | | | |
| - Groningen | 1.425 | 4,7 | 1.411 | 4,1 | 267,5 | 285,3 | 277,9 | 294,4 | 3,9 | 3,2 |
| - Friesland | 4.140 | 13,8 | 4.089 | 11,9 | 313,6 | 328,5 | 325,6 | 340,2 | 3,8 | 3,5 |
| - Drenthe | 2.214 | 7,4 | 2.307 | 6,7 | 222,9 | 241,0 | 231,7 | 249,3 | 3,9 | 3,4 |
| - Overijssel | 5.428 | 18,1 | 6.721 | 19,5 | 206,4 | 211,7 | 213,4 | 218,1 | 3,4 | 3,0 |
| - Gelderland | 5.414 | 18,0 | 6.763 | 19,6 | 194,1 | 207,0 | 200,7 | 212,7 | 3,4 | 2,8 |
| - Utrecht | 1.656 | 5,5 | 1.865 | 5,4 | 229,7 | 236,0 | 237,5 | 243,1 | 3,4 | 3,0 |
| - Noord-Holland | 1.756 | 5,9 | 1.668 | 4,8 | 224,0 | 232,8 | 233,8 | 240,8 | 4,3 | 3,5 |
| - Zuid-Holland | 2.148 | 7,2 | 2.272 | 6,6 | 221,3 | 228,9 | 230,3 | 237,4 | 4,1 | 3,7 |
| - Zeeland | 303 | 1,0 | 373 | 1,1 | 181,9 | 183,8 | 191,5 | 191,9 | 5,3 | 4,4 |
| - Noord-Brabant | 4.381 | 14,6 | 5.477 | 15,9 | 267,8 | 276,0 | 279,8 | 286,4 | 4,5 | 3,8 |
| Limburg | 1.042 | 3,5 | 1.422 | 4,1 | 241,8 | 243,5 | 250,8 | 253,0 | 3,7 | 3,9 |
| Flevoland | 99 | 0,3 | 103 | 0,3 | 716,5 | 711,9 | 740,3 | 735,6 | 3,3 | 3,3 |

a) Zie tabel 2.
b) Overschrijding als percentage van de heffingvrije hoeveelheid.
Bron: Produktschap voor Zuivel.

digd; in het tweede superheffingsjaar is dat met name het zuiden. In Zeeland is de gemiddelde relatieve overschrijding het hoogst; in het oosten het laagst. In Gelderland is de gemiddelde relatieve overschrijding in 1985/1986 zelfs minder dan 3%.

Tabel vier heeft betrekking op de onderschrijders. De samenstelling van deze groep is uiteraard het spiegelbeeld van die van tabel drie, de overschrijders. De gemid-

delde heffingvrije hoeveelheid is lager dan het landelijke gemiddelde. De boeren in het oosten zijn oververtegenwoordigd in het eerste superheffingsjaar terwijl in het tweede superheffingsjaar boeren in het noorden en westen vaker tot de onderschrijders kunnen worden gerekend. De gemiddelde onderschrijding per melkveehouder is toegenomen van 10.700 kg in 1984/1985 tot 12.100 kg in 1985/1986. Zonder uitzondering vertonen alle grootteklas-

Tabel 4. Onderschrijders naar grootteklasse en provincie voor de superheffingsjaren 1984/1985 en 1985/1986, hoeveelheid melk in tonnen a)

| | Aantal melkveehouders | | | | Gemiddelde heffingvrije hoeveelheid | | Gemiddelde levering | | Gemiddelde onderschrijding b) | |
|---|-----------------------|-------|-----------|-------|-------------------------------------|-----------|---------------------|-----------|-------------------------------|-----------|
| | 1984/1985 | | 1985/1986 | | 1984/1985 | 1985/1986 | 1984/1985 | 1985/1986 | 1984/1985 | 1985/1986 |
| | Absoluut | % | Absoluut | % | | | | | % | % |
| Totaal Nederland | 24.106 | 100,0 | 16.645 | 100,0 | 208,1 | 201,7 | 197,4 | 189,6 | 5,1 | 6,0 |
| Naar grootte van de heffingvrije hoeveelheid: | | | | | | | | | | |
| < 100 | 6.845 | 28,4 | 5.478 | 32,9 | 58,7 | 54,4 | 52,2 | 47,6 | 11,1 | 12,5 |
| 100 - < 200 | 7.165 | 29,7 | 4.619 | 27,8 | 146,9 | 146,4 | 138,0 | 136,8 | 6,1 | 6,5 |
| 200 - < 300 | 4.605 | 19,1 | 2.946 | 17,7 | 247,3 | 247,4 | 236,1 | 235,3 | 4,5 | 4,9 |
| 300 - < 500 | 4.279 | 17,8 | 2.631 | 15,8 | 377,7 | 378,4 | 362,5 | 361,9 | 4,0 | 4,4 |
| 500 - < 1.000 | 1.142 | 4,7 | 907 | 5,4 | 626,3 | 633,1 | 601,0 | 596,3 | 4,0 | 5,8 |
| ≥ 1.000 | 70 | 0,3 | 64 | 0,4 | 1.300,7 | 1.319,9 | 1.252,0 | 1.187,8 | 3,7 | 10,0 |
| Naar provincie: | | | | | | | | | | |
| - Groningen | 935 | 3,9 | 749 | 4,5 | 230,7 | 218,6 | 217,7 | 202,1 | 5,6 | 7,5 |
| - Friesland | 2.347 | 9,7 | 2.091 | 12,6 | 285,5 | 278,7 | 270,8 | 261,5 | 5,0 | 6,2 |
| - Drenthe | 1.411 | 5,9 | 1.092 | 6,6 | 211,4 | 202,4 | 198,3 | 188,8 | 6,2 | 6,7 |
| - Overijssel | 4.767 | 19,8 | 3.062 | 18,4 | 182,1 | 174,2 | 173,3 | 164,5 | 4,8 | 5,6 |
| - Gelderland | 5.594 | 23,2 | 3.605 | 21,7 | 173,6 | 157,0 | 165,0 | 147,8 | 4,9 | 5,9 |
| - Utrecht | 1.342 | 5,6 | 971 | 5,8 | 206,5 | 198,1 | 195,6 | 185,2 | 5,3 | 6,5 |
| - Noord-Holland | 1.276 | 5,3 | 1.204 | 7,2 | 213,6 | 212,0 | 199,5 | 197,4 | 6,6 | 6,9 |
| - Zuid-Holland | 1.757 | 7,3 | 1.251 | 7,5 | 190,4 | 186,8 | 180,1 | 175,2 | 5,4 | 6,2 |
| - Zeeland | 281 | 1,2 | 160 | 1,0 | 134,9 | 124,4 | 127,1 | 117,5 | 5,8 | 5,6 |
| - Noord-Brabant | 3.338 | 13,8 | 1.918 | 11,5 | 245,0 | 233,7 | 234,3 | 223,0 | 4,4 | 4,6 |
| - Limburg | 1.007 | 4,2 | 511 | 3,1 | 216,9 | 229,5 | 204,0 | 216,5 | 5,9 | 5,7 |
| - Flevoland | 51 | 0,2 | 31 | 0,2 | 688,6 | 758,4 | 660,2 | 666,0 | 4,1 | 12,2 |

a) Zie tabel 2.

b) Overschrijding als percentage van de heffingvrije hoeveelheid.

Bron: Produktschap voor Zuivel.

Tabel 5. Overschrijders naar mate van relatieve overschrijding in 1984/1985 en 1985/1986 a)

| Mate van overschrijding in procenten van de heffingvrije hoeveelheid | | | | | Cumulatief | | | |
|--|-----------|------|-----------|------|------------|------|-----------|------|
| | 1984/1985 | | 1985/1986 | | 1984/1985 | | 1985/1986 | |
| | Absoluut | % | Absoluut | % | Absoluut | % | Absoluut | % |
| 0 - < 1 | 8.136 | 27,1 | 10.296 | 29,9 | 8.136 | 27,1 | 10.296 | 29,9 |
| 1 - < 2 | 4.621 | 15,4 | 5.837 | 16,9 | 12.748 | 42,5 | 16.133 | 46,8 |
| 2 - < 3 | 3.548 | 11,8 | 4.256 | 12,3 | 16.296 | 54,3 | 20.389 | 59,1 |
| 3 - < 4 | 2.667 | 8,9 | 3.146 | 9,1 | 18.963 | 63,2 | 23.535 | 68,3 |
| 4 - < 5 | 2.008 | 6,7 | 2.470 | 7,2 | 20.971 | 69,9 | 26.005 | 75,4 |

a) Voorlopige cijfers (zie ook voetnoot 8).

sen in het tweede jaar een hogere gemiddelde onderschrijding dan in het eerste.

Voor het superheffingsjaar 1984/1985 betekent het een gemiddelde omzetzijdering van bijna f. 8.000 per melkveehouder. De kleinste bedrijven vormen, qua aantal, in 1985/1986 de grootste groep binnen de categorie onderschrijders. Ook nu weer wijken de kleinste melkveehouders met betrekking tot de relatieve onderschrijding sterk af van het landelijk gemiddelde.

In zijn algemeenheid kan op basis van de tabellen drie en vier worden gezegd dat er een negatief verband lijkt te bestaan tussen grootteklasse en relatieve over- en onderschrijding, als tenminste de grootste boeren buiten beschouwing worden gelaten. Dit verband is voorwerp van verder onderzoek. Een plausibele verklaring voor het sterker worden van dit verband naarmate de bedrijfsomvang afneemt is de ondeelbaarheid van het belangrijkste produktiemiddel in de melkveehouderij: de koe. Met name de sterk afwijkende relatieve over-/onderschrijding van de kleinste melkveehouder maakt deze verklaring waarschijnlijk. Immers, gegeven de gemiddelde melkaflevering van deze kleine melkveehouders van circa 60 ton per jaar en gegeven een gemiddelde melkgift van circa 5.300 kg kan voor de kleinste melkveehouder een relatieve over-/onderschrijding van circa 10% net een koe te veel of te weinig betekenen.

Het grotere aantal overschrijders met een gemiddeld geringere overschrijding in 1985/1986 ten opzichte van 1984/1985 bevat een aanwijzing dat de houding van de melkveehouders ten aanzien van de superheffing veranderd. In het eerste jaar is door de meeste melkveehouders een meer afwachtende houding aangenomen wat resulteert in een flink aantal onderschrijders; in het tweede jaar wil men in ieder geval het quotum volmelken: een eventuele geringe overschrijding wordt daarbij voor lief genomen. Dit wordt ook geïllustreerd door tabel 5; in deze tabel zijn melkveehouders ingedeeld naar mate van relatieve overschrijding.

De tabel illustreert dat het aantal melkveehouders dat het quotum net iets overschrijft is toegenomen. In het eerste superheffingsjaar overschreed 27% van de overschrijders met minder dan 1% het quotum; in het tweede jaar was dat bijna 30%. Voor de resterende superheffingsjaren mag uit hoofde hiervan, bij ongewijzigd beleid, een toename van het aantal overschrijders, maar met geringere hoeveelheden, worden verwacht.

Het toch nog forse aantal onderschrijders in 1985/1986 met gemiddeld een hogere onderschrijding dan het jaar ervoor is moeilijker te verklaren! Er kan worden gewezen op het feit dat niet alle melkveehouders voor hun inkomen alleen afhankelijk zijn van de opbrengsten van de melkvee-



Ondeelbare produktiemiddelen

(foto Ad Visual)

houderij 10). Maar er kan ook worden gewezen op een categorie – maar dit geldt ook voor de overschrijders – die als ondernemer minder goed functioneert. Het vereist nadere studie om vast te kunnen stellen of het hier om harde kernen melkveehouders gaat die structureel fors overschrijden/onderschrijden of dat het om groepen gaat van wisselende samenstelling.

De belangrijkste conclusie die uit de voorgaande analyse kan worden getrokken is dat het blijkbaar voor grote groepen melkveehouders een groot probleem – zo niet onmogelijk – is om het toegewezen quotum ten naaste bij vol te melken. Mede daardoor zijn de financiële consequenties – in termen van te betalen superheffing (voor de overschrijders) en inkomensderving (voor de onderschrijders) voor de meeste melkveehouders erg hoog. Dit pleit voor een zo groot mogelijke inspanning melkveehouders te informeren omtrent de afgeleverde hoeveelheid melk in relatie tot het toegestane quotum en om de melkveehouder vroegtijdig te waarschuwen als de kans bestaat op een forse over- of onderschrijding.

Andere effecten van de contingentering

Het hiervoor gestelde heeft een direct effect op het inkomen van de melkveehouder. Immers, is men overschrijder dan betaalt men superheffing; is men onderschrijder dan derft men inkomen. Daarnaast is er een aantal effecten van de contingentering die minder direct kunnen worden vastgesteld. Het zijn effecten die voortvloeien uit het aanpassingsproces van de melkveehouder in zijn streven zijn inkomen te maximaliseren c.q. zijn kosten te minimaliseren onder het regime van de superheffing.

In deze paragraaf wordt op deze effecten wat dieper ingegaan zowel op het niveau van de melkveehouder als op het niveau van de gehele sector. Het is een eerste, en bij lange na niet volledige, poging de gevolgen van de superheffing wat breder in kaart te brengen. Uiteraard is deze paragraaf meer speculatief van aard dan de vorige.

Uit het voorgaande blijkt dat het niet eenvoudig is om on-

geveer zoveel te melken als het quotum toestaat. De belangrijkste reden hiervoor is dat een voortbrengingsproces in de landbouw zich nu eenmaal onderscheidt van een industrieel voortbrengingsproces als gevolg van de sterkere afhankelijkheid van de natuur. In de melkveehouderij bij voorbeeld bepalen factoren als de gezondheidstoestand van het vee, het weer, het afkalfpatroon, de kwaliteit van het ruwvoer – factoren die niet of nauwelijks zijn te sturen of die voor langere tijd vastliggen – in belangrijke mate de bedrijfsuitkomst.

De melkveehouder diende, bij de aanvang van de contingentering, de melkproductie aanzienlijk te verminderen. Een minder dan evenredige inkomensdaling zal voor de meeste melkveeouders een belangrijk nevendoeel zijn geweest van de aanpassingsstrategie. Aanpassingsstrategieën kunnen ruwweg worden ingedeeld naar de kostenkant en naar de inkomenskant. Allereerst de kostenkant: twee wegen staan er dan op korte termijn open: een verkleining van de melkveestapel en een vermindering van de krachtvoerergift. Beide wegen zijn bewandeld. Van 1984 op 1985 is de melkveestapel in Nederland afgenomen van 2.549.000 stuks tot 2.367.000 stuks 11). Een afname van 182.000 stuks (7,1%) 12). Het gemiddelde verbruik van krachtvoer daalde van 1983/1984 op 1984/1985 met bijna 11% in de westelijke weidegebieden en met 3% in de zandgebieden 13).

Een interessante vraag is nu wat heeft gedomineerd: de vermindering van de voedergift of het terugbrengen van de melkveestapel. Vermoedelijk in het eerste superheffingsjaar het eerste in sterkere mate omdat de gemiddelde

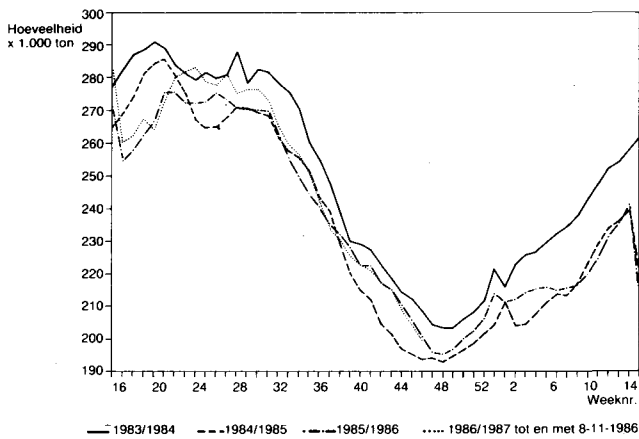
10) Zie in dit verband: Landbouw Economisch Instituut/ Centraal Bureau van de Statistiek, *Landbouwcijfers 1986*, 's-Gravenhage/Voorburg/Heerlen, 1986, blz. 30.

11) Produktschap voor Zuivel, op.cit., blz. 20.

12) Van 1985 op 1986 is het aantal melk- en kalfkoeien verder afgenomen met 102.000 (4,3%) volgens de voorlopige uitkomsten van de landbouwtelling van mei 1986. Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Bulletin*, nr. 35, 4 september 1986, blz. 7.

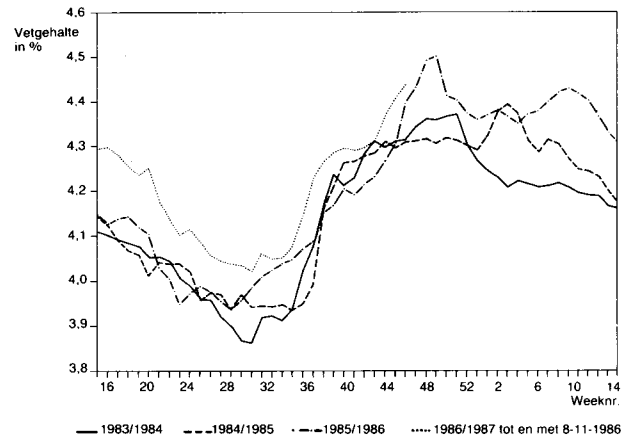
13) Volgens telefonische opgave van het Landbouw Economisch Instituut; cijfers hebben betrekking op mei/april.

Figuur 1. Ontwikkeling van de wekelijkse melkaflevering aan fabrieken voor een aantal melkprijsjaren



Bron: Produktschap voor Zuivel.

Figuur 2. Ontwikkeling van het vetgehalte in de melk per week voor een aantal melkprijsjaren



Bron: Produktschap voor Zuivel.

melkproductie per koe van 1983 op 1984 daalde met 0,4%. Terwijl wanneer het tweede effect zou hebben gedomineerd men juist een stijging zou verwachten, ervan uitgaande dat de koeien met de laagste melkgift het eerst worden afgestoten. Van 1984 op 1985 is er wel sprake van een stijging van de melkgift met 1,1% (14). Dit duidt er blijkbaar op dat het tweede effect – rationalisatie van de melkveestapel – later is gaan domineren.

De mate waarin de kosten kunnen worden geminimaliseerd – van grote invloed op de flexibiliteit in de bedrijfsvoering wordt bepaald door de kostprijsopbouw met daarin de verhouding vaste en variabele kosten. Hoe groter het aandeel van de vaste kosten des te minder op korte termijn de aanpassingsmogelijkheden (15). Daarnaast is de ene melkveehouder praktisch vrij van vaste lasten, terwijl de andere melkveehouder daarentegen op hoge vaste lasten zit vanwege omvangrijke investeringen en de financiering daarvan.

In het algemeen kan men zeggen dat de Nederlandse melkveehouder nog efficiënter is gaan produceren. Per saldo heeft dit ertoe geleid dat – mede door de sterke daling van de prijs voor veevoer van 1983/1984 op 1984/1985 met circa 16% (16), alsmede de gedaalde rente en energieprijzen – de negatieve inkomenseffecten uit hoofde van minder af te leveren hoeveelheden melk zijn versluierd.

Tot zover de kostenkant (17). Daarnaast hebben zich aan de inkomenskant ontwikkelingen voorgedaan, zoals het verbeteren van de kwaliteit van het produkt als ook het aanboren van andere inkomensbronnen. Wat het eerste betreft kan worden gewezen op de verhoging van het vetgehalte in de melk. Het uit te betalen melkgeld aan de melkveehouder is naast de hoeveelheid melk die afgeleverd wordt ook afhankelijk van de samenstelling ervan: het vetgehalte en het eiwitgehalte. Hoe hoger deze gehalten, des te hoger het melkgeld. Het blijkt ook op korte termijn mogelijk te zijn het vetgehalte te beïnvloeden. De EG-verordening die de superheffing regelt, opent de mogelijkheid dit vetgehalte jaarlijks met 0,10 procentpunt onbelast te verhogen en zelfs met meer dan 0,10 procentpunt als aangetoond kan worden dat de stijging het normale gevolg is van de productie-omstandigheden (18).

Wat het tweede betreft – het aanboren van andere inkomensbronnen – geldt dat deze zowel binnen de rundveehouderij als daarbuiten worden gevonden. Sommige groepen melkveehouders vullen het inkomen aan door het houden van jongvee, de verhuur van land, het houden van meststiertjes, het houden van vleeskoeien enz.

Verder is er sprake van een groeiende belangstelling voor de meervalkwekerij, de nertsenfarm, de konijnenhou-

derij, de champignonteelt en de geitenhouderij (19); zo is bij voorbeeld van mei 1985 tot mei 1986 het aantal melkgeiten meer dan verdubbeld. Maar ook is het aantal schapen over die periode met 34.000 (4,2%) toegenomen (20).

Andere groepen melkveehouders vonden in de superheffing een aanleiding of waren genoodzaakt om geheel uit de melkveehouderij te stappen. Hetzij door gebruik te maken van de opkoopregeling waarbij het Ministerie van Landbouw en Visserij een vergoeding geeft voor het afstaan van produktierechten, hetzij door grond met daarop liggende produktierechten commercieel te verkopen. Het laatste heeft geleid tot een zeer levendige handel in (delen van) grondgebonden quota.

Een kleine groep boeren tot slot, besluit te emigreren. Over de eerste helft van 1986 zijn 20% meer emigranten uit de Nederlandse landbouw vertrokken dan over de eerste helft van het jaar ervoor (21). Het is niet bekend in welke mate dit samenhangt met de superheffing.

Genoemde aanpassingen hebben effect op het niveau van de sector en daarbuiten. Figuur 1 geeft het seizoenpatroon van de wekelijkse melkafleveringen.

Er ontstaat een seizoenbeweging rond de wisseling van het melkprijsjaar. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat men de laatste week van het superheffingsjaar, bij een dreigende overschrijding van het quotum, terughoudend is met de aflevering van melk aan fabrieken. De sterke toename van de melkafleveringen de eerste week van het nieuwe superheffingsjaar is hiervan het rechtstreeks gevolg. Uiteraard treedt daardoor in de tweede week weer een forse daling op in de melkafleveringen omdat vanaf de tweede week het normale patroon zich herstelt.

Genoemd is de levendige handel in grond met produk-

14) Produktschap voor Zuivel, op.cit., blz. 29.

15) Zie in dit verband ook: Svend Rasmussen en A. Hjortshøj Nielsen, The impact of quotas on the optimal adjustment of milk production at the farm level, *European Review of Agricultural Economics*, 1985, jg. 12, nr. 4, blz. 351-364.

16) Landbouw Economisch Instituut/Centraal Bureau voor de Statistiek, op.cit., blz. 124.

17) Terzijde zij nog opgemerkt dat het gebruik maken van de melktank van de collega melkveehouder, koetoerisme e.d. voor het afvoeren van melk ook kan worden gezien als een poging de kosten te minimaliseren, namelijk om zo min mogelijk superheffing te betalen.

18) Europese Commissie, Verordening 1371/84, *Publikatieblad*, L 132, 18 mei 1984.

19) *Agrarisch Dagblad*, 26 september 1986.

20) Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Bulletin*, nr. 35, 4 september 1986, blz. 17.

21) *Boerderij*, 6 augustus 1986.

tierechten. Het verschil in koopprijs van een hectare onverpacht los grasland met en zonder quotum bedraagt circa f. 15.000. Voor land met quotum wordt gemiddeld de helft meer betaald dan voor land zonder quotum. Dit is een gemiddelde voor Nederland: afhankelijk van de regio en de hoeveelheid quotum wordt meer of minder betaald 22). Momenteel bedraagt de prijs per kg grondgebonden quotum circa f. 2,50. De handel in produktierechten leidt tot een hogere kostprijs voor melk en maakt de sector in zijn geheel kwetsbaarder. In het kader van de melkopkoopregeling kocht het Ministerie inmiddels ruim 183.000 ton melk. Dit is 1,5% van het landenquotum 23).

In figuur 2 wordt de ontwikkeling van het vetgehalte per week voor een aantal jaren weergegeven. Duidelijk valt de stijging van het vetgehalte waar te nemen na de introductie van de superheffing.

Wat de effecten van de superheffing buiten de zuivelsector betreft kan worden gewezen op directe gevolgen voor de vleessector en de veevoedersector. Het afstoten van melkvee leidde tot een toename van het aantal slachtingen van 1983 op 1984 van koeien en vaarzen met 190.000 (23%) 24). Op een commerciële wijze was deze extra hoeveelheid vlees maar ten dele via de export af te zetten zodat de rest ter interventie werd aangeboden. De EG-uitgaven ten behoeve van rundvlees namen van 1983 op 1984 met bijna 50% toe 25). Het laatste illustreert mede dat een maatregel als de superheffing pas op middellange termijn effect sorteert voor het EG-budget; op korte termijn worden de baten tenietgedaan door extra lasten die elders binnen het gemeenschappelijke landbouwbeleid optreden.

Een ander gevolg heeft betrekking op de veevoedersector. Deze sector kreeg van 1983/1984 op 1984/1985 te maken met een daling van de productie van mengvoeder voor rundvee met 307.000 ton (5,7%) 26). De superheffing gaat ook niet ongemerkt voorbij aan het bankwezen. In 1985 werden door boeren 22% meer leningen opgenomen ten opzichte van 1984 27), mede om produktierechten te kopen. Ook zijn er bij voorbeeld effecten in de graansector: melkveehouders gaan meer maïs verbouwen op stukken land waarop geen melkvee meer graast als bijvoor voor melkvee of voor de verkoop 28).

Slot

Voor de Nederlandse melkveehouderij en de zuivelindustrie als geheel geldt als belangrijkste bezwaar tegen het huidige systeem van contingentering de verstarrende werking die ervan uitgaat op de produktiestructuur. De verdere specialisatie binnen de EG – van groot belang voor de Nederlandse zuivel vanwege de comparatieve voordelen die Nederland op dit gebied bezit – wordt hierdoor belemmerd.

Voor sommige groepen melkveehouders echter is het huidige instrument – aanpassing via het volume en de combinatie met de opkoopregeling – te prefereren boven andere instrumenten waarbij veelal de aanpassing tussen vraag en aanbod in sterkere mate via de prijs verloopt. Het laatste zou voor deze groepen van melkveehouders tot een veel forsere aantasting van het inkomen hebben geleid 29).

Bij die melkveehouders die minder ongelukkig zijn met het huidige systeem speelt mede een rol dat de inkomensontwikkeling voor de meeste groepen melkveehouders niet tegenviel 30) en voor 1985/1986 – volgens een raming van het LEI – zelfs gunstig uitpakt 31). Deze inkomensverbetering kwam tot stand via de kostenkant: efficiënter produceren en een forse daling van de krachtvoederprijzen 32) maar ook via de inkomenskant: de vetgehaltetijding. Op zich staan deze zaken los van de superheffing.

Verder zal bij een relatief gunstige beoordeling zeker een rol spelen dat het systeem toch minder star is dan men aanvankelijk dacht. Zeker de eerste twee jaren bood het systeem enige flexibiliteit 33). Duidelijk is dat de melkvee-

houderij zich aanpast aan de nieuwe omstandigheden.

Van de superheffing kan in ieder geval worden gezegd dat het het instrument is geweest dat in circa twee jaar tijd de melkplasprijs in de EG met circa 7% heeft teruggebracht. Andere instrumenten zouden een dergelijk resultaat in ieder geval niet op zo'n korte termijn hebben mogelijk gemaakt. Dat dit per saldo nog niet heeft geleid tot een vermindering van de EG-uitgaven ten behoeve van de zuivel heeft andere oorzaken, zoals de ontwikkelingen op de wereldmarkt 34) en de olieprijsen 35); ontwikkelingen die zijn opgetreden na de introductie van de superheffing.

Deze ontwikkelingen gaven in het voorjaar van 1986 binnen de Gemeenschap aanleiding tot een verdere korting van drie procent op de melkquota voor de resterende twee superheffingsjaren 1987/1988 en 1988/1989. Dit was nog niet genoeg. In september 1986 – de interventievoorzaken bedroegen inmiddels meer dan 1,5 miljoen ton boter en meer dan 1 miljoen ton mager melkpoeder – kwam de Europese Commissie met een nieuw pakket maatregelen. De belangrijkste elementen daaruit hebben betrekking op een beperking van de interventiemogelijkheden van boter en mager melkpoeder en een blokkering van een toename van het vetgehalte in de melk. Het laatste is per 1 oktober 1986 geëffectueerd. Vanaf dat moment behoorde een verhoging van het vetgehalte als aanpassingsstrategie voor de melkveehouder niet meer tot de mogelijkheden: een belangrijk deel van de flexibiliteit voor de melkveehouder werd uit het systeem gehaald. In november 1986 zijn verdere aanvullende maatregelen gepresenteerd. De belangrijkste elementen hieruit zijn: een verdere aanscherping van het superheffingssysteem waarmee alle flexibiliteit die het systeem in aanvang bood, is verdwenen; een extra korting van nog eens drie procent op de melkquota en een verhoging van de superheffing.

Voor de Nederlandse melkveehouderij en zuivelindustrie komt – voor wat voor pakket maatregelen er uiteindelijk ook wordt gekozen – minder melk beschikbaar. Konden in de eerste jaren van de superheffing dankzij een sterke daling van de voederprijzen, de rente en de energieprijzen, de negatieve inkomensgevolgen gedeeltelijk worden gecompenseerd, momenteel is de rek er grotendeels uit. Op grond van de huidige voorstellen van de Europese Commissie zal de uittocht van melkveehouders uit de zuivelsector de komende jaren aanzienlijk toenemen.

A. Krijger

22) Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Bulletin*, nr. 33, 21 augustus 1986, blz. 3. Sinds eind september bedraagt de maximaal over te dragen hoeveelheid quotum per ha grasland 20.000 kg.

23) *Boerderij*, 21 augustus 1986.

24) Landbouw Economisch Instituut/Centraal Bureau voor de Statistiek, op.cit., blz. 107.

25) Landbouw Economisch Instituut, op.cit., blz. 19.

26) Landbouw Economisch Instituut/Centraal Bureau voor de Statistiek, op.cit., blz. 63.

27) *Jaarverslag Rabobank 1985*, blz. 16.

28) Centraal Bureau voor de statistiek, *Statistisch Bulletin*, nr. 29, 24 juli 1986.

29) Ten tijde van de discussie rond het al dan niet introduceren van de superheffing was het alternatief een prijsverlaging van 12%. Zie: Produktschap voor Zuivel, *Jaarverslag 1985*, Rijswijk, 1986, blz. 100.

30) Landbouw Economisch Instituut, *Landbouw Economisch Bericht 1985*, 's-Gravenhage, 1985, blz. 115.

31) Landbouw Economisch Instituut, op.cit., 1986, blz. 138.

32) Idem, blz. 124.

33) Overigens zeer tot ongenoegen van de Europese Commissie die het tot dusverre mislukken van de superheffing – een onterechte beoordeling trouwens – voor een deel wijt aan de vereveningsmogelijkheid en de toename van het vetgehalte.

34) Zie in dit verband: B. Joyce. The outlook for dairying – 1986 and beyond, *Agra Europe Special Report*, 1986, nr. 30.

35) Zie in dit verband: Produktschap voor Zuivel, *Marktbericht*, nr. 2893, Rijswijk, 1986.