



## Melkquota na 2000?

**Auteur(s):**Peerlings, J.H.M.  
Boots, M.*De auteurs zijn werkzaam bij de leerstoelgroep 'Algemene Agrarische Economie' van de Landbouwwuniversiteit Wageningen. Met dank aan Alison Burrell, Arie Oskam, Gerrit Meester en Jos Ijpelaar.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4118, pagina 656, 3 september 1997

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

landbouw , visserij

**Beleid: prijsondersteuning**

Het huidige EU-zuivelbeleid richt zich op verhoging van het inkomen van de melkveehouders door ondersteuning van de prijs van zuivelproducten. Omdat zuivelproducten van melk worden gemaakt, wordt hiermee indirect de melkprijs ondersteund. De prijsondersteuning vindt op verschillende manieren plaats:

- » **Exportsubsidies.** Europese melkveehouders die exporteren, krijgen bij veel producten het verschil tussen de 'Europese' en de wereldmarktprijs van de EU vergoed. De belangrijkste producten waarvoor dit geldt zijn kaas, boter (vetbestanddeel van melk), magere-melkpoeder (eiwitbestanddeel), condens en volle-melkpoeder. De exportsubsidies zijn variabel; als de wereldmarktprijs daalt neemt de subsidie toe, zodat de Europese melkveehouders van zo'n prijsdaling niets hoeven te merken.
- » **Invoerheffingen.** Beschermen exportsubsidies de Europese boeren tegen concurrentie op buitenlandse markten, invoerheffingen zijn een bescherming tegen concurrentie van 'buitenlanders' op de Europese markt. Tot 1 juli 1995 waren deze heffingen variabel, ze overbruggden het verschil tussen een vaste minimuminvoerprijs en de variabele wereldmarktprijs. Daarna zijn deze door GATT/WTO afspraken vast geworden. Wanneer de wereldmarktprijs erg laag wordt, kan de EU nog wel extra heffingen opleggen.
- » **Interne afzetsubsidies.** Bij de verkoop aan bepaalde klanten, zoals boter voor bakkerijen en ijsfabrieken, verschaft de EU subsidie zodat de melkveehouders meer ontvangen dan de afnemers betalen. De toegenomen (kunstmatige) afzet leidt tot hogere EU-prijzen.
- » **Interventie.** Tenslotte is er de mogelijkheid om boter en magere-melkpoeder 'uit de markt te halen'. Dit garandeert een minimumprijs voor boter en magere melkpoeder, en daarmee indirect ook voor andere zuivelproducten. De EU gebruikt de zo opgekochte interventievoorraden als strategische voedselvoorraden, voor voedselhulp of verkoopt ze met exportsubsidies aan derde landen.
- » **Dit systeem van prijsondersteuning resulteert in een gegarandeerde minimumprijs voor zuivelproducten. De feitelijke prijs wordt met exportsubsidies meestal iets boven de minimumprijs gehouden, om zo de kosten van interventie (opslag, kwaliteitsverlies e.d.) te vermijden. Het resultaat is dat de melkprijs schommelt tussen de 65 en 70 cent per kilo, terwijl de wereldmarktprijs zo'n 35 cent bedraagt. Dat leidt tot grote zuiveloverschotten.**
- » **Om dit enigzins te beperken, worden melkveehouders sinds 1984 geconfronteerd met een melkquotum . Een heffing van 115% (de superheffing) weerhoudt melkveehouders ervan meer melk te leveren dan hun quotum toestaat. Melkveehouders in Nederland kunnen hun melkleveringsrechten verhandelen, maar niet alle EU-landen kennen deze mogelijkheid.**

**Effecten**

Het melkquotasysteem heeft geleid tot een stabiele melkproductie in de EU van rond de 11 miljoen ton. De quota hebben de totale melkproductie gestabiliseerd. De zuivelvraag in de EU stijgt licht, met name die naar kaas. Hierdoor blijft er minder melk over voor export. Verschuivingen in de exportsubsidies hebben ertoe geleid dat de EU marktaandeel verliest op de wereldmarkt voor boter en magere-melkpoeder, terwijl de marktpositie bij kaas sterk blijft ([tabel 1](#)).

Tabel 1. Consumptie en export van boter, magere-melkpoeder en kaas x 1.000 ton, tussen haakjes staat het aandeel in de wereldhandel in procenten

	Consumptie			Export		
	boter	magere- melkp	kaas	boter	magere- melkpoeder	kaas
1987	1780	1403	4349	621 (59)	390 (35)	406 (46)
1988	1895	1054	4456	645 (61)	616 (47)	404 (45)

1989	1485	1275	4505	395 (47)	409 (41)	444 (48)
1990	1468	1067	4878	260 (32)	330 (35)	450 (51)
1991a	1623	1206	5147	322 (37)	253 (29)	483 (52)
1992	1582	1159	5319	242 (36)	391 (38)	466 (51)
1993	1605	1011	5365	202 (25)	284 (29)	524 (53)
1994	1661	1039	5444	154 (21)	138 (16)	510 (49)

De toestand van de Landbouw in de Europese Unie, meerdere jaren a. Vanaf 1991 zijn de gegevens voor de voormalige Duitse Democratische Republiek verwerkt.

## Waarom wijzigen?

De Europese wetgeving over de melkquota loopt in 2000 ten einde. Ondanks het relatieve succes van het melkquotasysteem (gestabiliseerde kosten voor de EU en 'redelijke' inkomens voor melkveehouders) dwingen afspraken in GATT/WTO-verband en de mogelijke uitbreiding van de EU met een aantal Centraal-Europese landen de EU tot heroverweging van het zuivelbeleid<sup>1</sup>.

Per 1 juli 1995 is er al het een en ander veranderd. De afspraken in het kader van de GATT Uruguay-ronde houden in dat exportsubsidies verlaagd zijn. Invoerrechten zijn niet langer variabel, en moeten tot 2002 met 36% dalen. En buitenlandse producenten moeten een minimale toegang tot de markt van de EU krijgen, door voor een beperkte hoeveelheid korting op het invoertarief te krijgen. De maatregelen worden gefaseerd ingevoerd. Vooralsnog heeft dit geleid tot een (geringe) daling van de gesubsidieerde uitvoer van kaas. De algemene verwachting is dat deze maatregelen de melkprijs in de EU onder druk zullen zetten, en dat het zal leiden tot een hogere wereldmarktprijs voor zuivelproducten door de gedaalde uitvoer van de EU. Verwacht mag worden dat in een nieuwe WTO-ronde verdere afspraken over liberalisering van de zuivelmarkt worden gemaakt<sup>2</sup>. Deze kunnen een verandering van het huidige systeem van prijssteun noodzakelijk maken.

Ook de uitbreiding van de EU richting Centraal-Europa zal naar verwachting de druk op de melkprijs doen toenemen. Een hoge melkprijs in Centraal-Europese landen kan een uitbreiding van de productie met zich meebrengen waardoor de kosten van het EU-zuivelbeleid stijgen.

Daarnaast is het huidige quotumsysteem een obstakel voor structuurontwikkeling en productiviteitsgroei in de Europese melkveehouderij. In sommige landen zijn quota niet verhandelbaar en de prijssteun is relatief hoog vergeleken met het productie- en productiviteitsniveau. Dit leidt ertoe dat melkveehouders (te) weinig prikkels tot efficiencyverbetering ervaren. Reden genoeg dus, om na te denken over alternatieven.

## Mogelijke alternatieven

Er zijn grofweg drie mogelijke aanpassingen van het EU-zuivelbeleid denkbaar:

- » volledige liberalisering;
- » verkleining van de melkquota in combinatie met prijssteun met daarnaast de mogelijkheid voor melkveehouders om meer dan het quotum te leveren tegen de lage wereldmarktprijs (twee-prijzensysteem);
- » verkleining van de melkquota in combinatie met een lagere prijssteun.

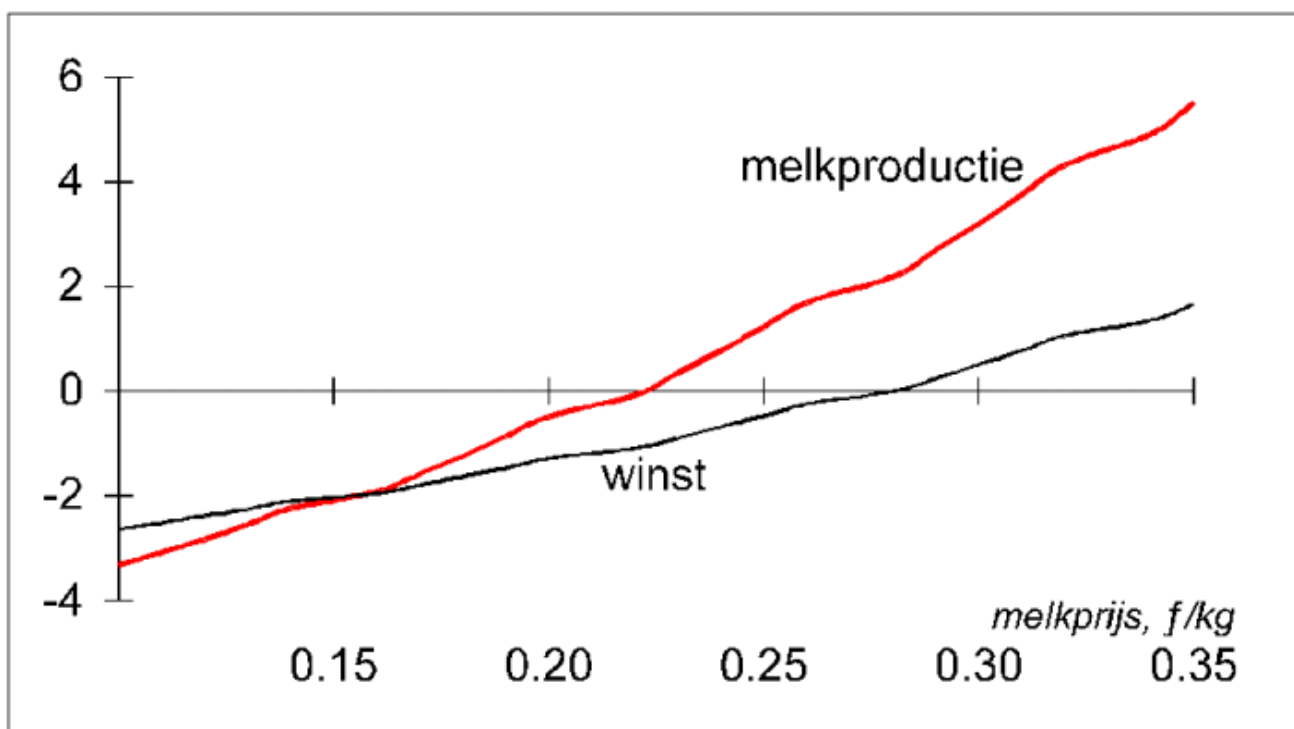
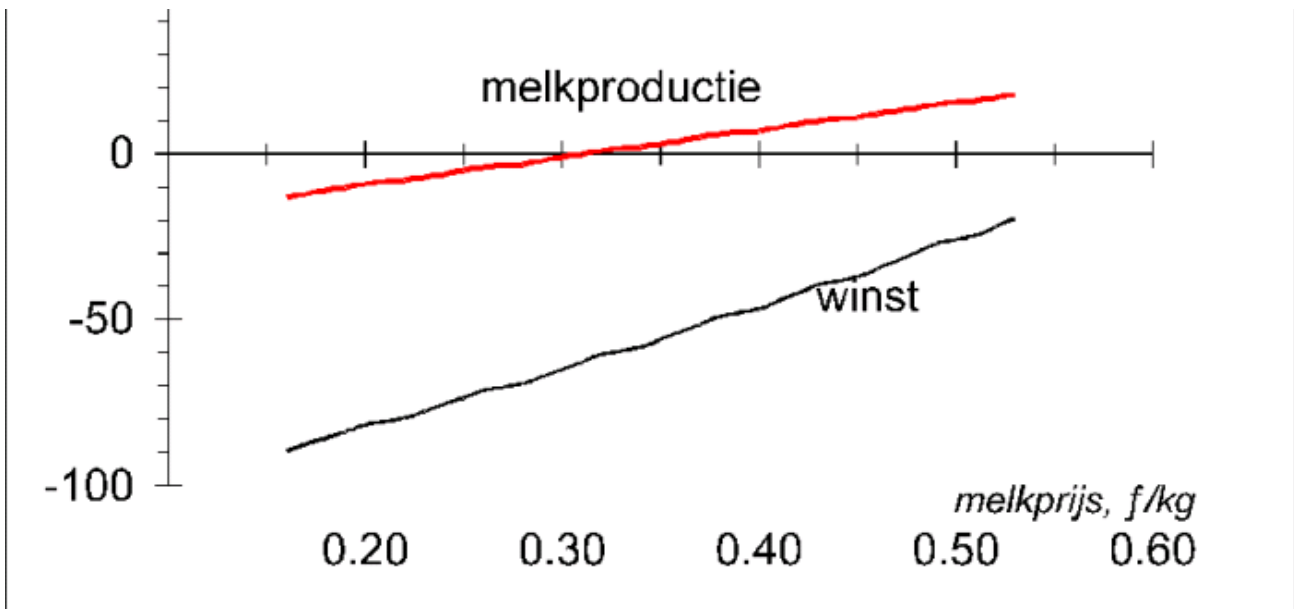
Hieronder worden deze drie systemen nader toegelicht. Een simulatie van de gevolgen van deze systemen voor de Nederlandse melkveehouderijsector is opgenomen in het onderstaande kader.

## De Nederlandse melkveehouderij

De gevolgen van alternatieve beleidsopties zijn doorgerekend met een micro-econometrisch simulatiemodel van de Nederlandse melkveehouderij<sup>3</sup>. Arbeid, kapitaal en grond zijn als vaste productiefactoren opgenomen. De variabele productiemiddelen zijn voornamelijk voer en melkvee. De technologie wordt onveranderd verondersteld. Melk en een 'overig product' (bijv. vlees) zijn de twee outputs in het model. Het model is beperkt tot de melkveehouderijsector. Het geeft geen informatie over de effecten voor andere sectoren en de consumenten. We hebben drie beleidsopties doorgerekend.

### Volledige liberalisering

De gevolgen van totale liberalisatie zijn sterk afhankelijk van de wereldmarktprijs voor melk. Is deze hoger dan 31 cent per kilo<sup>4</sup> (de huidige wereldmarktprijs is zo'n 35 cent per kilo), dan kan Nederland voor de wereldmarkt produceren en vindt er een uitbreiding van de Nederlandse melkproductie plaats (links in [figuur 1](#)). Het aanbod van het 'overig product' van de melkveehouderij neemt ook toe. De winsten gaan echter drastisch omlaag (-63% bij een melkprijs van 31 cent).



Figuur 1. Productie en winst bij verschillende wereldmarktprijzen, bij liberalisering (boven) en twee prijzensysteem (onder). INT: In het jaar 2000 loopt het huidige melkquotastelsel ten einde. Aanpassing van het beleid is nodig. Hoe kan dat er het beste uitzien, en wat zullen de gevolgen zijn voor de Nederlandse melkveehouderij?

### Twee-prijzensysteem

De effecten van een twee-prijzensysteem zijn afhankelijk van de grootte van het quotum (en van de mate van prijssteun), en van het prijsniveau waartegen extra melk op de wereldmarkt kan worden afgezet. Hoe groter de quota en hoe hoger de wereldmarktprijs, hoe meer melk en winst. Het voortbestaan van de quota waarbinnen melk voor een hogere prijs kan worden verkocht, maakt dat de wereldmarktprijs waarbij de melkveehouderij een toename van productie en winst kan realiseren in dit systeem lager is dan bij volle-dige liberalisatie. Bij een korting van het huidige quotum met 5% kunnen de melkproductie en winst toch toenemen, als de wereldmarktprijs maar boven de respectievelijk 22 cent per kilo en 28 cent per kilo ligt (rechts in

[figuur 1](#)).

## Lagere quota en prijssteun

De combinatie van een 5% quotumkorting en een melkprijzdaling van 15% betekent hogere kosten en lagere opbrengsten voor melkveehouders. Dit leidt tot een kleinere veestapel, maar ook tot toename van de productie van niet-melkproducten, zoals vlees. De winst daalt aanzienlijk (-22%), vooral door de lagere melkprijs. Om dit volledig te compenseren, is een directe inkomenssteun van gem. 1452 gulden per hectare nodig.

Bovenstaande resultaten laten zien dat de Nederlandse melkveehouderij op korte en middellange termijn haar productieniveau kan handhaven, indien zij tegen wereldmarktprijzen moet produceren. Dat zal wel ten koste gaan van inkomens en winst. Er valt dan ook een flink aantal faillissementen te verwachten. Een twee-prijzensysteem is voor de sector veel aantrekkelijker. Een stap op weg naar liberalisering in de vorm van lagere quota en een gedaalde melkprijs pakt slecht uit voor de sector, en is daardoor politiek waarschijnlijk onacceptabel zonder inkomenscompensatie.

---

### *Volledige liberalisatie*

Vanuit welvaartseconomisch oogpunt is een volledige liberalisering van het zuivelbeleid te prefereren, dat vindt ook de Europese Commissie <sup>5</sup>. Maar opvallend genoeg spelen de (welvaarts)kosten van het EU-zuivelbeleid voor consumenten en overheid geen enkele rol in de discussie. Een snelle invoering van deze optie betekent dat de EU-melkprijs sterk daalt, tot het niveau van de wereldmarkt. Bovendien verliezen de melkquota hun waarde, zodat bedrijven vermogensverlies lijden. Het resultaat is een forse inkomensdaling en een groot aantal faillissementen in de Europese melkveehouderij. De sector wordt dus hard getroffen, terwijl de niet EU-concurrentie haar melkveehouderij ook ondersteunt. Dit zal politiek moeilijk te verteren zijn. Inkomenscompensatie zoals in de akkerbouw toegepast, zal bugettair zeer kostbaar zijn. Kostbaarder dan doorgaan met prijssteun, omdat nu ook de consumenten bijdragen door de hogere prijzen te betalen.

### *Twee-prijzensysteem*

Bij het twee-prijzensysteem ontvangen melkveehouders, net als in het huidige stelsel, een quotum en een ondersteunde prijs voor melk geleverd binnen dat quotum. Wel zal er een korting op de quotumhoeveelheid en op de prijs voor het quotum worden toegepast om aan de eisen van de GATT/WTO te voldoen. Daarnaast mogen melkveehouders meer melk leveren tegen de (veel) lagere wereldmarktprijs. Deze extra geleverde melk wordt gebruikt om zuivelproducten te produceren die tegen de wereldmarktprijs worden afgezet.

Het twee-prijzensysteem is ingegeven door de wens om tegelijkertijd te kunnen blijven exporteren (export zonder subsidie is toegestaan) en de melkveehouders te steunen (als ze voor de binnenlandse markt produceren). Het valt echter te betwijfelen of een dergelijk twee-prijzensysteem geaccepteerd zou worden door de WTO <sup>6</sup>. Men zou namelijk kunnen spreken van een verkapt exportsubsidie. Verder vergt een dergelijk systeem veel controle, omdat een product twee prijzen heeft. Het zal duidelijk zijn dat de consumenten niet profiteren van het twee-prijzensysteem, de interne prijs blijft immers kunstmatig hoog. De budgetlasten van de overheid dalen wel, omdat de gesubsidieerde export daalt.

Ten gevolge van het twee-prijzensysteem zullen de meest efficiënte bedrijven gaan produceren voor de wereldmarkt. Voor deze bedrijven is de regeling gunstig, omdat zij op de buitenlandse markten niet meer hoeven te concurreren met de minder efficiënte bedrijven. Wat de gevolgen zijn voor de minder efficiënte bedrijven, hangt sterk af van wat er met de quota gebeurt. Omdat de efficiënte bedrijven gaan exporteren en geen quotum meer nodig hebben, zal de vraag naar quota afnemen. In principe leidt dat tot een lagere prijs van de quota, waar de minder efficiënte bedrijven voordeel bij hebben. Het is echter ook mogelijk dat de EU de hoeveelheid quota zal beperken. Dan zal de afname van de vraag naar quota niet tot een lagere prijs leiden. Als quota goedkoper worden ontstaat wel het probleem, dat veehouders die in quota geïnvesteerd hebben, vermogensverlies leiden. Een dergelijk beleid kan daarom op weerstand vanuit de sector rekenen. Tegelijkertijd vereenvoudigt de daling van de quotaprijzen de overgang naar een geliberaliseerd zuivelbeleid.

De gevolgen voor de verschillende EU-landen hangen samen met de bovenstaande redenering. Landen met veel efficiënte melkveehouderijbedrijven (Nederland, Denemarken, Frankrijk en Ierland) hebben voordeel bij een twee-prijzensysteem, mits de quota in die landen niet onevenredig zwaar gekort worden ten opzichte van minder efficiënte landen.

### *Kleinere quota, minder prijssteun*

De derde optie is een al dan niet geleidelijke verkleining van de melkquota in combinatie met lagere prijzen. Beide maatregelen gaan ten koste van het inkomen van melkveehouders; inkomensverliezen zouden gecompenseerd kunnen worden door inkomenssubsidies. Deze optie heeft als voordeel dat door de lagere prijzen voldaan wordt aan de GATT/WTO-afspraken en mogelijke toetreding van Centraal-Europese landen eenvoudiger wordt. Een ander voordeel is dat de welvaartsverliezen bij het geven van inkomenssubsidies geringer zijn dan bij het geven van prijssteun of quota, omdat zij minder prijsverstoringen veroorzaken. Toch zijn inkomenssubsidies budgettair gezien kostbaar, omdat niet de consument, via een hoge zuivelprijs, maar de overheid direct de steun betaalt. Een verder nadeel van deze optie is dat efficiënte bedrijven alleen hun productie kunnen uitbreiden door het aankopen van melkquota, die steeds duurder worden naarmate ze schaarser worden. Zo vormen kleinere quota een rem op de ontwikkeling van de melkveehouderij.

## Discussie en aanbevelingen

Vanuit welvaartseconomisch, maar ook vanuit het gezichtspunt van de Nederlandse melkveehouderij op lange termijn, lijkt een (volledige) liberalisering van het zuivelbeleid vanuit Brussel wenselijk en het meest haalbaar. De Nederlandse melkveehouderij is immers een van de meest efficiënte binnen de EU. Loslaten van het huidige quotumsysteem zal echter om zowel politieke als economische redenen niet van de een op de andere dag mogelijk zijn. Een twee-prijzensysteem of een overgangstermijn waarin stapsgewijs de

1 EU dairy policy must be reformed after 2001 says study, *Agra Europe London*, 23 augustus, 1996, blz. E/3-4 en [Hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid](#), SER Advies 96/09, Den Haag.

2 Zie Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Gemeenschappelijk landbouwbeleid op langere termijn*, Sdu, Den Haag, 1996, en [Hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid](#), SER Advies 96/09, Den Haag.

3 Dit model is geschat met paneldata over de periode 1973-1992. We zijn het LEI-DLO zeer erkentelijk voor het beschikbaar stellen hiervan. Zie voor een volledige weergave M. Boots, A. Oude Lansink en J. Peerlings, Efficiency loss due to distortions in Dutch milk quota trade, *European Review of Agricultural Economics*, 1997, blz. 31-46.

4 Alle prijzen zijn bij 3,7% vet en in guldens van 1992.

5 European Commission, EC agricultural policy for the 21st century, *European Economy*, report 4, Luxemburg, 1994.

6 Two-tier dairy pricing is not WTO compatible, *Agra Focus*, februari 1997, blz. 8.