



De witte motor kan sneller lopen

Auteur(s):

Jongeneel, R.

Roel Jongeneel is universitair docent bij het Departement Maatschappijwetenschappen, Wageningen Universiteit. Met dank aan N. Koning, G. Meester en A. Oskam.

Roel.Jongeneel@wur.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4386, pagina 864, 29 november 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

zuivel

Afschaffing van melkquota zal de prijs van zuivelproducten doen dalen. De budgetlasten van de eu zullen stijgen.

Het zuivelbeleid zoals dat in 1999 door de Europese Raad in Berlijn voor de periode 2000-2008 is afgesproken (Agenda 2000) wordt in 2003 geëvalueerd. In dat kader maakte de Europese Commissie onlangs in een Midterm Review haar nieuwe hervormingsvoorstellen voor het eu-landbouwbeleid bekend. Voor wat betreft de zuivel neemt de Commissie geen standpunt in, maar presenteert ze een aantal opties ¹. Een optie is de afschaffing van de melkquotering. Dit artikel bekijkt de gevolgen daarvan.

De sector

Zowel wat betreft het aantal bedrijven, het grondgebruik als het aandeel in de toegevoegde waarde, behoort de melkveehouderij tot de belangrijkste sectoren van de Nederlandse landbouw ². In de eu als geheel neemt de melkveehouderij, met een aandeel van veertien procent in de totale agrarische productiewaarde (circa € 38 miljard) zelfs de belangrijkste plek in. In 2000 produceerde de eu 121,7 miljoen ton melk.

Sinds 1984 bestaat er in de eu een beleid waarin de te produceren hoeveelheid melk wordt gequoteerd: de zogenaamde superheffing. Nederland, en in mindere mate ook Duitsland, sympathiseert met de Club van Londen (het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden en Italië) die pleit voor de afschaffing van de melkquotering. De andere lidstaten lijken echter niet van afschaffing van de quotering te willen weten. Met name Frankrijk en Spanje verzetten zich hiertegen.

Het eu-zuivelbeleid

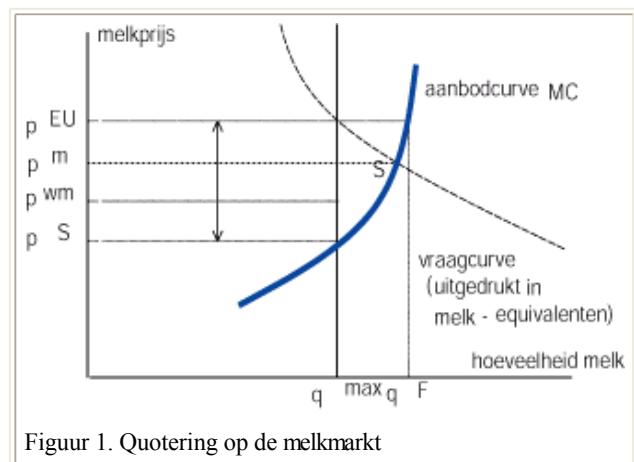
Het begin van de gemeenschappelijke marktordening voor zuivel lag in 1964 toen een systeem van richtprijzen, interventieprijzen, variabele importheffingen en exportrestituties werd ingesteld. De eu, die toen al meer dan zelfvoorzienend was, koos ervoor om het prijsniveau in de eu hoger te maken dan op de wereldmarkt ³. Op deze wijze ontvingen de melkveehouders inkomenssteun. Die steun werd overwegend door de consument in de eu betaald. Hoewel de eu al netto-exporteur van zuivel was, was de exportomvang zo bescheiden dat dit aanvankelijk geen zware aanslag op de publieke middelen deed. Omdat de groei van het aanbod de groei van de vraag overtrof, namen de zuivelexporten toe. Het beleid, dat nog steeds voornamelijk door de consument werd betaald, ging nu ook de schatkist meer en meer geld kosten. De overschotten (boterberg, melkpoederberg) moesten namelijk met subsidie op de wereldmarkt worden afgezet, of er werden publiek gefinancierde voorraden aangehouden. De budgettaire uitgaven namen sterk toe, evenals het aandeel van de eu in de wereldhandel van zuivel. De eu werd de belangrijkste zuivelexporteur en bedierf in toenemende mate haar eigen markt en die van haar concurrenten ⁴.

Quotering

Met name vanwege budgettaire problemen werd besloten om de productie in 1984 te gaan quoteren. Over productie die het quotum overschreed, werd een belasting (superheffing) ingesteld van 75 procent van de richtprijs voor melk. Productie boven het quotum werd daarmee onaantrekkelijk gemaakt. In 1986 werd die heffing zelfs opgetrokken tot 115 procent. De Raad van Landbouwministers van de eu-12 stelde het quotum vast op 98,4 miljoen ton melk. De verdeling over de lidstaten werd gebaseerd op de productie in 1981 en de verdeling van de quota over de melkveehouders binnen lidstaten vond voornamelijk plaats op basis van individuele melkafleveringen aan de zuivelfabriek in 1983. Het quotum van Nederland was 11.929 duizend ton melk ⁵.

Met de introductie van de melkquotering werd een einde gemaakt aan het 'open einde'-karakter van het zuivelbeleid. De ondersteuning van de melkveehouders bleef, evenals de inkomensoverdracht van de Europese consument aan de melkveehouders. Met de beteugeling van de aanbodgroei werd ook de groei van de netto-export beteugeld en daarmee eveneens de aanslag op de publieke middelen. Omdat het quotum zodanig werd vastgesteld dat er een structureel aanbodoverschot van circa tien procent van de productie was, moest de eu nog steeds een significante hoeveelheid zuivelproducten op de wereldmarkt afzetten. Met de (autonome) groei van de vraag had het probleem met de overschotten zichzelf op den duur kunnen oplossen, ware het niet dat de quota, na eerst te zijn beperkt, later een aantal keer werden verruimd.

figuur 1 geeft de essentie van het zuivelbeleid grafisch weer. In het geval er geen quotering van de productie zou zijn zou de aanbodcurve samenvallen met de marginale kostencurve mc . De melkprijs in de eu is peu . Door het systeem van importheffingen, interventiemechanismen en exportrestituties wordt het binnenlandse prijspeil peu aanzienlijk hoger gehouden dan het prijspeil op de wereldmarkt, p_{wm} . Bij het prijspeil zouden de producenten wel de hoeveelheid q_F willen produceren. Echter, het ingestelde quotum verbiedt hen om meer dan q_{max} te produceren. Eigenlijk hebben de melkveehouders maar een (schaduw)prijs van p_S nodig om deze hoeveelheid te produceren. Bij die prijs zouden de marginale opbrengsten gelijk zijn aan de marginale kosten en ontvangen de variabele productiefactoren in principe een volledige vergoeding. De melkveehouders ontvangen echter niet p_S , maar de hogere peu . Het verschil tussen die twee is de 'rent' voor het quotum: $r = peu - p_S$. De rent voor het quotum is in feite een huurprijs, dat wil zeggen de prijs die een melkveehouder maximaal kan betalen voor een extra eenheid quotum of productierecht. Het bedrag $q_{max} \cdot r$ is de inkomensoverdracht van de samenleving naar de melkveehouders.

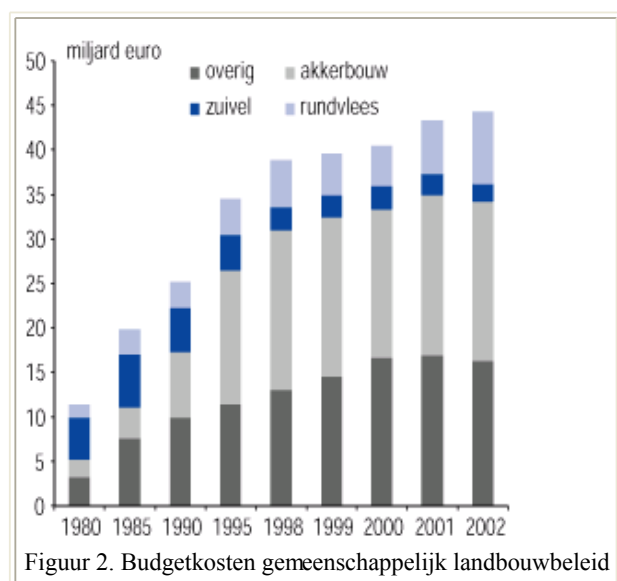


Dynamiek

Bij de introductie van de melkquota lag de schaduwprijs ongeveer in de buurt van de marktprijs. Door de jaarlijkse technische vooruitgang (groei van de melkproductie per koe) verschuift de aanbodcurve naar rechts. Als gevolg daarvan daalt de schaduwprijs p_S in de loop van de tijd en nemen de rents navenant toe, evenals de inkomensoverdracht per kilogram geproduceerde melk. Omdat in Nederland de melkquota verhandelbaar werden gemaakt, kon de structurele dynamiek in de sector overigens gewoon doorgaan: efficiënte bedrijven konden uitbreiden door productierechten van minder efficiënte bedrijven op te kopen.

Effecten van het beleid

Het quoteringsbeleid werd een succes. Het door de beleidsmakers primair beoogde effect, namelijk de beperking van de exporten en van de daarmee samenhangende budgetkosten werd ruimschoots gerealiseerd. Zoals figuur 2 laat zien is het zuivelbeleid, dat in 1980-'81 het probleemkind van het landbouwbeleid was, vandaag een van de goedkoopste onderdelen van dat beleid. Lag in de jaren zeventig het aandeel van de zuivel in de eu-garantie-uitgaven nog op zo'n veertig procent, op dit moment ligt het rond de vijf procent. Het aandeel van de eu in de wereldzuivelexporten is teruggelopen van 58 procent in 1989-90 tot 35 procent in 1999-2001.



Lage schaduwprijs

De schattingen van de hoogte van de schaduwprijs in de eu variëren tussen zestig tot tachtig procent van de actuele melkprijs. Lidstaten die het quotasysteem stringent hebben ingevoerd, die relatief weinig quota-uitbreiding hebben gekregen, waar quota verhandelbaar zijn en die een relatief sterke technische vooruitgang kennen, hebben een relatief lage schaduwprijs. Nederland behoort tot de lidstaten met een meest waarschijnlijke schaduwprijs in de range van 60 tot 76 procent van de actuele melkprijs ⁶.

Gratis vermogensoverdracht

Een ander effect van de quotering is dat de melkveehouders, die in 1984 actief waren, als het ware om niet een vermogen in de schoot kregen geworpen: de waarde van de quota ⁷. De door Nederland ingestelde verhandelbaarheid van de quota leidt er niet alleen toe dat de melk door de meest efficiënte bedrijven wordt geproduceerd, maar dat er nu bijna twintig jaar na dato ook aanzienlijke bedragen in de quota zijn geïnvesteerd. Het gevolg is dat afschaffing van de melkquotering politiek gezien bijna onmogelijk is zonder dat de producenten worden gecompenseerd ⁸. Omdat een dergelijke compensatie, ook als die slechts gedeeltelijk plaatsvindt, via de schatkist verloopt en omdat het om forse bedragen gaat, lijkt het erop dat de eu de gevangene van haar eigen beleid is geworden.

Afschaffing melkquota

Door de melkquotering af te schaffen kan de Commissie tegemoet komen aan de kritiek dat het eu-zuivelbeleid te protectionistisch is. Er zal dan een nieuw markt-evenwicht ontstaan. Dit evenwicht hangt uiteindelijk af van het punt waar de vraag en het aanbod, nu gepresenteerd door de aanbodcurve m_c (zie punt s in [figuur 1](#)) elkaar snijden. De Commissie gaat er in haar schattingen vanuit dat de melkprijs bij afschaffing van de melkquota in 2008 over een periode van zeven jaar met ruim 38 procent zal dalen. Het effect van de technische vooruitgang is daarbij meegenomen. De prijs daalt zo sterk omdat bij afschaffing van de quotering de totale melkproductie in de eu in dezelfde periode met twaalf procent zal groeien. Dat komt omdat er zelfs bij deze forse prijsdaling nog sprake is van een impliciete stijging van de relevante aanbodprijs, namelijk de schaduwprijs p_s die bij afschaffing van de quota samenvalt met de marktprijs p_m en omdat de technische ontwikkeling doorgaat. Er is dus zelfs bij deze stringente liberalisatie en forse prijsdalingen nog geen enkele reden voor de wel geuite gedachte dat bij afschaffing van het eu zuivelbeleid de melkveehouderij uit Nederland verdwijnt ⁹.

Inkomensoverdracht verdwijnt...

De impliciete inkomensoverdracht van de consument naar de melkveehouder komt bij afschaffing van de quotering te vervallen. De consument is daarmee de grootste winnaar. Hij of zij betaalt minder en krijgt meer. In tabel 1 wordt aangegeven hoe de effecten doorwerken op de zuivelmarkt voor verwerkte producten. Ten opzichte van Agenda 2000 (status quo) stijgt, dankzij de lagere prijzen, de binnenlandse vraag. De effecten van de hervorming zijn het grootst op de bulkmarkten voor melkpoeder en boter. De prijzen voor de luxere zuivelproducten (verse zuivel en kaas) dalen relatief weinig. Ten opzichte van Agenda 2000 nemen de exporten bij afschaffing van de quotering fors toe. Omdat deze echter volledig ongesubsidieerd zijn, is er niet langer sprake van problemen met de door de wto opgelegde restricties op gesubsidieerde export. Omdat bovendien ook de exportsubsidies (en de steun op sommige vormen van interne consumptie) vervallen, is er een positief effect voor het eu-budget.

...maar compensatie stijgt

Daar staat tegenover dat de compensatie van de producenten weer een extra aanslag op de publieke middelen doet. De Commissie rekent zelf met een compenserende directe betaling (de melkpremie) die oploopt van € 8,3 tot

€ 50,0 per ton melk. Daarbij gaat men uit van een onvolledige compensatie van 58 procent van het opbrengstverlies. Dit betekent dat de melkpremie bij afschaffing van de quotering tweemaal zo hoog is als is voorzien in Agenda 2000. De melkpremie wordt overigens gebonden aan een historische referentiehoeveelheid (een quotumniveau uit het verleden) zodat de productiebeslissingen van de producenten niet door de melkpremie worden beïnvloed (ontkoppeling).

Klein positief saldo

Rekening houdend met deze compensatie zullen de uitgaven voor het zuivelbeleid oplopen tot 5,9 miljard euro. In 2010 zijn de budgetkosten bij afschaffing van de quota twee maal zo hoog als bij handhaving van het bestaande beleid. Niettemin is er een kleine efficiëntiewinst, omdat het surplus van de consumenten annex belastingbetalers iets harder toeneemt dan het producentensurplus daalt.

Ten opzichte van het bestaande beleid neemt het producentensurplus voor de melkveehouders bij afschaffing van de quota in 2015 af met ongeveer 6,5 miljard euro ¹⁰.

Tot slot

De zuivelmarktordening is uiteindelijk een zaak van de politiek. Daarin spelen economische argumenten vaak niet de hoofdrol. De interne (budget) en externe (wto) druk op de eu zijn op dit moment waarschijnlijk onvoldoende hoog om tot een drastische hervorming van het bestaande zuivelbeleid te leiden. Nederland en de Club van Londen krijgen er nog een harde dobber aan. Voor de consument, die de lasten van het huidige beleid betaalt, is afzien van hervorming een gemiste kans.

1 Zie Europese Commissie, Report on milk quotas. Brussel, 10.07.2002, SEC(2002) 789.

2 H. Silvis e.a., Handboek agrarische economie en beleid: bedrijven, ketens en groene ruimte,

3 G. Meester en D. Strijker, Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening, WRR rapport V46, Den Haag, 1985, blz.37.

4 G. Meester en A.J. Oskam, De analyse van de wereldvraag naar zuivelproducten uit de EG,

5 A. Krijger, Reacties Nederlandse melkveehouders op de superheffing., (proefschrift), UvA, Amsterdam, 1991, blz.12.

6 Z. Bouamra, A. Burrell, H. Guyomard, R. Jongeneel en V. Réquillart, The INRA-Wageningen simulation system for the EU dairy sector, paper gepresenteerd op het tiende congres van de EAAE, te Zaragoza, Spanje, augustus 2002, blz.15.

7 Ter indicatie: voor een gemiddeld gespecialiseerd melkveebedrijf schat ik de waarde van het melkquotum op dit moment op ruwweg €700.000 (ofwel 35 procent van het balanstotaal). Omdat de quota hun waarde houden, ga ik er hierbij vanuit dat er niet op quota wordt afgeschreven. In werkelijkheid vindt wel afschrijving plaats.

8 Zie bijvoorbeeld de jurisprudentie naar aanleiding van de Wet Herstructurering Varkenshouderij.

9 Dit resultaat bevestigt H.F. Massink en G. Meester, Boeren bij vrijhandel; d'e Nederlandse agrosector bij handelsliberalisatie en EU-uitbreiding: een verkenning. Den Haag, LNV, 2002. J. Kol en B. Kuijpers suggereren in: [De landbouw wordt duur betaald](#), ESB 8 oktober 1999, blz.724, ten onrechte een dramatisch scenario waarin de melkveehouderij uit Nederland verdwijnt.

10 Z.Bouamra, e.a., op. cit. en V. Requillart et al. Study on the impact of future options for the milk quota system and te common market organisation for milk and milk products; Summary report, 2002 (zie http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/milkquota/index_en.htm)