

Flexibilisering van het melkquoteringssysteem

Alternatieven en consequenties van oplossingen

A. van den Ham
D.W. de Hoop (red.)

Projectcode 30825

November 2006

Rapport 6.06.16

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Flexibilisering van het melkquoteringssysteem; Alternatieven en consequenties van oplossingen

Van den Ham, A. en D.W. de Hoop

Den Haag, LEI, 2006

Rapport 6.06.16; ISBN-10: 90-8615-104-3; ISBN-13: 978-90-8615-104-2

Prijs €14,50 (inclusief 6% BTW)

71 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport gaat in op de vraag hoe de melkquotering kan worden geflexibiliseerd zodat melkveehouders een onderschrijding kunnen meenemen naar het volgende jaar. Een rekening-courantsysteem met correctiefactor lijkt hier aan te kunnen voldoen. Verevende overschrijding in jaar 1 wordt in jaar 2 gekort, onderschrijding in jaar 1 kan worden meegenomen naar jaar 2 maar door correctie wordt voorkomen dat de som van bedrijfsquota in jaar 2 het nationale melkquotum overschrijdt. Een alternatief kan het optimaliseren van de financiële verevening zijn die enkele zuivelfabrieken toepassen.

This report examines the question of how the milk quota system can be made more flexible, so that dairy farmers can carry a shortfall forward to the following year. A current account system with a correction factor appears to be able to meet this requirement. An equalised excess in year 1 is deducted in year 2, a shortfall in year 1 can be carried forward to year 2, but correction prevents the sum of farm quotas from exceeding the national milk quota in year 2. A possible alternative is the optimisation of the financial equalisation as applied by some dairies.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2006

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	21
1. Inleiding	25
1.1 Aanleiding	25
1.2 Probleemstelling	25
1.3 Doelstelling, uitgangspunten en afbakening van het onderzoek	25
1.4 Effect	26
1.5 Methode	26
1.6 Opzet van het rapport	27
2. Korte beschrijving van de huidige situatie	28
2.1 Werking van het huidige systeem	28
2.2 Overschrijding en betaalde superheffing sinds de invoering van de Melkquotering	29
3. Rekeningcourantsysteem en alternatieven	31
3.1 Ontwikkelde en bestudeerde systemen	31
3.2 Rekeningcourantsysteem	32
3.3 Beter of anders benutten van de kwartjesregeling	44
3.4 De einde-seizoen-leaseregeling	52
3.5 (Ver)leasemogelijkheid voor korte tijd over de grenzen van EU-lidstaten	53
3.6 Andere alternatieven	53
4. Afwegingen bij de keuze tussen alternatieven	55
4.1 Het benutten van bedrijfsquota in de praktijk	55
4.2 Afwegingen bij het maken van keuzes	56
4.3 De systemen met de grootste kansen	58
5. Conclusies	65
6. Aanbevelingen	67
Literatuur	69
Bijlage	
1. Lijst van geraadpleegde deskundigen	71
	5

Woord vooraf

Het Productschap Zuivel heeft het LEI opdracht gegeven een onderzoek te doen naar de mogelijkheden om het melkquoteringssysteem te flexibiliseren. De vraag komt voort uit een notitie van de Nederlandse Melkveehoudersbond die constateert dat er aan het huidige systeem van jaarquotum in de melkquotering diverse negatieve aspecten zitten voor de ondernemer en voor de markt. Het hoofdbezwaar van de NMV is dat een eventuele onderschrijding van het melkquotum door een melkveehouder niet in een volgend jaar kan worden gecompenseerd met een overschrijding zonder daarvoor superheffing te betalen (afgezien van de verevening).

Het LEI heeft dit onderzoek uitgevoerd door met deskundigen maar ook met de leden van de begeleidingscommissie alternatieven te genereren en te optimaliseren door in onderlinge interactie bedenkingen en nadelen van alternatieven op te lossen alvorens het idee te verwerpen. Op die wijze werden enkele alternatieven gegenereerd die kansen lijken te bieden.

Naast de auteurs van dit rapport namen aan het onderzoek deel D.W. Bruil (Instituut voor Agrarisch Recht), C. van Bruchem (LEI), J.W. van der Schans (LEI), C.H.G. Daatseelaar (LEI), A.M. Prins (melkveehouder) en R.J. Jongeneel (LEI en LSG Agrarische Economie en Plattelandsbeleid van Wageningen Universiteit). Daarnaast is er eenmaal e-mailcontact geweest met G.W.J. Heerink van Friesland Foods.

De begeleidingscommissie werd gevormd door de volgende personen:

W. Koops, Productschap Zuivel

G.J.V. Krebbers, Centraal Orgaan Superheffing

H. Geurts, Nederlandse Melkveehoudersbond

P. ten Hoeve, Nederlandse Melkveehoudersbond

S. Reitsma, LTO Nederland

S.J. Schenk, LTO Nederland

H. Snijders, ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit

Wij bedanken onze collega-onderzoekers en de leden van de begeleidingscommissie voor de plezierige samenwerking.



Dr. J.C. Blom

Algemeen Directeur LEI

Samenvatting

Aanleiding

De Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) constateert in een notitie van 11 januari 2006 dat er aan het huidige systeem van jaarquotum in de melkquotering diverse negatieve aspecten zitten voor de ondernemer en voor de markt. Het hoofdbezwaar van de NMV is dat een eventuele overschrijding van het melkquotum door een melkveehouder niet in een volgend jaar kan worden gecompenseerd met een overschrijding zonder daarvoor superheffing te betalen (afgezien van de verevening). Het ieder jaar exact vol moeten melken van het melkquotum brengt bij melkveehouders veel kosten en onrust met zich mee. Er is daarom behoefte aan een flexibeler systeem dat niet benutte productierechten van jaar 1 benutbaar laat in jaar 2.

Op verzoek van de NMV heeft het Productschap Zuivel het LEI opdracht gegeven wat de mogelijkheden zijn om onderschrijders via een (negatief) rekening-courantsysteem de mogelijkheid te geven om in enig jaar niet benutte productieruimte mee te nemen naar het volgende jaar zonder daarvoor superheffing te betalen.

Het onderzoek heeft zich niet beperkt tot de mogelijkheden die een rekening-courantsysteem zou kunnen bieden. We hebben ook gekeken naar de kansen die het optimaliseren van bestaande regelingen zou kunnen bieden.

Methode van onderzoek

De toegepaste methode van het onderzoek bestaat uit de volgende stappen:

- de creativiteitscyclus van ideeën genereren;
- uitwerken en vervolmaken;
- simuleren en testen als case;
- leren van de resultaten;
- verder optimaliseren.

Daarbij werden in twee ronden deskundigen betrokken waardoor aanvankelijke dilemma's onderling konden worden opgelost: het aanvankelijke idee werd geoptimaliseerd. Ook de begeleidingscommissie die voor dit onderzoek werd geformeerd heeft via deze methode bijgedragen aan het genereren en optimaliseren van alternatieven.

Huidige situatie

Overschrijding van het nationale melkquotum in een lidstaat leidt tot het betalen van superheffing. Daarbij kan worden verevend tussen overschrijders en onderschrijders. Dit wordt binnen één melkquotumjaar afgehandeld. Naast deze uitwisseling van door onderschrijders niet benutte productieruimte naar overschrijders passen enkele zuivelfabrieken die samen het grootste deel van de Nederlandse melkproductie verwerken een financiële verevening binnen het melkquotumjaar toe waardoor onderschrijders toch een zekere vergoeding krijgen voor de door hen niet benutte productieruimte die aan overschrijders ten

goede komt. Overschrijders betalen voor die 'overdracht' van niet benutte productieruimte 25% van de melkprijs die verdeeld wordt tussen de onderschrijders. De vergoeding die zij per 100 kg melk voor hun niet benutte productieruimte krijgen, is daardoor afhankelijk van de mate van over- en onderschrijding.

Sinds de invoering van de melkquotering is de nationale overschrijding gedaald. Van 1989/1990 tot en met 1996/1997 bedroeg de top van de overschrijdingen jaarlijks ongeveer 100.000 ton melk ofwel 0,9% van het nationale melkquotum. In de jaren daarna ongeveer 60.000 ton ofwel 0,55% van het nationale quotum. Was er de eerste jaren sprake van maximale afdrachten van 70 tot 80 miljoen euro superheffing per jaar, in de jaren negentig daalde dit tot zo'n 30 miljoen euro per jaar. De laatste zeven à acht jaar bedraagt de maximale afdracht zo'n 20 miljoen euro per jaar. Hieruit is af te leiden dat zowel melkveehouders als organisaties en overheid steeds beter ingespeeld raken op het quoteringssysteem. Dat is een belangrijk aandachtspunt bij het invoeren van een nieuw systeem.

Beschrijving van de systemen

Een (negatief) rekening-courantsysteem lijkt politiek haalbaar. Dat betekent onder meer dat voorkomen kan worden dat het meenemen van niet benutte productieruimte van onderschrijders naar een volgend jaar leidt tot het overschrijden van het nationale melkquotum zonder dat iemand aangesproken kan worden op de dan verschuldigde superheffing. Andere criteria voor haalbaarheid en draagvlak zijn:

- eenvoud;
- lastendruk;
- gelijke behandeling van melkveehouders;
- eenduidigheid qua groepen;
- plannen van quota niet bemoeilijken;
- goede anticipeerbaarheid voor melkveehouders;
- voorkomen dat nationale melkquotum wordt overschreden zonder dat iemand voor het betalen van superheffing kan worden aangesproken;
- stimulans om dicht bij het bedrijfsquotum uit te komen.

Naast haalbare en geoptimaliseerde rekening-courantvarianten die in tabel 1 en 2 naast elkaar zijn gezet, hebben we bestaande systemen geoptimaliseerd om voor- en nadelen te kunnen vergelijken. De uitwerking van een geoptimaliseerde vorm van de financiële verevening die enkele zuivelfabrieken toepassen, staat in figuur 1 en tabel 3. Bovendien kan de methodiek van de financiële verevening ook worden gebruikt om een fonds te vormen waaruit superheffing kan worden betaald (tabel 4 en 5)

We hebben zes varianten gevonden waarbij het mogelijk is tot een flexibeler of tot een als meer rechtvaardig ervaren systematiek te komen. Onderschrijders kunnen daarbij (een deel van) hun niet benutte productieruimte meenemen naar het volgende jaar of er een economisch evenwichtiger vergoeding voor ontvangen. Overschrijding van het nationale melkquotum zonder dat iemand op de verschuldigde superheffing kan worden aangesproken, wordt daarbij voorkomen. We hebben de volgende zes varianten:

1. Een negatief rekening-courantsysteem met correctiefactor waarbij voorkomen wordt dat het meenemen van niet benutte productieruimte door onderschrijders leidt tot afdracht van superheffing. Dat gebeurt door het vooraf korten op de oorspronkelijke

bedrijfsquota plus meegenomen productieruimte uit het voorgaande jaar als de som daarvan groter is dan het nationale melkquotum. De hoeveelheid melk die overschrijders het voorgaande jaar hebben kunnen verevenen, leidt voor hen in het volgende jaar eveneens tot korting op hun bedrijfsquotum. Door die kortingen worden de totale bedrijfsquota voor dat jaar weer in overeenstemming gebracht met het nationale quotum.

Tabel 1. *Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders waarbij in een rekening-courantsysteem met correctiefactor drie scenario's van korting zijn uitgewerkt*

Bedrijfsgroep	% quotum	Productie Jaar 1	Bedrijfsquotum Jaar 2			
			Als onderschrij- ding Jaar 1 geheel wordt meegeno- men	Als op quotum Jaar 2 wordt gekort voor Alle melk- veehouders	Onder- en overschrijders	Alleen on- derschrijders
1	25	20	30	29,13	28,64	27,86
2	25	23	27	26,21	26,45	26,14
3	25	25	25	24,27	25,00	25,00
4	25	29	21	20,39	19,91	21,00

Onderschrijders hebben zo de mogelijkheid hun in jaar 1 niet benutte productieruimte in een later jaar te benutten zonder dat het nationale melkquotum wordt overschreden zonder superheffing te betalen.

Deze uitwerking van het systeem leidt ertoe dat onderschrijders een deel van hun niet benutte productieruimte kunnen meenemen. Ook overschrijders en goed op hun quotum melkende melkveehouders kunnen door zo'n algemene korting worden getroffen. Goed op hun melkquotum melkende veehouders zullen dit als onrechtvaardig ervaren. Daarom zouden die melkveehouders beter van korting kunnen worden uitgesloten. Dat leidt tot een hogere korting voor over- en onderschrijders omdat de noodzakelijke korting over minder melkveehouders moet worden verdeeld. De correctieformule waarmee de dreigende overschrijding aan het begin van het jaar wordt berekend, wordt wel toegepast op melkveehouders die precies op hun bedrijfsquotum melken maar die heeft voor hen geen gevolgen omdat de over- en/of onderschrijding gelijk aan nul is. Door die korting kan het eerste jaar niet alle onbenutte productieruimte door onderschrijders worden meegenomen in het volgende jaar. Die rest blijft staan en kan dus later worden benut. Voor een melkveehouder met 500.000 kg melk uit groep 4 betekent de variant waarbij alleen onder- en overschrijders op hun bedrijfsquotum plus mee te nemen niet benutte productieruimte worden gekort dat deze melkveehouder zijn bedrijfsquotum het eerste jaar met 4% ofwel 20.000 kg melk heeft overschreden, wat hij kon verevenen met onderschrijdingen door anderen. Het tweede jaar krijgt hij een bedrijfsquotum van 19,91% toegewezen (kolom 2, tabel 1). Dat is 5,09% ofwel 25.450 kg minder dan zijn bedrijfsquotum van 500.000 kg. Door de drie procent onderschrijding van het nationale melkquotum in het eerste jaar in het voorbeeld van tabel 1 zijn de kortingen op de mee te nemen niet benutte productieruimte aanzienlijk. Bij kleine onder- of overschrijdingen zijn de kortingen ook klein.

Juridisch worden geen haken en ogen verwacht. Wel vraagt het een ingewikkelder administratief systeem dat over twee (of als men wil: meer) jaar, dus buiten één melkquotumjaar doorwerkt. Vooral voor het COS (Centraal Orgaan Superheffing) heeft dat gevolgen maar ook een vertegenwoordiger van de zuivelindustrie heeft het signaal gegeven niet op 'knippen over meer jaren' te zitten wachten en liever geen ingewikkelde systemen te willen die de communicatie bemoeilijken. De huidige financiële verevening die enkele zuivelfabrieken toepassen (kwartjesregeling) zou in dit systeem niet meer nodig zijn. De leaseregeling zal minder gebruikt worden waardoor de administratieve lastendruk vermindert evenals transactiekosten voor de melkveehouders. Het COS tilt qua administratieve lasten echter niet zwaar aan het registeren van lease-overeenkomsten.

Melkveehouders die hun bedrijfsquotum in jaar 1 hebben overschreden, worden bij het doorschuiven van niet benutte productieruimte door onderschrijders niet voor hun hele overschrijding gekort. Hun bedrijfsquotum voor jaar 2 wordt met niet meer verminderd dan wat ze in jaar 1 hebben kunnen verevenen met niet benutte productieruimte van onderschrijders. Dus niet over dat deel waarover ze superheffing hebben betaald.

Het jaarquotum kan lager zijn dan het 'normale' bedrijfsquotum.

2. Een rekening-courantsysteem waarbij onderschrijders wel hun gehele niet benutte productieruimte kunnen meenemen maar waarbij de superheffing die daardoor moet worden betaald, wordt gefinancierd uit een door de melkveesector op te zetten fonds dat door melkveehouders wordt gevuld. Ook hier zullen de melkveehouders die goed op hun quotum melken niet inzien waarom zij hieraan zouden moeten bijdragen. Uitsluiten van een deel van de melkveehouders van die bijdrage leidt tot een hogere bijdrage voor de overige melkveehouders. De gedachte achter dit fonds is dat een eventuele lichte stijging van de melkprijs, die optreedt doordat minder wordt geproduceerd, gebruikt kan worden voor het vullen van het fonds. Of die prijsstijging daadwerkelijk optreedt, zal als onzeker worden ervaren en is moeilijk achteraf te onderbouwen, mede omdat er marktfactoren kunnen optreden (prijsbeleid en wereldmarkt) die de op Nederlandse schaal toch al geringe effecten verminderen. Het gaat in feite om een medeverantwoordelijkheidheffing die door de zuivelfabrieken zou kunnen worden uitgevoerd. Hoe groot die heffing moet zijn, hangt af van de overschrijdingskans van het nationale melkquotum door het meenemen van niet benutte productieruimte door onderschrijders. Dat is vooraf moeilijk vast te stellen. Dit leidt ook tot extra lasten maar veel minder bij het COS, wel bij anderen (sector, zuivelfabrieken).
3. Een rekening-courantsysteem waarbij iedere melkveehouder in ieder geval zijn bedrijfsquotum kan benutten. Het meenemen van niet benutte productieruimte uit een voorgaand jaar kan alleen voorzover onderschrijving van het nationale melkquotum daar achteraf ruimte voor geeft. Zo niet, dan wordt het meenemen geschorst en volgt een superheffing.

Tabel 2. *Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders waarbij in een rekening-courantsysteem niet benutte productieruimte uit een voorgaand jaar wordt meegenomen voorzover daar achteraf ruimte voor blijkt te zijn*

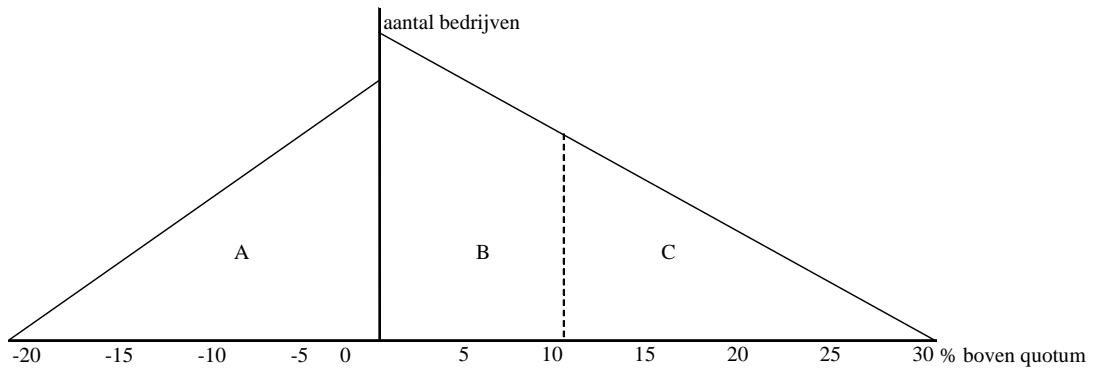
Bedrijfsgroep	% quotum	Productie jaar 1	Productie jaar 2				
			Maximaal a)	Werkelijke productie b)	Superheffing over	Werkelijke productie c)	Superheffing over
1	25	20	30	29	4	29	2
2	25	23	27	26	1	26	0
3	25	25	25	25		24	
4	25	29	25	25		23	
totaal	100	97	107	105	5	102	2

a) Iedereen mag eigen bedrijfsquotum volmelken; in beginsel niet benutte productieruimte uit jaar 1 meenemen; b) Groep 3 en 4 benutten bedrijfsquotum; groep 1 en 2 heeft achteraf geen ruimte; ze betalen superheffing; c) Groep 3 en 4 benutten bedrijfsquotum niet; overschrijding kan deels benut door groep 1 en 2 naar rato van bedrijfsquotum; groep 2 heeft aan 1% genoeg dus kan groep 1 meer krijgen. De rest wordt geschorst tot later.

- De vergoeding van de door enkele zuivelfabrieken al toegepaste financiële verevening tussen onderschrijders en overschrijders binnen het leveranciersbestand van zo'n zuivelfabriek meer in overeenstemming brengen met het saldo opbrengsten minus variabele kosten van de marginale kilogrammen melk. Dit betekent dat het niveau niet 25% maar ongeveer 50% van de melkprijs zou moeten zijn en dat zo'n systeem door alle zuivelfabrieken zou moeten worden toegepast. Daarbij gaat het dus niet om het meenemen van niet benutte productieruimte naar een volgend jaar maar het evenwichtiger vergoeden van de binnen het melkquotumjaar 'overgedragen' productieruimte.

Het voordeel is dat van een bestaand systeem gebruik wordt gemaakt dat al breed bekend is. Dit kan worden geregeld via een advies aan alle zuivelfabrieken om de financiële verevening toe te passen en een hogere vereveningsbijdrage te hantieren. Het kan ook publiekrechtelijk worden geregeld. Er moet worden gewaakt voor vrijblijvendheid waardoor er niets gebeurt. Andere voordelen zijn: minder behoefte aan leasen waardoor er minder administratieve lastendruk is en minder transactiekosten zijn voor melkveehouders. Een voorbeeld staat in tabel 3.

- Methode van de 'kwartjesregeling' benutten voor het vormen van een fonds in plaats van onderlinge vergoeding van over- naar onderschrijders. De overschrijders betalen over al hun overschrijding altijd boete, overeenkomend met de hoogte van de superheffing. Dat bedrag komt in een fonds waaruit superheffing wordt betaald als door het meenemen van niet benutte productierechten het nationale melkquotum wordt overschreden. Als er te weinig geld in het fonds zit, wordt de beschikbare ruimte naar rato van de bedrijfsquota verdeeld. De rest wordt geschorst en de overschrijder betaalt superheffing. In tabel 4 staat een voorbeeld van de situatie waarbij overschrij-



Figuur 1. Illustratie van de werking van de fabrieksverevening (kwartjesregeling) Melkveehouders A melken het quotum niet vol. De andere melkveehouders overschrijden hun melkquotum. Oppervlak A is gelijk aan oppervlak B. Dat betekent in dit voorbeeld dat de eerste 10% overschrijding van het quotum in de verevening valt. Over het meerdere, dus meer dan 10% boven het quotum, moet dan superheffing worden betaald.

Tabel 3. Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders. De 'kwartjesregeling' dient om overschrijders aan onderschrijders niet benutte productieruimte te vergoeden.

Bedrijfs- groep	Ton quotum (x 1.000)	Ton productie jaar 1 (x 1.000)	Overschr.	Vergoeding totaal in k€	Ton Productie jaar 2 (x 1.000)	Overschr.	Vergoeding totaal in k€	Super- heffing totaal in k€
1	2.500	2.000	-500	45.714	3.000	500	-32.000	99.810
2	2.500	2.300	-200	18.286	2.700	200	-32.000	0
3	3.500	3.500	0	0	3.500	0	0	0
4	2.500	2.900	400	-64.000	2.100	-400	64.000	0
Totaal	11.000	10.700		0	11.300		0	99.810
Nationale prod. t.o.v. quotum		-300	-300		300	300		

a) Als het nationale melkquotum niet wordt benut, ontvangen de onderschrijders minder dan de overschrijders betalen (9,14 euro per 100 kg melk resp. 16,00 euro per 100 kg melk). Als het nationale melkquotum wordt overschreden, ontvangen de onderschrijders evenveel als de overschrijders betalen. De sterkste overschrijders betalen de superheffing.

ding kan worden gecompenseerd door overschrijding door anderen en er genoeg geld in het fonds zit. Tabel 5 geeft de situatie weer waarbij overschrijdingen niet kunnen worden gecompenseerd en het fonds te weinig geld bevat. In dat geval wordt een deel van de mee te nemen productieruimte geschorst en betalen overschrijders superheffing. Dit systeem faciliteert vooral onderschrijders, overschrijders moeten toch, hetzij aan superheffing of aan boete, hun volledige melkprijs teruggeven over hun overschreden hoeveelheid. Hoe genuanceerd het systeem uitpakt, hangt af van de mate waarin er altijd wel onderschrijders zullen zijn waarmee overschrijdingen kunnen worden gecompenseerd. De lastendruk voor het COS is minder groot dan wanneer vooraf met kortingen op niet benutte productieruimte moet worden gewerkt om overschrijding te voorkomen. De basis voor de binding aan zo'n fonds met boven-

staande werkwijze is niet een publiekrechtelijke maar het leveringscontract van de zuivelfabriek. Contractuele boete betalen is juridisch iets anders dan het betalen van superheffing.

Tabel 4: Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders. De methode 'kwartjesregeling' wordt benut voor een fonds waaruit verschuldigde superheffing bij overschrijding van het nationale melkquotum wordt betaald als die veroorzaakt wordt door meenemen van voorheen niet benutte productieruimte. De overschrijders betalen 100% van de melkprijs (33,27 euro/ 100 kg melk) boete over de overschrijding van hun bedrijfsquota en betalen bij overschrijding van het nationale quotum superheffing (eveneens 33,27 euro/100 kg niet verevenbare overschrijding) a).

Bedrijfs- groep	Ton quotum (x1.000)	Jaar 1			Jaar 2			Super- heffing to- taal in k€
		Ton productie jaar 1 (x1.000)	Over- schr.	Vergoeding totaal in k€	Ton Productie j jaar 2 (x1.000)	Overschr.	Vergoeding totaal in k€	
1	2.500	2.000	-500	45.714	3.000	500	0	0
2	2.500	2.300	-200	18.286	2.700	200	0	0
3	3.500	3.500	0	0	3.500	0	0	0
4	2.500	2.900	400	-64.000	2.100	-400	0	0
Uit fonds betaalde superheffing								99.810
Totaal	11.000	10.700		0	11.300		0	99.810
Nationale prod. t.o.v. quotum		-300	-300		300	300		

a) In jaar 1 wordt het nationale melkquotum niet benut en is geen superheffing verschuldigd. Overschrijders van hun bedrijfsquotum betalen voor de volledige overschrijding boete aan het fonds. In jaar 2 wordt het nationale melkquotum overschreden maar niemand overschrijdt zijn bedrijfsquotum inclusief meegenomen, niet benutte, productieruimte uit voorgaande jaren. Een deel van de overschrijding van die bedrijfsquota wordt gecompenseerd door onderschrijdingen bij anderen. Daarom wordt de superheffing ad 99.810 euro uit het fonds betaald dat dan nog 33.270 euro overhoudt voor volgende jaren.

Tabel 5. *Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders. De 'kwartjesregeling' wordt benut voor een fonds waaruit verschuldigde superheffing wordt betaald als die veroorzaakt wordt door het meenemen van voorheen niet benutte productieruimte. Het fonds bevat te weinig geld. a).*

Bedr.- groep	Ton quotum (x1.000)	Ton productie jaar 1 (x1.000)	Overschr.	Verg. to- taal in k€	Ton Productie jaar 2 (x1.000)	Overschr.	geschorst	Verg. to- taal in k€	Super- heffing totaal in k€
1	2.500	2.000	-500	0	3.000	500	300	0	99.810
2	2.500	2.300	-200	0	2.700	200		0	0
3	3.500	3.500	0	0	3.500	0		0	0
4	2.500	2.900	400	-133.080	2.500	0		0	0
Uit fonds betaalde superheffing									133.080
Totaal	11.000	10.700		0	11.700			0	232.890
Nationale prod. t.o.v. quotum		-300	-300		700	700			

a) In jaar 1 wordt het nationale melkquotum niet benut en is geen superheffing verschuldigd. Overschrijders van hun bedrijfsquotum betalen voor de volledige overschrijding boete aan het fonds. In jaar 2 wordt het nationale melkquotum overschreden, niemand overschrijdt zijn bedrijfsquotum inclusief meegenomen, niet benutte productieruimte uit voorgaande jaren maar de overschrijding wordt niet gecompenseerd door onderschrijdingen door anderen. Daardoor kan de verschuldigde superheffing ad 232.890 niet uit het fonds worden betaald (er is slechts 133.080 beschikbaar). Dan kan achteraf slechts 8% = 200.000 ton van het bedrijfsquotum als niet benutte productieruimte werkelijk worden meegenomen. Voor groep 1 moet 300.000 ton van de 'meeneembare' niet benutte productieruimte uit voorgaande jaren worden geschorst voor latere jaren zodat deze groep alsnog 99.810 euro superheffing betaalt.

6. Beter benutten cq. optimaliseren of deformaliseren van eindejaars lease regeling. Momenteel is het zo dat tot 15 februari van een melkquotumjaar overgedragen rechten meetellen voor dat quotumjaar. Die periode zou kunnen worden opgerekt tot bijvoorbeeld 1 of 15 maart cq melkveehouders zou de ruimte gegeven kunnen worden om onderling zelf de tijdelijke overdracht van productieruimte te regelen met melding achteraf. De administratieve lastendruk van zo'n systeem vallen volgens het COS mee. Bijkomend nadeel is dat zuivelfabrieken niet goed meer weten hoe het staat met over- en onderschrijding van bedrijfs- en fabrieksquota waardoor ze ook minder adequate informatie aan hun leden kunnen geven. Dit zal het planningsmanagement van melkveehouders niet ten goede komen. Dit in tegenstelling met bovengenoemde mogelijkheden waarvan een positieve prikkel uitgaat op het management teneinde goed op het melkquotum te melken.

Het benutten van bedrijfsquota in de praktijk

Om na te gaan hoe melkveehouders in de praktijk omgaan met het benutten van bedrijfsquota, is het COS de mate van onder- en overschrijding of nagenoeg precies op het quotum melken voor de laatste twee quotumjaren nagegaan. Het beeld dat uit die cijfers naar voren komt is, dat ruim 40% van de melkveehouders zich bewust op overschrijding richt en daarmee anticipeert op verevening. Een groep van 10 tot 15% lijkt voorzichtig en probeert overschrijding te voorkomen. Een groep van bijna 25% van de melkveehouders lijkt zich in principe te richten op uitkomen op het bedrijfsquotum maar maakt zich om een lichte over- of onderschrijding niet zo druk. Echt op het melkquotum uitkomen lukt maar weinig melkveehouders. Van ongeveer 10% van de melkveehouders lijkt de tactiek wat minder

duidelijk; ze onderschreden het eerste jaar hun bedrijfsquotum terwijl het nationale quotum werd overschreden. Het tweede jaar waarin het nationale quotum werd onderschreden, overschreed deze groep juist het eigen bedrijfsquotum. Een verklaring zou kunnen zijn dat deze groep zich meestal voorzichtig opstelt maar door de berichten over een dreigende onderschrijding van het nationale melkquotum zich op overschrijding probeert te richten om te kunnen verevenen.

Afwegingen bij het maken van keuzes

Van alle beschreven varianten lijken er twee het beste aan de criteria te voldoen:

- een rekening-courantsysteem met correctiefactor waarbij vooraf wordt gekort op het oorspronkelijke bedrijfsquotum plus mee te nemen niet benutte productierechten uit het voorgaande jaar. Melkveehouders die het voorgaande hun bedrijfsquotum hebben overschreden, worden op die overschrijding eveneens gekort voorzover ze die hebben kunnen verevenen met niet benutte productieruimte van onderschrijders. Met deze optie wordt voorkomen dat het nationale melkquotum wordt overschreden zonder dat iemand kan worden aangesproken op de verschuldigde superheffing. In principe is het mogelijk om de door korting niet benutbare productieruimte mee te nemen naar volgende jaren. Verdere uitwerking leert echter dat het in de praktijk lastig is deze naar latere jaren doorgeschoven productieruimte werkelijk te benutten omdat een opbouw van niet benutte productieruimte uit het verleden nauwelijks is in te lopen. Het effect is nauwelijks anders dan wanneer men alleen met de niet benutte productieruimte uit het voorgaande jaar werkt. Dan is het beter alleen met de niet benutte productieruimte uit het voorgaande jaar te werken omdat dit eenvoudiger zal zijn en qua lastendruk dus aantrekkelijker. De door de toegepaste korting niet benutbare productieruimte zou wel in reserve kunnen worden gehouden om beschikbare vereveningsruimte aan het eind van het jaar te doen toekomen aan die melkveehouders die daarvoor een reserve hebben opgebouwd hebben. Als er sprake is van lichte onderschrijdingen van het nationale melkquotum blijft het deel van de niet benutte productieruimte, dat niet kan worden meegenomen, beperkt. In jaren waarin het nationale melkquotum licht wordt overschreden, lijkt het wel mogelijk om alle niet benutte productieruimte mee te nemen naar het volgende jaar. De stabiliteit van het systeem is dus gebaat bij niet te grote afwijkingen in de benutting van het nationale melkquotum. Dit systeem leidt naar verwachting tot hogere administratieve lasten voor het COS. Voor melkveehouders en zuivelfabrieken zou de administratieve last mogelijk lager kunnen zijn;
- het beter benutten van de financiële verevening die nu al door enkele zuivelfabrieken wordt toegepast door de vergoeding voor productieruimte van onderschrijders door overschrijders te verhogen. Het voordeel is dat een bestaand systeem wordt benut en geoptimaliseerd. Aandachtspunt is dat de hoogte van de vergoeding niet leidt tot een bodem in de leaseprijs voor melk.

De vraag kan worden gesteld of de ontwikkelde en bestudeerde systemen de prijs van melkquotum beïnvloeden. De prijs van melkquotum is een kwestie van vraag en aanbod. Bij de beslissing om melkquotum te kopen, spelen in de eerste plaats de productiekosten van melk een rol. Melkveehouders die het aan te kopen melkquotum binnen de bestaande

vaste kosten kunnen produceren (gebouwen, werktuigen) zijn hierbij in het voordeel. Zij kunnen op saldobasis hun beslissing nemen. Melkveehouders die in staat zijn hun melk tegen lage vaste kosten te produceren, zijn binnen bovengenoemde randvoorwaarden extra in het voordeel. In de tweede plaats speelt de verwachte terugverdientijd een rol. Dit betekent dat de prijs voor melkquotum vooral wordt bepaald door het saldo dat de sterke bedrijven realiseren. De ontwikkelde en bestudeerde systemen doen daar op zich weinig aan toe of af. De vraag kan wel worden gesteld of bepaalde systemen een bodem in de markt kunnen leggen of de vraag naar melkquotum (tijdelijk) kunnen vergroten. Als dat het geval is, kan er in principe een verhogende werking op de melkquotumprijs uitgaan.

De administratieve lastendruk is een belangrijk aandachtspunt. Het COS heeft al aangegeven een aanzienlijke verzwaring van de lastendruk te voorzien als er met het rekening-courantsysteem met korting moet worden gewerkt. Als iedereen in beginsel het eigen melkquotum kan benutten, is die last wellicht kleiner. Met het registreren van geoptimaliseerde eindejaarslease mogelijkheden heeft het COS veel minder moeite.

Een vertegenwoordiger van de zuivelindustrie heeft het signaal gegeven niet te zitten wachten op 'wettelijke' regelingen of PZ verordeningen die het geheel eerder ingewikkeld maken dan gemakkelijker. Ook zouden ze hun eigen systeem absoluut niet over meerdere jaren geknipt willen zien. De reden die daarvoor werd opgegeven is dat dit veel onduidelijkheid kan geven voor wat betreft de communicatie vanwege de ingewikkeldheid. Bovendien werd de mening geventileerd dat het om peanuts gaat, mede met het oog op de afschaffing of verwatering op korte termijn van de melkquotering. De financiële verevening lijkt dan een goed compromis als advies aan elke zuivelonderneming, mede omdat dit een al bestaand systeem is. Een aandachtspunt is dat dit niet tot vrijblijvendheid leidt waardoor er niets gebeurt. Een convenant zou een mogelijke oplossing kunnen bieden. Een ander aandachtspunt is dat de vergoeding niet leidt tot een bodem in de leaseprijs.

Aanbevelingen

Er zijn in hoofdzaak twee mogelijkheden om melkveehouders meer ruimte en flexibiliteit te geven bij het volmelken van hun melkquotum. Een eventuele keuze voor een van die beide vraagt meer inzicht in de administratieve lastendruk voor het rekening-courantsysteem en meer inzicht in het voorkómen van het veroorzaken van een bodem in de leaseprijs voor melk en het voorkómen van vrijblijvendheid waardoor er in de praktijk niets zou gebeuren voor de financiële verevening (kwartjesregeling).

Let voor de uiteindelijke keuze ook op eenvoud, gelijke behandeling van melkveehouders, eenduidigheid qua groepen, plannen van quota niet bemoeilijken, goed anticipeerbaar voor melkveehouders, stimulans om dicht bij bedrijfsquotum uit te komen.

Ga, bij het verder uitwerken van enkele alternatieven, ook na hoe shockproof ze zijn voor ontwikkelingen op nationaal en internationaal niveau.

De mening over een mogelijke oplossing bij organisaties en melkveehouders hangt sterk samen met het beeld dat er bij wordt opgeroepen dan wel met de wijze waarop die regeling wordt opgezet en de mogelijkheden die iedere betrokken partij daarbij voor zichzelf ziet. Betrek bij het eventueel verder ontwikkelen van enkele mogelijkheden en het maken van de definitieve keuze zoveel mogelijk alle betrokkenen om zoveel mogelijk te kunnen optimaliseren, vrijblijvendheid te voorkomen en draagvlak te creëren. Belangrijk is dat bedenkingen in gezamenlijke interactie met en voor elkaar kunnen worden opgelost.

Als het tot een keuze is gekomen, zorg dan voor een heldere beschrijving van het probleem voor instanties die veranderingen in regelgeving moeten doorvoeren.

Summary

Flexibilisation of the milk quota system; Alternatives and consequences of solutions

Background

The Dutch Dairy Farmers Union (NMV) notes in a memorandum of 11 January 2006 that the present annual quota arrangements in the milk quota system contain various negative aspects. The NMV's principal objection is that any shortfall by a dairy farmer with regard to the milk quota cannot be compensated in a subsequent year by an excess without the farmer having to pay a superlevy for it (in addition to the equalisation). Having to meet the milk quota in full each year causes dairy farmers much expense and discontent. There is consequently a need for a more flexible system that allows unused production entitlements of year 1 to be used in year 2.

At the request of the NMV, the Dutch Dairy Board has commissioned the LEI to examine the possibilities for allowing underproducers to adopt a negative current account system to carry forward unused production margin to the following year, without paying the superlevy. The first stage of the commission is to examine whether it is possible to set up the negative current account system in this way. This is the first and essential condition for political feasibility in Dutch and European policy.

The study was not limited to the possibilities offered by a current account system. We have also looked at the possibilities offered by the optimisation of existing arrangements.

Research method

The method applied was that of the creativity cycle of generating ideas - elaborating and perfecting them - simulating and testing them in a case study - learning from the results - and further optimisation. Experts were involved in two rounds of this, thus enabling initial dilemmas to be solved in mutual cooperation: the initial idea was optimised. The supervisory committee that was formed for purposes of the study also contributed through this method to the generation and optimisation of alternatives.

Present situation

Exceeding the national milk quota in a member state results in the payment of a superlevy. The system provides for equalisation between overproducers and underproducers, but it has to be concluded within a single milk quota year. In addition to this exchange of unused production margin between underproducers and overproducers, some dairies, which together process the greater part of Dutch milk production, apply a financial equalisation within the milk quota year, so that underproducers nevertheless receive a certain recompense for their unused production margin from which the overproducers benefit. Overproducers pay 25% of the milk price for this 'transfer' of unused production margin, and this sum is shared between the underproducers. This means that the payment that they receive per 100 kg of milk for their unused production margin is dependent on the volume of over and underproduction.

National overproduction has fallen since the introduction of the milk quota system. From 1989/1990 to 1996/1997, the annual surpluses amounted to some 100,000 tonnes of milk or 0.9% of the national milk quota. In subsequent years, this fell to about 60,000 tonnes or 0.55% of the national quota. Whereas there were maximum superlevy deductions of 70 to 80 million euros per annum in the early years, in the 1990s this fell to some 30 million euros per annum. In the last seven to eight years, the maximum deduction has amounted to about 20 million euros per annum, from which one may deduce that both dairy farmers and organisations and the authorities have adjusted increasingly well to the quota system. This is an important factor to take into account when introducing a new system.

Description of the systems

A politically feasibly negative current account system appears possible. This means, *inter alia*, that the carrying over of unused production margin of underproducers to a later year can be prevented from leading to the exceeding of the national milk quota, without anyone being liable for the superlevy which would then become payable. Other criteria for soundness and feasibility include: simplicity, financial burden, equal treatment of dairy farmers, unambiguous in relation to groups, not hampering the planning of quotas, ease of anticipation for dairy farmers, preventing the national milk quota from being exceeded without anyone being liable for the payment of a superlevy, encouragement to end up close to the farm quota.

Besides feasible and optimised current account variants, we have optimised existing systems in order to be able to compare their advantages and disadvantages. We have also produced an optimised version of the financial equalisation applied by certain dairies. The method of financial equalisation can also be used to create a fund from which a superlevy can be paid.

We have in fact found six variants by which it is possible to achieve a more flexible system, or one that is perceived to be more just, by allowing underproducers to carry forward all or part of their unused production margin to the following year or to receive an economically more balanced remuneration without the national milk quota being exceeded, thus making a superlevy payable. These variants are as follows:

1. A negative current account system with a correction factor to prevent the carrying forward of unused production margin by underproducers leading to the deduction of a superlevy. This happens if the sum of the advance reduction of the original farm quota plus production margin carried forward from the preceding year is greater than the national milk quota. The volume of milk that overproducers have been able to equalise in the preceding year also results in a reduction of their farm quotas in the following year. Through these reductions, the total farm quotas for that year are again brought into line with the national quota. No legal difficulties are anticipated, although it does require a more complicated administrative system that has continued effects over two (or, if desired, more) years, i.e. beyond a single milk quota year. This creates problems for the COS (Central Superlevy Organ) in particular.
2. A current account system in which underproducers can carry forward the whole of their unused production margin, but in which the superlevy which consequently becomes payable is financed from a fund to be set up by the dairy farming industry and which is

funded by contributions from dairy farmers. The amount of the levy depends on the likelihood of the national milk quota being exceeded by the carrying forward of unused production margin by underproducers, and this is difficult to establish in advance. This also leads to extra burdens, although far less for the COS, but more onerous for others (milk producers, dairies).

3. A current account system in which each dairy farmer can in any event avail himself of his farm quota. The carrying forward of unused production margin from a previous year is permissible only to the extent that shortfall of the national milk quota allows for this *retrospectively*. If not, the carrying forward is cancelled and superlevy becomes payable.
4. Bringing the reimbursement of the financial equalisation between underproducers and overproducers already applied by some dairies within their pool of suppliers more into line with the balance of yields, minus the variable costs of the marginal kilograms of milk. This means that the level must be not 25% but about 50% of the milk price and that such a system must be applied by all dairies. This is therefore not a question of carrying forward unused production margin to a subsequent year, but of the fairer reimbursement of the 'transferred' production margin within the milk quota year.
5. Using the financial equalisation method to create a fund instead of reimbursement transfer from overproducers to underproducers. The overproducers *always pay a penalty* on all their excess, corresponding to the amount of the superlevy. That amount goes into a fund from which superlevy is paid if the national milk quota is exceeded through the carrying forward of unused production rights. If there is too little money in the fund, the available margin is shared *pro rata* according to the farm quotas. The remainder is cancelled and the overproducer pays the superlevy. If there is too little money in the fund, a part of the production margin that was to be carried forward is cancelled and overproducers pay the superlevy.
6. Better utilisation, optimisation or deformalisation of the year-end lease arrangement. At present, transferred rights count towards a milk quota year up to 15 February of that year. This period could be extended until, say, 1 or 15 March, or dairy farmers could be given the option to arrange the temporary transfer of production margin mutually themselves and report it retrospectively. According to the COS, the administrative burden of such a system would not be great.

The utilisation of farm quotas in practice

In order to establish how dairy farmers utilise farm quotas in practice, the COS studied the extent of under and overproduction or of milk production more or less precisely equal to the quota for the last two quota years. The picture that emerges from the figures is that over 40% of dairy farmers deliberately aim at an excess, thus anticipating equalisation. A group of 10 to 15% appears to be cautious and tries to avoid an excess. A group of nearly 25% of dairy farmers appears to aim in principle at meeting the farm quota, but is not too concerned about a slight excess or shortfall. Only a few dairy farmers manage to precisely meet the milk quota. The tactic of about 10% of dairy farmers is rather less clear; they undershot their farm quota in the first year while exceeding the national quota. In the second year, in which there was an undershoot of the national quota, it was precisely this group that exceeded its own farm quotas. A possible explanation is that this group usually adopts

a cautious approach, but through the reports of a threatened shortfall of the national milk quota, the group tried to aim at an excess in order to be able to equalise.

Considerations in the making of choices

Of all the variants described, two appear to best satisfy the criteria:

- a current account system with a correction factor in which a deduction is made in advance from the original farm quota, plus carrying forward unused production entitlements from the preceding year. This system leads to the expectation of a higher administrative burden for the COS. The administrative burden might possibly be lower for dairy farmers and dairies;
- better utilisation of the financial equalisation, which is now already being applied by some dairies, by increasing the reimbursement for the production margin of underproducers by overproducers. The advantage is that an existing system is used and optimised. A point of concern is that the amount of the reimbursement should not lead to a floor in the lease price for milk.

The administrative burden is an important issue. The COS has already indicated that it foresees a considerable increase in the administrative burden if it has to work with the current account system with a deduction. If everyone can in principle utilise his own milk quota, the burden could be lighter. The COS has many fewer objections to the recording of optimised year-end lease possibilities.

A representative of the dairy industry has indicated that is not willing to accept 'legal' rules or Dairy Board regulations that complicate the whole rather than make it easier. Financial equalisation then appears to be a good compromise as a recommendation to every dairy business, partly because it is a system that already exists. A covenant on this point might offer a possible solution. Another point to watch is that the reimbursement should not lead to a floor in the lease price.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de aanleiding tot het onderzoek. Daarna gaan we kort in op de probleemstelling en het doel van het onderzoek, waarbij we tevens enkele belangrijke uitgangspunten noemen waaraan het resultaat moet voldoen, evenals de afbakening. Na het beoogde effect aan de orde te hebben gesteld, beschrijven we de toegepaste methode.

1.1 Aanleiding

De Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) constateert in een notitie van 11 januari 2006 dat er aan het huidige systeem van jaarquotum in de melkquotering diverse negatieve aspecten zitten voor de ondernemer en voor de markt. Het hoofdbezwaar van de NMV is dat een eventuele overschrijding van het melkquotum door een melkveehouder niet in een volgend jaar kan worden gecompenseerd met een overschrijding zonder daarvoor superheffing te betalen (afgezien van de verevening). Het ieder jaar exact vol moeten melken van het melkquotum brengt bij melkveehouders veel kosten en onrust met zich mee. Er is daarom behoefte aan een flexibeler systeem dat niet benutte productierechten van jaar 1 benutbaar laat in jaar 2.

De NMV heeft daarom voorgesteld een onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor een (negatief) rekening-courantsysteem. De huidige systematiek zou dan vervangen kunnen worden door een flexibeler rekening-courantsysteem. Bij dat systeem mag een melkveehouder een overschrijding van zijn melkquotum meenemen naar het volgende quotumjaar (NMV, 2006).

1.2 Probleemstelling

Welke mogelijkheden zijn er om via een rekening-courantsysteem of anderszins een overschrijding van het individuele melkquotum door een melkveehouder mee te nemen naar een volgend jaar zonder het risico te lopen daarvoor superheffing te moeten betalen?

1.3 Doelstelling, uitgangspunten en afbakening van het onderzoek

Het doel is een optimalisering en flexibilisering van het quotumsysteem waarin de ondernemer centraal staat. Uitgangspunt is alleen te verrekenen met een vooraf gerealiseerde overschrijding; vandaar dat gesproken wordt van een negatief rekening-courantsysteem. Het is in het rekening-courantsysteem dus niet mogelijk een overschrijding in jaar 1 te compenseren met een overschrijding in jaar 2.

Een eerste voorwaarde is dat het systeem politiek haalbaar lijkt in het Nederlandse en Europese beleid. Om die politieke haalbaarheid te realiseren, zal het negatieve rekening-courantsysteem in ieder geval zo moeten worden ingericht dat in enig jaar niet boven het nationale melkquotum wordt geproduceerd zonder afdracht van superheffing. Criteria als gelijke, eenduidige behandeling van groepen, wel of niet onderscheiden van groepen, tijdige informatie zodat melkveehouders vooraf en gedurende het jaar zoveel mogelijk zekerheid hebben over wat er gebeurt, zijn eveneens belangrijk. Daarnaast mag de administratieve lastendruk niet toenemen en moet het juridisch haalbaar lijken. Daarom beperkt dit onderzoek zich tot het in kaart brengen van de werking van het rekening-courantsysteem en mogelijke alternatieven, de voor- en nadelen ervan ten opzichte van het huidige systeem, de consequenties voor de administratieve lastendruk en de juridische haalbaarheid. Ook wordt bekeken of het mogelijk is door optimalisaties nadelen te onder-
vangen.

In een mogelijke tweede fase zullen de effecten van het rekening-courantsysteem en eventuele alternatieven worden uitgediept waarna het mogelijk wordt tot een definitief oordeel te komen.

1.4 Effect

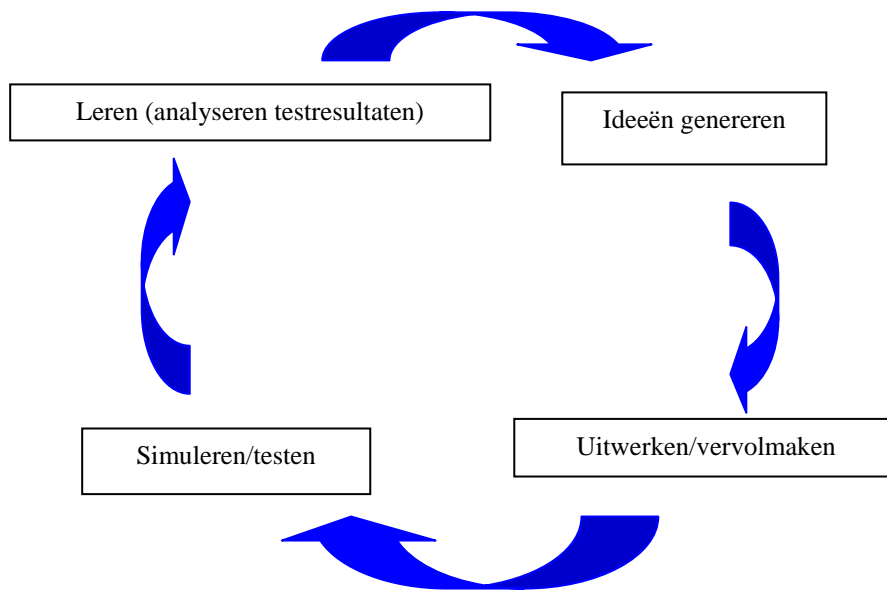
Overheid, uitvoeringsorganisaties en belangenorganisaties voor melkveehouders krijgen meer inzicht in de mogelijkheden, knelpunten en dilemma's bij het eventueel invoeren van een rekening-courantsysteem bij de melkquotering.

1.5 Methode

In twee workshops met deskundigen wordt nagegaan wat de mogelijkheden en consequenties zijn van het invoeren van een rekening-courantsysteem bij de melkquotering en wat eventuele alternatieven zouden kunnen bieden. Het resultaat van de eerste workshop is daarbij de input voor de tweede workshop. Ook de commissie die voor de begeleiding van dit onderzoek werd ingesteld, heeft een rol vervuld bij het genereren en optimaliseren van alternatieven. Zo wordt getracht tot meer inzicht in en tot verbetering (optimalisatie) van systemen te komen.

De cyclus van genereren, operationaliseren, testen/simuleren, leren en vervolmaken wordt voor vier hoofdonderdelen, gedeeltelijk parallel aan elkaar, doorlopen:

- genereren van ideeën en mogelijke alternatieven; opzetten van nieuwe alternatieven (cyclus 2, etc.);
- uitwerken en benoemen van voor- nadelen van de systemen;
- optimaliseren van de ideeën en alternatieven (oplossen van een of meer nadelen) naar subalternatieven;
- analyseren van de gevolgen van de subalternatieven.



Figuur 1.1 Aanpak van het (interactief) onderzoek
Bron: Plsek (2001).

1.6 Opzet van het rapport

Na een korte beschrijving van de huidige situatie en de betaalde superheffing in hoofdstuk 2 gaan we in hoofdstuk 3 in op het rekening-courantsysteem en de alternatieven. In hoofdstuk 4 geven we een beeld van hoe het in de praktijk zit met overschrijders en onderschrijders. Daarnaast geven we enkele afwegingen bij het maken van de uiteindelijke keuze voor een systeem. Bovendien werken we in dit hoofdstuk de naar ons idee meest kansrijke systemen nog wat verder uit. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies, hoofdstuk 6 de aanbevelingen.

2. Korte beschrijving van de huidige situatie

Na een korte beschrijving van de werking van het huidige melkquoteringssysteem wordt een beeld geschetst van het nettoresultaat van over- en onderschrijdingen per jaar vanaf het moment dat de melkquotering werd ingevoerd. Dat kan al een interessant leereffect opleveren.

2.1 Werking van het huidige systeem

In 1984 is in de Europese Unie de melkquotering ingesteld met als doel de toenmalige overproductie aan melk te beheersen. Deze overproductie zorgde er toen voor dat een groot deel van het landbouwbudget werd gebruikt voor de opkoop en de afzet van deze overproductie. Iedere lidstaat kreeg een nationaal melkquotum toegewezen dat binnen die lidstaat werd verdeeld in individuele bedrijfsquota. Overschrijdingen van dat nationale melkquotum leidden ertoe dat superheffing moet worden afgedragen aan de Europese Unie. In de huidige situatie wordt binnen een lidstaat binnen een jaar de overschrijding van de bedrijfsquota door melkveehouders verevend met de door een ander deel van de melkveehouders gerealiseerde onderschrijding van hun bedrijfsquota op het heffingvrije melkquotum zodat niet meer superheffing wordt afgedragen dan het equivalent van de overschrijding van het nationale melkquotum. Die onderschrijding wordt voor een gelijk percentage voor alle overschrijders van hun individuele overschrijding afgetrokken (verevening). Over wat er dan nog aan overschrijding overblijft, betalen de overschrijders superheffing. Die superheffing is in totaal het equivalent in geld van de nationale overschrijding in kg melk. De superheffingbedragen worden door de zuivelfabrieken geïnd en afgedragen. Het COS (Centraal Orgaan Superheffing) registreert en administreert wat er rond melkquota allemaal gebeurt. Dat geldt zowel voor onder- en overschrijdingen van bedrijfsquota als voor de overdracht van bedrijfsquota tussen individuele ondernemers door koop en lease.

Binnen de leveranciers van Campina Melkunie en Friesland Foods vindt nog een verrekening plaats binnen het fabrieksquotum (kwartjesregeling) waardoor de onderschrijders een zekere vergoeding krijgen voor de niet door hen geleverde kg melk. Dat is in feite een tegemoetkoming van de overschrijders aan de onderschrijders om een deel van hun overschrijding zonder superheffing te kunnen produceren. Genoemde zuivelfabrieken verzorgen 80% van afzet en verwerking van de in Nederland geproduceerde melk.

Er is dus sprake van een individueel productieplafond met over- en onderschrijders waarbij de overschrijders, na verevening met onderschrijdingen, superheffing betalen die door de zuivelfabrieken wordt geïnd en afgedragen.

Onderschrijders kunnen in het huidige systeem hun in enig jaar gerealiseerde onderschrijding niet binnen hun bedrijf verevenen door overschrijding in volgende jaren zonder superheffing te betalen. Ze kunnen niet benutte productieruimte uit jaar X dus niet meene-

men en benutten in jaar $X + 1$ of jaar $X + 2$ of nog later. Boeren ervaren dit als ongewenst en zullen daarom in ieder geval proberen zoveel mogelijk hun melkquotum ieder jaar vol te krijgen. De vergoeding via de financiële verevening vinden de melkveehouders kennelijk onvoldoende. Als aan het einde van het jaar duidelijk wordt dat men het melkquotum dreigt te overschrijden waardoor superheffing moet worden betaald, kan de neiging ontstaan sterk bij te sturen (door de NMV verwoord en dus kennelijk ervaren als 'noodgrepen'). Te denken valt aan het (te) vroeg afvoeren van nog niet slachtrijpe koeien, de hoeveelheid krachtvoer sterk beperken, koeien vervroegd droogzetten, melk thuishouden of zelfs in de mestput laten lopen. Bij een dreigende overschrijding kunnen we denken aan maatregelen als het voeren van extra krachtvoer, het aankopen van extra koeien en koeien extra lang blijven melken. Op korte termijn sterk bijsturen in het management kan inderdaad relatief hoge kosten met zich mee brengen. Bovendien kan de diergezondheid negatief worden beïnvloed. Met een goede planning kan de melkveehouder er wel op inspelen. Veel hangt daarbij af van de voortschrijdende informatie waarover de melkveehouder beschikt ten aanzien van de stand van zijn melkquotum en in welke mate hij die informatie inderdaad benut.

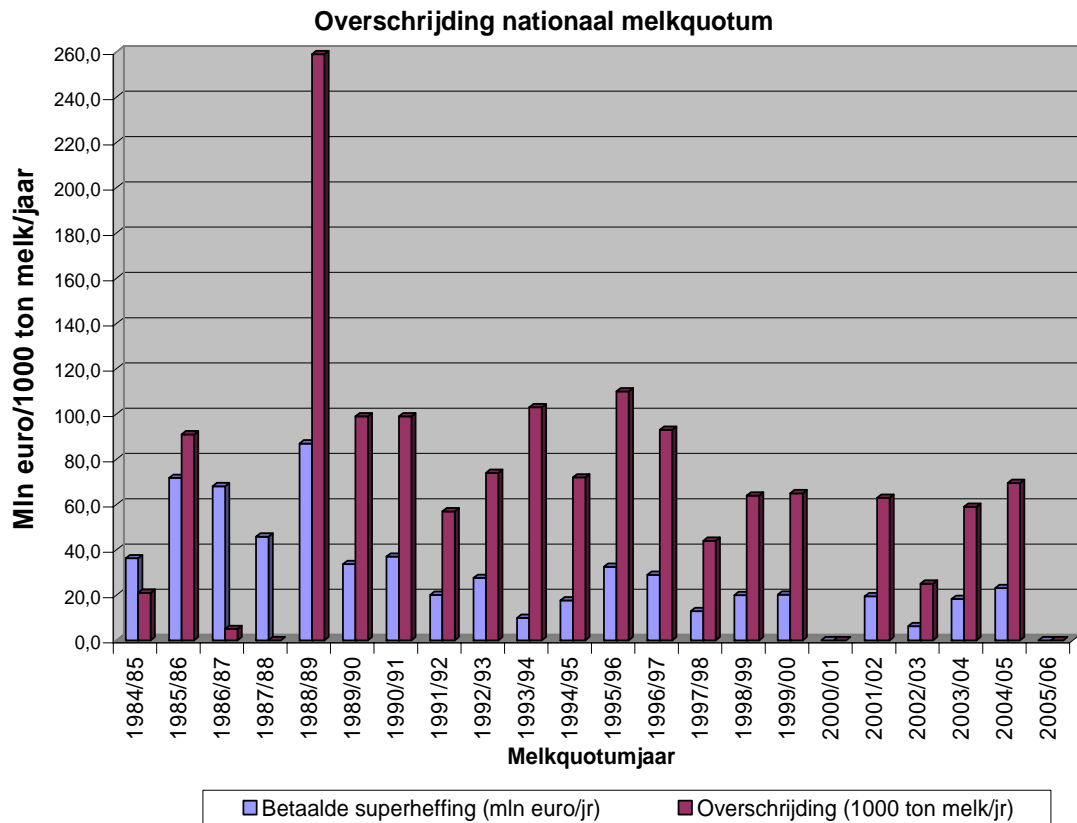
2.2 Overschrijding en betaalde superheffing sinds de invoering van de melkquotering

Figuur 2.1 geeft een indruk van de overschrijdingen van het melkquotum per jaar en de daarvoor betaalde superheffing sinds de invoering van de melkquotering. De eerste twee jaar was alleen sprake van een nationaal melkquotum; verschillen in vetgehalte werden toen nog niet in aanmerking genomen. Dat werd vanaf het melkquotumjaar 1986/87 wel gedaan maar de vetcorrectie is in de overschrijding in 1.000 ton melk per jaar voor dat jaar niet in figuur 2.1 opgenomen. Voor 1987/88 en latere jaren is de overschrijding berekend door de som van de individueel toegekende heffingvrije hoeveelheden af te trekken van de melkafleveringen inclusief correctie voor de ontwikkeling in het vetgehalte.

Vanaf de invoering van de melkquotering is ieder jaar het nationale melkquotum, hetzij het vetquotum, overschreden behalve in 2001. Het afgelopen jaar werd het nationale melkquotum ook niet volgemolken; dat is voor het eerst onder 'normale' omstandigheden sinds de invoering van de melkquotering. Bijna alle jaren werd dus superheffing afgedragen. De kosten voor de productie, verwerking en afzet van die nationale overschrijding werden echter wel gemaakt.

Genoemde figuur laat ook zien dat de overschrijdingen de eerste jaren na de instelling van het quoteringssysteem het grootst zijn geweest. Vanaf 1989/90 overschrijdt de jaarlijks te betalen nationale superheffing de 30.000.000 euro nauwelijks meer; vanaf 1997/98 bedraagt de nationale overschrijding nauwelijks meer dan 20.000.000 euro per jaar. Daar zitten uiteraard melkprijs effecten in (de melkprijs is in die jaren gedaald) en de eerste jaren van de melkquotering was de superheffing per 100 kg quotumoverschrijding lager dan de melkprijs zodat overschrijding vaak niet als een erg groot probleem werd gezien. Maar figuur 2.1 leert ook dat de eerste jaren na invoering van een systeem aanloopproblemen te verwachten zijn die beter beheersbaar worden naarmate mensen meer ervaring krijgen met het systeem en verbeteringen zijn doorgevoerd. Dat geldt de melk-

veehouders die beter met het systeem leren omgaan maar ook overheden en uitvoerende organen die door aanpassingen van het systeem knelpunten het hoofd helpen bieden. De toppen in de overschrijdingen zijn, ook in tonnen melk uitgedrukt, vanaf 1989/90 namelijk lager dan voor die tijd. In de jaren 1989/90 t/m 1996/97 bedroeg de top van de overschrijdingen ongeveer 100.000 ton melk per jaar ofwel 0,9% van het nationale melkquotum. In de jaren daarna ongeveer 60.000 ton ofwel 0,55% van het nationale melkquotum.



*Figuur 2.1. Nationale overschrijding (1.000 ton melk/jaar) en de daarvoor jaarlijks betaalde superheffing sinds de invoering van de melkquotering.
NB de eerste twee jaar is nog geen sprake van een vetquotum en over 1987/88 is het nationale melkquotum niet overschreden maar het vetquotum wel zodat toch superheffing werd afgedragen.*

Bron: LEI/CBS, diverse jaren.

3. Rekening-courantsysteem en alternatieven

We beginnen met een kort overzicht van de mogelijkheden die we, samen met de geraadpleegde deskundigen, hebben bestudeerd. Alternatieven zijn duidelijk onderscheidend van het rekening-courantsysteem. Oplossingen die bedoeld zijn om, naar het oordeel van onderzoekers en deskundigen, zwaarwegende nadelen van een systeem op te heffen, beschouwen we niet als een nieuw alternatief maar als een optimalisatie van het alternatief.

3.1 Ontwikkelde en bestudeerde systemen

Het onderzoek gaat over de vraag naar mogelijk (politiek) haalbare, flexibeler en efficiënter, systemen met voor- en nadelen ten opzichte van het huidige systeem. Bovendien worden de gevolgen voor de administratieve lastendruk in beschouwing genomen en gaan we na of er op juridisch vlak haken en ogen te verwachten zijn. Het gaat dus om:

- de opzet van een (negatief) rekening-courantsysteem binnen het huidige nationale melkquotum;
- het voorkómen van overschrijdingen van het nationale melkquotum in enig jaar waarover geen superheffing wordt betaald;
- de voor- en nadelen ten opzichte van het huidige systeem;
- een effectief en efficiënt systeem;
- gelijkblijvende of verminderde lastendruk;
- perspectief op juridisch vlak.

Een belangrijke vraag daarbij is hoe een melkveehouder zijn niet geproduceerde productieruimte kan behouden in een volgend jaar als iedereen zijn quotum volmelkt. Want een harde voorwaarde voor politieke haalbaarheid lijkt ondermeer het voorkomen van overschrijdingen van het nationale melkquotum zonder dat daarvoor superheffing wordt afgedragen.

We hebben de volgende systemen ontwikkeld en bestudeerd:

1. Rekening-courantsysteem;
Optimalisaties:
 - a. De nationale verevening binnen een jaar tussen melkveehouders niet opheffen;
 - b. Quotumkortingen die nodig zijn om onderschrijders hun niet benutte productieruimte te laten meenemen naar een volgend jaar niet laten gelden voor melkveehouders die, door goed te plannen, jaarlijks netjes op hun melkquotum melken;
 - c. Sectorfonds stichten voor (extra) te betalen superheffing;
 - d. Het naar een volgend jaar meenemen van niet benutte productieruimte werkelijk effectueren als die ruimte er na afloop van het nieuwe melkquotumjaar blijkt te zijn.

Variant c verschilt van de varianten a en b doordat in variant c onderschrijders hun gehele onderschrijding in jaar 1 naar jaar 2 kunnen meenemen. In de varianten a en b wordt, door variërende kortingen op de jaarlijkse bedrijfsquota - middels een correctiefactor - voorkomen dat door het meenemen van niet benutte productieruimte naar een volgend jaar extra superheffing ontstaat. Bij variant d wordt niet met kortingen op het bedrijfsquotum gewerkt maar wordt na afloop van het nieuwe melkquotumjaar nagegaan hoeveel het nationale quotum is overschreden. Pas dan wordt exact duidelijk hoeveel van de niet benutte productieruimte van het vorig jaar kan worden meegenomen naar het volgend jaar.

2. Beter benutten van het huidige systeem;
- a. optimalisatie/verfijning van de financiële verevening binnen zuivelfabrieken ('kwartjesregeling');
- b. 'kwartjesregeling' zo toepassen dat overschrijders van hun bedrijfsquotum daarover de volledige melkprijs als boete in een fonds storten om daaruit superheffing te kunnen betalen als het nationale melkquotum wordt overschreden door het doorschuiven van niet benutte productieruimte;
- c. 'einde seizoen leaseregeling' optimaliseren/deformaliseren door melding achteraf mogelijk te maken.
3. (Ver)leasemogelijkheid voor korte tijd over de grenzen van EU-lidstaten;
4. De nationale melkquotumreserve inzetten;
5. Flexibel melkquotumjaar binnen bepaalde grenzen.

3.2 Rekening-courantsysteem

3.2.1 Uitleg (negatief) rekening-courantsysteem

Met een (negatief) rekening-courantsysteem wordt geprobeerd de volgende doelen te realiseren:

- het nationale melkquotum niet in enig jaar overschrijden zonder superheffing te betalen;
- flexibiliteit zodat individuele onderschrijding in jaar 1 door individuele overschrijding in het jaar 2 of later mag worden gecompenseerd door diezelfde melkveehouder.

Hoe dit systeem kan werken als dat aan bovengenoemde doelen moet voldoen, wordt geïllustreerd door twee bedrijfsgroepen voor te stellen als twee individuele bedrijven. Deze beide bedrijven of bedrijfsgroepen hebben elk 50% van het nationale melkquotum.

De werking van het systeem wordt weergegeven bij twee mogelijke situaties over twee jaren:

- In situatie 1 melkt groep 1 in jaar 1 onder het bedrijfsquotum; groep 2 melkt in jaar 1 boven het bedrijfsquotum;
- In situatie 2 melken beide bedrijven in jaar 1 onder hun bedrijfsquotum.

In het huidige systeem zullen beide bedrijven trachten dichter op hun quotum te melken omdat ze dat in ieder geval willen benutten. Die druk is minder groot als veehouders weten dat ze hun niet benutte productieruimte kunnen meenemen naar een volgend jaar.

Werking van rekening-courantsysteem met verevening bij Situatie 1

In situatie 1 hebben beide bedrijfsgroepen elk 50% van het nationale melkquotum. Groep 1 melkt het eerste jaar na invoering van een rekening-courantsysteem onder, groep 2 boven het bedrijfsquotum.

Werkelijke productie in jaar 1 bij rekening-courantsysteem (aanname, dus case):

- groep 1: 45;
- groep 2: 56.

Superheffing in jaar 1 te betalen door groep 2: 1 (de overige 5 kan worden verevend).

Voor het tweede jaar wordt het bedrijfsquotum voor beide groepen aangepast om te voorkomen dat, door het meenemen van het niet benutte deel van het bedrijfsquotum door groep 1 naar het tweede jaar, boven het nationale melkquotum kan worden gemolken zonder superheffing te betalen.

In jaar 2 is productie mogelijk binnen het quotum:

- van groep 1: $50 + 5 = 55$;
- van groep 2: $50 - 5 = 45$ (niet $50 - 6$ want er is over 1 superheffing betaald).

Werkelijke productie in jaar 2 bij het rekening-courantsysteem (aanname, dus case):

- groep 1: 54;
- groep 2: 45.

Er wordt nationaal niet boven het quotum gemolken en er is geen superheffing verschuldigd. Zonder rekening-courantsysteem zal men trachten dichter op het quotum te melken.

Werking van rekening-courantsysteem bij Situatie 2

In situatie 2 hebben beide bedrijfsgroepen eveneens elk 50% van het nationale melkquotum maar nu blijven beide groepen het eerste jaar na invoering van het rekening-courantsysteem beneden het bedrijfsquotum. Dat is een reële optie omdat melkveehouders zich mogelijk niet zo druk maken om, onder wat ongunstige productieomstandigheden gedurende het jaar, alles op alles te zetten het bedrijfsquotum vol te melken.

Quotum in jaar 1 voor beide bedrijven: 50

Werkelijke productie in jaar 1 bij rekening-courantsysteem (aanname, dus case):

- groep 1: 45;
- groep 2: 49.

Er wordt nationaal onder het quotum gemolken; er is geen superheffing verschuldigd.

In jaar 2 productie mogelijk binnen het quotum bij alleen rekening-courant systeem:

- van groep 1: $50 + 5 = 55$;
- van groep 2: $50 + 1 = 51$.

Als het eerste jaar na invoering van een rekening-courantsysteem het melkquotum niet wordt volgemolken omdat melkveehouders de onderschrijding (in dit voorbeeld 6%) toch kunnen meenemen, is de kans aanzienlijk dat er het tweede jaar nationaal boven het

quotum wordt gemolken. Beide bedrijven (groepen) hebben immers het eerste jaar hun bedrijfsquotum onderschreden en kunnen, volgens het rekening-courantsysteem, die niet benutte productieruimte meenemen naar het volgende jaar. Daarom moet in het rekening-courantsysteem een veiligheid worden ingebouwd waardoor het in het tweede jaar toelaatbare bedrijfsquotum wordt aangepast door de productiemogelijkheid in het tweede jaar te delen door de overschrijdingskans (= gelijk aan de onderschrijding in het voorgaande jaar). Die overschrijdingskans van het nationale melkquotum is dus in dit voorbeeld 6%. Daarbij wordt er van uitgegaan dat de melkveehouders die onderschrijding van het eerste jaar het tweede jaar volledig zouden willen gaan benutten. Daarom wordt in dit voorbeeld elk bedrijfsquotum na bijtelling van de onderschrijding, gedeeld door de factor 1,06. In jaar 2 van het met rekening-courantsysteem is dan, na correctie, een melkproductie mogelijk binnen het bedrijfsquotum en binnen nationale quotum:

- van groep 1: $55 / 1,06 = 51,886$ (is dus het bedrijfsquotum van groep 1 voor jaar 2);
- van groep 2: $51 / 1,06 = 48,113$ (is dus het bedrijfsquotum van groep 2 voor jaar 2).

Groep 2 mag dus het tweede jaar minder melken dan het oorspronkelijke bedrijfsquotum!

Werkelijke productie in jaar 2 bij rekening-courantsysteem (aanname, dus case):

- groep 1: 53;
- groep 2: 48.

Er wordt nationaal boven het quotum gemolken en groep 1 is superheffing verschuldigd over 1 (groep 1 melkt 1,113 boven het gecorrigeerde melkquotum, groep 2 blijft er 0,113 onder waarmee groep 1 kan verevenen, dus blijft er voor groep 1 superheffing te betalen: 1).

Vergelijking met het huidige systeem

Zonder rekening-courantsysteem zal men trachten dichter op het quotum te melken. In het voorbeeld is verondersteld dat dan de productie van groep 1 en 2 in beide jaren als volgt is:

	Jaar 1	Jaar 2
groep 1	49	51
groep 2	52	50

Voordelen boven het huidige systeem

- melkveehouders zullen minder geneigd zijn de werkelijke melkproductie zo dicht mogelijk bij hun toegestane bedrijfsquotum uit te komen omdat ze weten het volgende jaar een eventueel tekort weer te kunnen inlopen;
- daardoor zullen (nood)maatregelen voor de korte termijn die kostenverhogend werken (even snel melk leasen, veel krachtvoer voeren of juist sterk inhouden of snel op een minder goed moment vee verkopen) minder voorkomen. Groep 1 zal echter in situatie 2 het tweede jaar toch maatregelen moeten nemen;
- het nationale melkquotum wordt zo goed mogelijk benut zonder dat het nationale melkquotum wordt overschreden zonder superheffing te betalen.

Nadelen

- de kans is aanzienlijk dat het eerste jaar veel melkveehouders onder hun bedrijfsquotum melken omdat men de niet benutte productieruimte toch houdt. Het tweede jaar wil men die productieruimte wellicht benutten waardoor het risico op overschrijding van het nationale melkquotum groot is. Dat moet gecorrigeerd worden om te voorkomen dat nationaal het melkquotum zonder het betalen van superheffing wordt overschreden. Een algemene correctie van gelijke omvang voor iedereen kan tot gevolg hebben dat melkveehouders na correctie minder mogen melken dan hun oorspronkelijke bedrijfsquotum, ook al hebben ze het eerste jaar licht onderschreden (zie voorbeeld situatie 2 het tweede jaar). Daardoor blijft zo'n forse onderschrijding door velen de melkveehouders jarenlang 'achtervolgen'. Het duurt dus lang om een aanzienlijke onderschrijding in het eerste jaar in de jaren daarna volledig te compenseren;
- melkveehouders die het eerste jaar netjes op het quotum melken, zullen via de correctiefactor, gelijk aan de overschrijdingskans, toch met een benedenwaartse bijstelling van hun melkquotum te maken krijgen om te voorkomen dat nationaal wordt overschreden;
- melkveehouders moeten aan het nieuwe systeem wennen, dat zal zeker de eerste paar jaar leiden tot meer schommeling in de melkaanvoer naar de zuivelfabrieken;
- het corrigeren van het melkquotum vanwege het risico dat, na een onderschrijding, een nationale overschrijding volgt zonder superheffing te betalen, leidt tot schommelingen in het individuele en nationale melkquotum. Dit maakt managen lastiger voor zowel de individuele melkveehouder als voor de zuivelfabriek. De stabiliteit van het systeem is gebaat bij kleine afwijkingen in onder- of overschrijding op nationaal niveau;
- de noodzakelijke correctie van het bedrijfsquotum voor een bepaald jaar wordt ingeschat op basis van een overschrijdingskans die gelijk is aan de onderschrijding in het voorgaande jaar. Wordt de som van die lagere bedrijfsquota door de som van de werkelijke bedrijfsproducties overschreden waardoor het nationale melkquotum wordt overschreden dan wordt (na verevening!) over het meerdere superheffing betaald, ook voor bedrijfspgroepen die beneden hun oorspronkelijke bedrijfsquotum blijven;
- als melkveehouders het gevoel krijgen dat ze de nadelen te verwerken krijgen voor wat collega's doen zonder dat ze daar zelf invloed op hebben, zal dit systeem niet tot meer tevredenheid leiden.

Gevolgen voor de lastendruk

- wijzigingen in het individuele melkquotum leidt voor het COS tot extra werk dat snel moet worden verzet zodat melkveehouders snel hun bedrijfsquotum voor het nieuwe jaar kennen;
- COS zal haar registratiesysteem moeten aanpassen en uitbreiden;
- de financiële verevening die door enkele zuivelfabrieken wordt toegepast, is in beginsel niet meer nodig;

- het leasen zal minder worden gebruikt waardoor op dat punt de administratieve lastendruk afneemt evenals de transactiekosten voor melkveehouders. Het COS ervaart de administratie van lease-overeenkomsten echter als relatief licht.

Juridische consequenties

Er worden geen problemen verwacht maar het moet juridisch wel worden geregeld.

3.2.2 Mogelijke optimalisaties met het doel nadelen te ondervangen

3.2.2.1 Verevening binnen een jaar tussen melkveehouders handhaven

Om nadelen te ondervangen, is de gedachte opgekomen om de nationale verevening binnen een jaar tussen melkveehouders in een rekening-courantsysteem niet meer toe te passen maar alleen een verevening toe te passen bij individuele melkveehouders tussen jaren. Het eerste jaar na invoering van een rekening-courantsysteem zal de druk om dicht op het quotum te melken niet groot zijn. Onderschrijdingen kunnen immers in beginsel worden meegenomen naar een volgend jaar. Dat kan echter tot een aanzienlijke onderschrijding leiden in het eerste jaar en daarmee tot een relatief hoge correctiefactor die voorkomen moet dat, bij volledige benutting van die onderschrijding in het tweede jaar, boven het nationale melkquotum wordt gemolken waardoor superheffing moet worden betaald. Dat risico wordt groter als, tegelijk met het invoeren van het rekening-courantsysteem, de nationale verevening tussen melkveehouders binnen een melkquotumjaar zou worden afgeschaft. Bij handhaving van die nationale verevening zal een deel van de melkveehouders boven het melkquotum durven te gaan omdat ze er rekening mee houden dat ze nog wat kunnen verevenen met onderschrijders. Aanzienlijke onderschrijdingen van bedrijfquota het eerste jaar na invoering van het rekening-courantsysteem zullen deels worden gecompenseerd door overschrijdingen waardoor een aanzienlijke onderschrijding van het nationale melkquotum minder voor de hand zal liggen. Bovendien zullen overschrijdingen zonder vereveningsmogelijkheid meteen resulteren in (relatief veel) superheffing. Als melkveehouders en uitvoerders aan het systeem gewend zijn, melkveehouders beter gaan plannen en geen grote onder- en overschrijdingen meer plaats hebben, zeker niet op nationaal niveau, zou de vereveningsmogelijkheid tussen veehouders binnen een jaar mogelijk afgeschaft kunnen worden.

In feite is deze variant niet een optimalisatie van het systeem maar de beschrijving van een de-optimalisatie die zou ontstaan als de nationale verevening (direct) zou worden afgeschaft.

3.2.2.2 Quotumkortingen die nodig zijn om onderschrijders hun niet benutte productieruimte te laten meenemen naar een volgend jaar niet laten gelden voor melkveehouders die, door goed te plannen, jaarlijks netjes op hun melkquotum melken. Geen kwartjesregeling meer.

Doel: Voorkomen dat melkveehouders die van een ander systeem nauwelijks voordeel hebben daarvan wel de nadelen ondervinden.

Eén van de voor individuele melkveehouders meest in het oog lopende en als onrechtvaardig overkomende nadelen van het toepassen van een algemeen geldende correctiefactor op de bedrijfsquota is dat melkveehouders die jaarlijks netjes plannen toch kunnen

worden gekort op hun bedrijfsquotum. Dit om onderschrijders hun productieruimte mee te laten nemen naar een volgend jaar en tevens overschrijding van het nationale melkquotum te voorkomen. Goede planners van het bedrijfsquotum zijn daardoor van mening helemaal geen behoefte te hebben aan een rekening-courantsysteem. Daarom hebben we nagedacht over een systeem waarbij melkvee-houders die goed op hun bedrijfsquotum melken niet in het kortingssysteem worden betrokken. Het verder individualiseren van het rekening-courantsysteem waardoor melkveehouders meer met hun eigen werkwijze worden geconfronteerd, kan daaraan tegemoet komen. We werken dat uit aan de hand van een voorbeeld met vier bedrijfsgroepen die elk 25% van het nationale melk-quotum hebben (tabel 3.1). De kolom 'alle melkveehouders' is vergelijkbaar met de algemene variant die aan het begin van hoofdstuk 3.2 staat. In de kolom 'onder- en overschrijders' wordt de korting op de individuele bedrijfsquota niet toegepast op de melkveehouders die netjes op hun bedrijfsquotum melken, in de kolom 'onderschrijders' wordt alleen het bedrijfsquotum van de onderschrijders gekort.

Tabel 3.1 *Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders waarbij in een rekening-courantsysteem met correctiefactor drie scenario's van korting zijn uitgewerkt*

bedrijfsgroep	% quotum	Productie jaar 1	Bedrijfsquotum jaar 2			
			Als onderschrijding jaar 1 geheel wordt meegenomen	Als op quotum jaar 2 wordt gekort voor		
				Alle melkveehouders	Onder- en overschrijders	Alleen onderschrijders
1	25	20	30	23,13	28,64	27,86
2	25	23	27	26,21	26,45	26,14
3	25	25	25	24,27	25,00	25,00
4	25	29	21	20,39	19,91	21,00
totaal	100	97	103	100,00	100,00	100,00

Onderschrijders hebben zo de mogelijkheid hun in jaar 1 niet benutte productieruimte in een later jaar te benutten zonder dat het nationale melkquotum wordt overschreden zonder superheffing te betalen.

Het nationale melkquotum is 100% waarvan elk van de in tabel 3.1 vermelde bedrijfsgroepen 25% als bedrijfsquotum heeft. De helft van de melkveehouders onderschrijdt hun bedrijfsquotum in meer of mindere mate (groepen 1 en 2), een kwart van de melkveehouders komt uit op hun bedrijfsquotum (groep 3) en een kwart overschrijdt het bedrijfsquotum (groep 4). Dit resulteert in een onderschrijding van het nationale melkquotum met 3% in het eerste jaar na invoering van een rekening-courantsysteem waardoor geen superheffing verschuldigd is en groep 4 die dus niet hoeft te betalen omdat de overschrijding verevend kan worden met de onderschrijding van de groepen 1 en 2. De groepen 1 en 2 mogen hun niet benutte productieruimte in principe meenemen naar het volgende jaar waardoor ze een bedrijfsquotum zouden hebben voor dat tweede jaar van respectievelijk 30 en 27%. Groep 3 heeft 25% en groep 4, die zijn productieruimte het eerste jaar met 4%

heeft overschreden, zou dan het volgende jaar 4% minder mogen produceren, dus 21%. Dat zou resulteren in een nationaal melkquotum van 103%. De onderschrijding van het nationale melkquotum in jaar 1 wordt dan doorgeschoven naar het tweede jaar. Dat kan echter niet want dan zou het nationale melkquotum worden overschreden waardoor superheffing moet worden afgedragen. Dus moet die 103% weer naar 100% worden gebracht door te corrigeren waardoor weer een nationaal melkquotum van 100% ontstaat zoals ook in de variant aan het begin van hoofdstuk 3.2 gebeurt. Dat ziet er als volgt uit (kolom 'alle melkveehouders' in tabel 3.1):

- groep 1 $30/1,03=29,13$;
- groep 2 $27/1,03=26,21$;
- groep 3 $25/1,03=24,27$;
- groep 4 $21/1,03=20,39$.

De korting voor groep 4 is verdedigbaar. Die melkveehouders hebben namelijk het eerste jaar hun bedrijfsquotum overschreden zonder dat hen dat iets heeft gekost. Superheffing hoefden ze niet te betalen en de kwartjesregeling is in dit voorbeeld buiten werking gesteld. De groep melkveehouders die goed plant en het daardoor lukt netjes op het bedrijfsquotum te melken, heeft noch van de nationale verevening, noch van het rekening-courantsysteem enig nut maar wordt in het tweede jaar wel gekort op het bedrijfsquotum!

Vandaar dat we nog twee kortingsystemen hebben uitgewerkt waarbij melkveehouders die goed op hun bedrijfsquotum melken niet op hun bedrijfsquotum worden gekort. De korting wordt dan verdeeld over de onderschrijders en de overschrijders (kolom 'onder- en overschrijders' in tabel 3.1) omdat dat de groepen zijn die, op welke wijze dan ook, profiteren van de nationale verevening en het dan in te voeren rekening-courantsysteem. De som van hun onderschrijding en overschrijding is 11% (groep 1 en 2 respectievelijk 5 en 2 overschrijding, groep 4 een overschrijding van 4 = samen 11). De dreigende overschrijding van het nationale melkquotum met 3% moet door korting worden weggenomen. Daarom worden de onder- en overschrijdingen die de groepen 1, 2 en 4 in jaar 1 hebben gerealiseerd vermenigvuldigd met $3/11$ ofwel $0,2727$. Dat betekent dat voor het tweede jaar de groepen de bedrijfsquota toegewezen krijgen:

	Onder/overschrijding jaar 1 * correctiefactor	Bedrijfsquotum tweede jaar
Groep 1	$5 * 0,2727 = 1,36$ minder meenemen dan 5	$25 + (5 - 1,36) = 28,64$
Groep 2	$2 * 0,2727 = 0,54$ minder meenemen dan 2	$25 + (2 - 0,54) = 26,45$
Groep 3	Geen afwijkingen, dus ook geen verandering	25
Groep 4	$4 * 0,2727 = 1,09$ extra korten	$25 + (-4 - 1,09) = 19,91$

Voor een melkveehouder met 500.000 kg melk uit groep 4 betekent dit dat deze melkveehouder zijn bedrijfsquotum het eerste jaar met 4% ofwel 20.000 kg melk heeft overschreden wat hij volledig kon verevenen met onderschrijdingen door anderen. Het tweede jaar krijgt hij in kolom 2, tabel 3.1 een bedrijfsquotum van 19,91% toegewezen. Dat is 5,09% ofwel 25.450 kg minder dan zijn oorspronkelijke bedrijfsquotum van 500.000 kg.

De onderschrijders van het eerste jaar kunnen dus niet hun gehele opgebouwde productieruimte meenemen naar het volgende jaar. Ze kunnen, doordat goed op hun quotum

melkende veehouders niet worden gekort, nog wat minder meenemen. Ook overschrijders worden nog wat meer gekort. Zou men dat willen voorkomen, dan zou de korting alleen over de onderschrijders verdeeld moeten worden waardoor de dreigende nationale overschrijding met 3% naar geen overschrijding wordt gebracht door de bedrijfsquota van de onderschrijders vast te stellen met de factor $3/7$ ofwel 0,4286 (kolom 'onderschrijders' in tabel 3.1). De onderschrijders kunnen in dit voorbeeld dan ruim de helft van hun niet benutte productieruimte van jaar 1 meenemen naar het tweede jaar. De formule waarmee de dreigende overschrijding al aan het begin van het jaar wordt berekend, wordt dus wel toegepast op melkveehouders die precies op hun bedrijfsquotum melken maar die heeft voor hen geen gevolgen omdat de over- en/of onderschrijding gelijk aan nul is. Door die korting kan het eerste jaar niet alle niet benutte productieruimte door onderschrijders worden benut in het daarop volgende jaar. Wat niet kan worden benut, blijft staan en kan dus in (een) volgend(e) ja(a)r(en) worden benut. In onderstaand kader geven we aan hoe de korting voor verschillende groepen werkt.

Door de aanzienlijke onderschrijding van het nationale melkquotum in het eerste jaar in het voorbeeld van tabel 3.1 zijn de kortingen op de mee te nemen niet benutte productieruimte ook aanzienlijk. Als het om kleine onder- of overschrijdingen van het nationale melkquotum gaat, zijn de kortingen ook klein. Voorbeelden hiervan zijn uitgewerkt in de tabellen 4.3 en 4.4 in hoofdstuk 4.3. In hetzelfde hoofdstuk 4.3 zijn voorbeelden uitgewerkt voor het derde jaar. De kolom 'onder- en overschrijders' uit tabel 3.1 is daarbij als uitgangspunt gehanteerd omdat deze vorm van rekening-courant met correctiefactor uiteindelijk de voorkeur blijkt te verdienen.

Melkveehouders die hun bedrijfsquotum in jaar 1 overschrijden, worden bij het doorschuiven van niet benutte productieruimte van collega's dat in beginsel tot overschrijding van het nationale melkquotum leidt *alleen* gekort op hun bedrijfsquotum voor jaar 2 voorzover ze hun overschrijding uit jaar 1 hebben kunnen verevenen met niet benutte productieruimte van onderschrijders; dus *niet* over dat deel waarover ze superheffing hebben betaald. Het jaarquotum *kan* lager zijn dan het 'normale' bedrijfsquotum.

Als we deze optimalisatie vergelijken met het aanvankelijk uitgewerkte rekening-courantsysteem, blijven de voordelen die zijn vermeld, bestaan. Twee nadelen verdwijnen echter.

Korten van goed plannende melkveehouders gebeurt niet meer. Daardoor is geen sprake van korting van hun bedrijfsquotum doordat de melkproductie bij anderen schomelt. Het gevoel dat veehouders nadelen te verwerken krijgen door het gedrag van anderen geldt in veel mindere mate. Overschrijders in het eerste jaar zouden het gevoel kunnen hebben dat ze extra worden gekort op hun bedrijfsquotum voor het tweede jaar maar ze hebben door de onderschrijding van hun collega's (in dit voorbeeld) 4% extra kunnen melken zonder daarvoor superheffing te betalen of er een 'kwartjesregelingvergoeding' voor te betalen. Dat pleit er voor overschrijders toch bij het kortingssysteem te betrekken. Bijkomende voordelen zijn:

- melkveehouders die netjes op hun melkquotum uitkomen worden niet gekort, er ontstaat een prikkel om op het bedrijfsquotum te melken; het risico dat men daarvoor aan het eind van de periode nog (nood)maatregelen neemt die tot naar verhouding hoge kosten leiden, is veel kleiner omdat een overschrijding niet leidt tot het volledig kwijt zijn van die niet benutte productieruimte;
- ondanks de verevening die hen superheffing bespaart, zullen overschrijders iets voorzichtiger worden met het vooraf sterk incalculeren van de mogelijkheid tot verevening omdat ze, het tweede jaar (extra) op hun bedrijfsquotum worden gekort;
- de schommelingen in de bedrijfsproducties en dus in de nationale productie kunnen zeker op termijn, na enkele jaren, afnemen.

Dit systeem zou het vooraf en tijdig afstemmen van de bedrijfsproductie op het bedrijfsquotum kunnen versterken zonder dat men, in goede productie jaren, aan het eind van het quotumjaar tot maatregelen overgaat die kostenverhogend werken omdat de mogelijkheid van verevening toch blijft bestaan.

De gevolgen voor de administratieve lastendruk zoals beschreven onder hoofdstuk 3.2 blijven bestaan; een rekening-courantsysteem brengt voor het COS naar verwachting meer administratieve lasten met zich mee dan het huidige quoteringstelsel. Voor melkveehouders en zuivelfabrieken zou de administratieve last mogelijk kunnen afnemen. Bovendien moet het COS snel werken want melkveehouders zullen zo snel mogelijk na het eind van een melkquotumjaar hun nieuwe bedrijfsquotum willen kennen. Anderzijds kunnen de melkveehouders dat ook ongeveer in schatten als ze via de zuivelfabriek hebben gehoord of er nationaal is onder- of overschreden. Mogelijk kunnen automatiserings-faciliteiten vereenvoudiging bieden. Maar registratie- en verwerkingssystemen zullen, hoe dan ook, moeten worden aangepast. Het COS schat in dat de hierbij behorende administratie bij hen tot een aanzienlijke verzwaring van de administratieve lastendruk zal leiden.

3.2.2.3 Sectorfonds stichten voor (extra) te betalen superheffing

Doel:

- het nationale melkquotum niet in enig jaar overschrijden zonder superheffing te betalen;
- flexibiliteit zodat individuele overschrijding in jaar 1 door individuele overschrijding in het jaar 2 of later mag worden gecompenseerd door die melkveehouder;
- voorkómen van een systeem met een zware lastendruk vanwege de extra administratie die een systeem van wisselende kortingen op bedrijfsquota oplevert.

In de voorgaande varianten wordt het betalen van superheffing die het gevolg is van het meenemen van niet benutte productieruimte naar een volgend jaar voorkomen door het toepassen van jaarlijkse kortingen op bedrijfsquota. Daardoor kunnen overschrijders maar een deel van de niet benutte productieruimte meenemen. Een andere mogelijkheid is geen kortingen toe te passen op bedrijfsquota om overschrijders de mogelijkheid te geven niet benutte productieruimte naar een volgend jaar mee te nemen maar een sectorfonds te stichten waaruit eventuele superheffing wordt betaald in jaren waarin, door het meenemen van die niet benutte productieruimte, overschrijding van het nationale quotum ontstaat. Zo'n sectorfonds zou gevuld kunnen worden door een deel van de melkprijsstijging af te romen

die ontstaan kan doordat het nationale melkquotum minder wordt overschreden bij invoering van een rekening-courantsysteem. Dit lijkt op de medeverantwoordelijkheidshemming. De zuivelindustrie zou die heffing kunnen innen en in de superheffingafdracht opnemen.

Verlaging van de melkproductie bij gelijkblijvende vraag kan, op EU-niveau per procent vermindering tot een melkprijsstijging leiden van 5%. Als dit effect in Nederland optreedt doordat in die lidstaat de melkquotering zodanig wordt aangepast dat 1% minder overschrijding optreedt, zal dat tot een melkprijsstijging leiden van minder dan 0,5% want het aandeel van Nederland in de Europese melkproductie is minder dan 10% (Bouamra-Mechamache, 2005; Jongeneel en Ponsioen, 2006). Deze op zich theoretisch juiste benadering zal in de praktijk qua effect kunnen tegenvallen als deze wordt toegepast in de Nederlandse context. Andere marktfactoren (prijsbeleid, ontwikkelingen op de wereldmarkt) kunnen bovengenoemd effect voor het Nederlandse schaalniveau bijna te niet doen zodat het waarneembaar effect verwaarloosbaar is (Jongeneel, Van Bruchem, 2006).

Omdat alle melkveehouders van een hogere melkprijs profiteren, zou een deel van die prijsstijging kunnen worden gebruikt om het fonds te vullen. Uit het bovenstaande is echter op te maken dat het de vraag is of het theoretische effect in de praktijk voor de Nederlandse situatie zal optreden. De heffing kan dan door melkveehouders worden ervaren als prijsverlaging. Melkveehouders die door hun planningsmanagement goed op het quotum melken, zullen zich snel ontevreden voelen. Mogelijk achten zij zich niet verantwoordelijk voor melkprijsdalingen veroorzaakt door overschrijdingen. Dan blijft een vullen van het fonds door overschrijders als mogelijkheid over. Maar dat verhoogt voor hen de afdracht per 100 kg melk naar het fonds.

Voordelen

- onderschrijders kunnen hun gehele, in een vorig jaar niet benutte, productieruimte meenemen naar een volgend jaar;
- er hoeven geen jaarlijkse correcties op de bedrijfsquota te worden doorgevoerd om onderschrijders hun niet benutte productieruimte in een volgend jaar te laten benutten waardoor de bedrijfsquota niet aan schommeling onderhevig zijn en er geen sprake is van toenemende lastendruk op dit punt.

Nadelen

- de totale som aan superheffing die wordt betaald bij eenzelfde overschrijding is hoger dan bij het huidige systeem of bij het rekening-courantsysteem met correcties op de bedrijfsquota. Het is daarom minder efficiënt;
- er wordt geanticipeerd op een melkprijsstijging waarvan de omvang onzeker is;
- als alle melkveehouders aan het fonds moeten bijdragen, zullen degenen die netjes hun eigen bedrijfsquotum benutten, dit systeem als onrechtvaardig ervaren;
- de vraag is of het fonds altijd voldoende geld zal bevatten. Dat kan worden ondergaan door het meenemen van niet benutte productieruimte bij overschrijding van het nationale melkquotum te schorsen voor dat deel waarvoor het geld ontbreekt om superheffing te voldoen. Overschrijders betalen dan voor een deel van de overschrijding alsnog zelf superheffing, ook al ontstond die overschrijding door het meenemen van niet benutte productieruimte uit een voorgaand jaar;
- het fonds moet worden gevuld en beheerd; dat is ook lastendruk.

3.2.2.4 Het naar een volgend jaar meenemen van niet benutte productieruimte werkelijk effectueren als die ruimte er na afloop van het nieuwe melkquotumjaar blijkt te zijn

Doel:

- het nationale melkquotum niet in enig jaar overschrijden zonder superheffing te betalen;
- flexibiliteit zodat individuele onderschrijding in jaar 1 door individuele overschrijding in het jaar 2 of later mag worden gecompenseerd door die melkveehouder;
- iedere melkveehouder mag minimaal zijn eigen bedrijfsquotum volmelken (dus geen kortingen vooraf);
- inplaats van kortingen op bedrijfsquota aan het begin van het melkquotumjaar wordt aan het eind van het melkquotumjaar nagegaan in hoeverre in beginsel mee te nemen niet benutte productieruimte uit een voorgaand jaar inderdaad kan worden meegenomen. Dit is afhankelijk van onderschrijdingen in het lopende melkquotumjaar;
- onderschrijders bij onvoldoende ruimte naar rato hun niet benutte productieruimte uit een voorgaand jaar in het nieuwe jaar laten benutten.

De tot nu toe behandelde varianten gaan ervan uit dat vooraf al wordt voorkomen dat het meenemen van niet benutte productieruimte door onderschrijders leidt tot het overschrijden van het nationale melkquotum. Dat gebeurt door te korten op het deel van de onderschrijding dat kan worden meegenomen. Een dreigende overschrijding van het nationale melkquotum in het volgende jaar wordt daarmee teruggebracht naar 100% van het nationale melkquotum. In variant c wordt de overschrijding 'afgekocht' door het instellen van een sectorfonds waaruit eventueel verschuldigde superheffing wordt betaald. Deze oplossingen bevatten een aantal nadelen die relatief veel melkveehouders kan treffen. De nu te behandelen variant begint aan de andere kant en gaat ervan uit dat:

- een melkveehouder in ieder geval minimaal zijn eigen bedrijfsquotum kan benutten;
- onderschrijdingen worden gebruikt om niet benutte productieruimte van voorgaande jaren mee te nemen. Of dat kan en hoeveel is afhankelijk van de mate van onderschrijding;
- als de onderschrijder uit voorgaande jaren er op heeft geanticipeerd dat hij de gehele niet benutte productieruimte kan meenemen naar het volgende jaar en die ruimte blijkt er aan het eind van het nieuwe quotumjaar niet of slechts gedeeltelijk te zijn hij alsnog superheffing betaalt over dat deel wat hij, achteraf, niet kon meenemen.

Daarbij komt de vraag aan de orde hoeveel niet benutte productieruimte uit voorgaande jaren iedere melkveehouder mag meenemen als er ruimte is. Dat kan bijvoorbeeld door iedere onderschrijder uit voorgaande jaren een gelijk aantal kilogrammen melk mee te laten nemen of een percentage van het bedrijfsquotum dat bovendien aan een maximum in kilogrammen kan worden gebonden. Niet benutte productieruimte die niet kan worden meegenomen, blijft staan tot er in volgende jaren wel ruimte voor is. In tabel 3.2 wordt dit in een voorbeeld uitgewerkt.

Tabel 3.2. *Het bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders waarbij in een rekening-courantsysteem niet benutte productieruimte uit een voorgaand jaar wordt meegenomen naar een volgend jaar voorzover daar achteraf ruimte voor blijkt te zijn*

bedrijfsgroep	% quotum	Productie jaar 1	Productie jaar 2				
			Maximaal a)	Werkelijke productie b)	Superheffing over	Werkelijke productie c)	Superheffing over
1	25	20	30	29	4	29	2
2	25	23	27	26	1	26	0
3	25	25	25	25		24	
4	25	29	25	25		23	
totaal	100	97	107	105	5	102	2

a) Iedereen mag eigen bedrijfsquotum volmelken; in beginsel niet benutte productieruimte uit jaar 1 meenemen; b) Groep 3 en 4 benutten bedrijfsquotum; groep 1 en 2 heeft achteraf geen ruimte; ze betalen superheffing; c) Groep 3 en 4 benutten bedrijfsquotum niet; onderschrijding kan deels benut door groep 1 en 2 naar rato van bedrijfsquotum; groep 2 heeft aan 1% genoeg dus kan groep 1 meer krijgen. De rest wordt geschorst tot later.

Melkveehouders behouden hun oorspronkelijke bedrijfsquotum dat ze jaarlijks kunnen benutten. Er zullen elk jaar onderschrijders en overschrijders zijn. Overschrijders betalen superheffing, onderschrijders kunnen in beginsel hun niet benutte productieruimte meenemen naar een volgend jaar. Zou iedere melkveehouder toch zijn melkquotum volmelken (situatie 1 in tabel 3.2) en onderschrijders uit voorgaande jaren overschrijden het tweede jaar hun bedrijfsquotum, dan kunnen ze, achteraf, hun niet benutte productieruimte toch niet benutten, betalen superheffing over hun overschrijding en wachten in feite af of het benutten van die productieruimte één of twee jaar later wel lukt. Is er wel sprake van onderschrijdingen (situatie 2 in tabel 3.2), dan kunnen onderschrijders uit een voorgaand jaar (een deel van) hun niet benutte productieruimte wel benutten en betalen minder of geen superheffing.

In de praktijk wordt verwacht dat onderschrijders tamelijk voorzichtig zullen zijn met overschrijdingen in het volgende jaar om het risico te vermijden dat veel superheffing moet worden betaald. Men moet immers maar afwachten wat anderen doen: wordt er (veel) onderschreden of juist overschreden? Door die voorzichtigheid zal er wellicht voldoende onderschrijding zijn om, althans een deel, van de niet benutte productieruimte werkelijk te kunnen meenemen.

Melkveehouders kunnen hun onbenutte productieruimte (tot een maximum) dus meenemen naar het volgende jaar, maar zijn voor de mate waarin zij dat gedeelte echt kunnen benutten afhankelijk van de onderschrijders in dat jaar.

Een goede informatievoorziening is belangrijk, zodat melkveehouders gedurende het jaar goed in beeld krijgen hoeveel ruimte er is en in welke mate zij hun doorgeschoven quotum (waarschijnlijk) kunnen benutten. Het is verstandig voor melkveehouders een marge aan te houden. Deze afwegingen brengen melkveehouders tot een betere planning.

Voordelen

- het is een relatief eenvoudig systeem (geen kortingen berekenen);
- andere melkveehouders hebben geen nadelen van het doorschuiven van niet vol gemolken quotum. Iedere melkveehouder mag altijd zijn eigen quotum vol melken. Er wordt niet gewerkt met kortingen en er hoeft geen fonds te komen;
- melkveehouders behouden hun quotum, maar zullen, omdat niet zeker is of een grote onderschrijding het volgende jaar wel benut kan worden, proberen hun quotum ieder jaar zo goed mogelijk vol te melken en dus beter te plannen.

Nadelen

- enige onzekerheid bij de onderschrijders over de benutbaarheid van hun meegenomen niet benutte productieruimte uit een voorgaand jaar en de mate van superheffing die tegenvallende onderschrijvingen door anderen in een volgend jaar hen kunnen opleveren. Oplossing: goede informatievoorziening gedurende het seizoen en een goed benutten daarvan door de melkveehouder;
- bij weinig onderschrijvingen kan het lang duren voor een aanzienlijke, niet benutte, productieruimte werkelijk is benut. Dat geldt echter ook voor de variant met correctiefactor.

3.3 Beter of anders benutten van de kwartjesregeling

3.3.1 Inleiding

Het rekening-courantsysteem brengt extra lastendruk met zich mee vanwege de invoering van een geheel nieuw systeem. Hoe groot die lastendruk kwantitatief is, kan nu nog niet worden vastgesteld. Invoering van een rekening-courantsysteem kent namelijk ook lasten- en kostenverlichtende aspecten. Zo is de financiële verevening (kwartjesregeling) in beginsel niet meer nodig en zal er bij melkveehouders minder behoefte zijn aan (ver)leasen van melk. Ook dat heeft tot gevolg dat vermindering van lastenverlichting optreedt en dat de transactiekosten voor melkveehouders verminderen. Maar wellicht is er een mogelijkheid aan de bezwaren op een andere wijze tegemoet te komen en wel via de al bestaande en door enkele zuivelfabrieken, die het grootste deel van de Nederlandse melkproductie verwerken, toegepaste financiële verevening tussen over- en onderschrijders binnen hun eigen leveranciersbestand, ook wel kwartjesregeling genoemd (Friesland Foods, 2006). Het melkquoteringssysteem wordt dan als zodanig niet geflexibiliseerd. Wel wordt de productieruimte van onderschrijders die overschrijders via de verevening kunnen benutten, voorzien van een (hogere) vergoeding (dan momenteel het geval is).

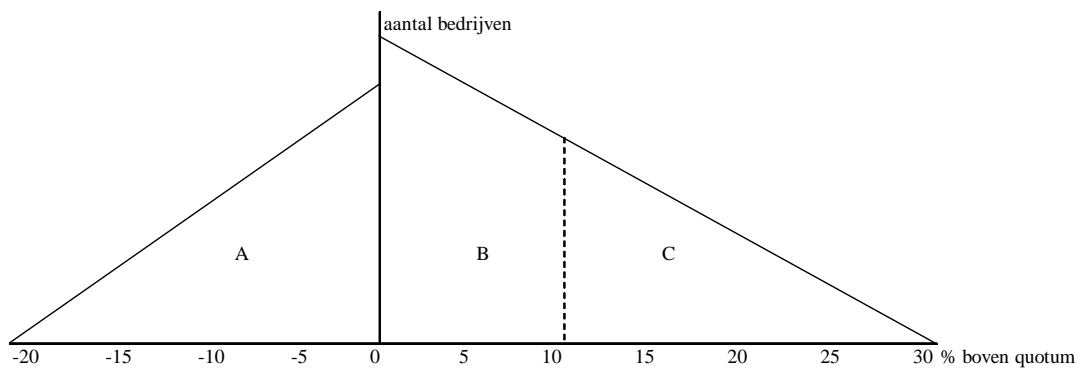
3.3.2 Werking van de financiële verevening of de kwartjesregeling

Met de financiële verevening worden leden/leveranciers die met hun melkleverantie onder hun quotum blijven financieel gecompenseerd (Friesland Foods, 2006). De overschrijders die, binnen het fabrieksquotum, gebruik maken van de ruimte gelaten door de onderschrijders, betalen voor het gebruik van die ruimte. Zij besparen daarmee superheffing.

- de onderschrijders ontvangen een vergoeding van maximaal 25% van de in mei aansluitend op het superheffingsjaar vastgestelde voorlopige marktconforme melkprijs. Voorwaarde is dat in het betreffende superheffingsjaar melk is geleverd waarvoor melkgeld is ontvangen. Als in een superheffingsjaar de overschrijding minder is dan de beschikbare onderschrijdingsruimte dan wordt de vergoeding voor onderschrijders naar evenredigheid lager vastgesteld;
- de overschrijders maken de compensatie van de onderschrijders mogelijk. Zij betalen voor de genoten vereveningsruimte 25% van de in mei aansluitend op het superheffingsjaar vastgestelde voorlopige marktconforme melkprijs;
- de vergoeding geldt niet voor de nationale verevening die kan worden toegekend.

De kwartjesregeling is door zuivelfabrieken ingesteld vanuit de gedachte dat niet benutte productieruimte van onderschrijders in enig jaar niet om niet aan overschrijders ter beschikking wordt gesteld. Overschrijders hebben immers voordeel bij onderschrijding door collega's omdat het hen superheffing bespaart en dus meer inkomen oplevert. Eigenlijk komt de kwartjesregeling in beginsel tegemoet aan een belangrijk bezwaar, namelijk dat niet benutte productieruimte van onderschrijders om niet de overschrijders ten goede komt (NMV, 2006). Momenteel komt via de zuivelfabrieken, die deze regeling hanteren 25% van de melkprijs voor de onderschrijders ter beschikking als vergoeding voor de door hen niet benutte productieruimte. Dat bedrag wordt opgebracht door de overschrijders die door het niet hoeven te betalen van superheffing profiteren van de productieruimte van onderschrijders. Als het fabrieksquotum van Friesland Foods wordt overschreden, krijgen de overschrijders te maken met inhouding van 25% van de melkprijs op hun overschrijding. De onderschrijders ontvangen dan naar rato de op deze wijze verzamelde heffingen die dan een deel van de totale onderschrijdingsruimte betreft (Friesland Foods, 2006).

De door de onderschrijders niet benutte productieruimte wordt in gelijke mate onder de overschrijders verdeeld. Iedere overschrijder krijgt net zo lang een gelijk deel van de totale onderschrijding toebedeeld tot zijn overschrijding vereffend is en de hoogste overschrijders gezamenlijk de nationaal verschuldigde superheffing betalen. Die hoogste overschrijders betalen alleen de fabrieksvereveningsbijdrage over dat deel waarvoor ze productieruimte van de onderschrijders benutten, dus waarover ze superheffing uitsparen. Figuur 3.1 illustreert de fabrieksverevening in de situatie waarin het nationale melkquotum wordt overschreden. Melkveehouders A, links van de Y-as (0), melken het quotum niet vol. De andere melkveehouders overschrijden hun melkquotum. Oppervlak A (van hen die het quotum niet volmelken) is gelijk aan oppervlak B. Dat betekent in dit voorbeeld dat de eerste 10% overschrijding van het quotum in de verevening valt. Over het meerdere, dus meer dan 10% boven het quotum, moet dan superheffing worden betaald (oppervlak C = sterke overschrijders).



Figuur 3.1. Illustratie van de werking van de fabrieksverevening (kwartjesregeling)

3.3.3 Optimaliseren van de financiële verevening

Doel: Niet benutte productieruimte in een voorgaand jaar niet laten meenemen naar een volgend jaar met alle bijbehorende administratie maar proberen hetzelfde effect te bereiken door overschrijders een meer markconforme vergoeding te laten betalen voor het gebruik van door onderschrijders niet benutte productieruimte.

Uit een oogpunt van saldo opbrengst minus variabele kosten per 100 kg melk is de vergoeding van 25% van de melkprijs laag. Het marginale saldo (van de laatst geproduceerde kg melk) bedraagt ongeveer het dubbele. Mogelijk dat de huidige vergoeding daarom niet als een alternatief wordt gezien. De leasebedragen voor melk variëren al jaren globaal tussen de 15 en 20 euro per 100 kg melk. Op extensieve bedrijven zijn de variabele kosten van die laatste kilogrammen melk lager dan op intensieve bedrijven. Met een voorbeeld illustreren we hoe de financiële verevening uitwerkt als de vergoeding zou worden opgetrokken naar ongeveer 50% van de melkprijs.

Het voorbeeld in tabel 3.3 gaat uit van het totale nationale melkquotum van ongeveer 11 miljoen ton. We hebben vier bedrijfsgroepen gemaakt waarvan drie groepen tot de onder- of de overschrijders behoren. Die hebben alle drie een gelijk deel van het nationale melkquotum, namelijk 2.500.000 ton. De groep melkveehouders die jaarlijks het verloop van melkproductie en bedrijfsquotum zodanig in het oog houdt dat ze het eigen bedrijfsquotum volledig benut en over- noch onderschrijdt, is 3.500.000 ton melkquotum toegewezen in het voorbeeld. Het voorbeeld blijft dan goed vergelijkbaar met de rekening-courant varianten van hoofdstuk 3.2.

Tabel 3.3. *Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders. De 'kwartjesregeling' wordt dient om overschrijders aan onderschrijders niet benutte productieruimte te vergoeden. a).*

Bedrijfsgr.	Ton quotum x 1.000	Ton prod. jaar 1 x 100	Overschr.	Vergoeding totaal in k€	Ton prod. jaar 2 x 1.000	Overschr.	Vergoeding totaal in k€	Superheffing totaal in k€
1	2.500	2.000	-500	45.714	3.000	500	-32.000	99.810
2	2.500	2.300	-200	18.286	2.700	200	-32.000	0
3	3.500	3.500	0	0	3.500	0	0	0
4	2.500	2.900	400	-64.000	2.100	-400	64.000	0
totaal	11.000	10.700		0	11.300		0	99.810
Nationale prod. ten opzichte van quotum		-300	-300		300	300		

a) Als het nationale melkquotum niet wordt benut, ontvangen de onderschrijders minder dan de overschrijders betalen (namelijk 9,14 euro per 100 kg melk resp. 16,00 euro per 100 kg melk in het voorbeeld). Als het nationale melkquotum wordt overschreden, ontvangen de onderschrijders evenveel als de overschrijders betalen. De sterkste overschrijders betalen de superheffing.

Het eerste jaar wordt het nationale melkquotum niet benut; de groepen 1 en 2 onderschrijden hun bedrijfsquotum, groep 4 overschrijdt het bedrijfsquotum. Netto een totale onderschrijding van het nationale melkquotum met 300.000 ton. Er is dus geen superheffing verschuldigd. Maar de overschrijders betalen wel 16,00 euro per 100 kg melk; in totaal 64.000 euro die onder de onderschrijders wordt verdeeld. Ze ontvangen in dit voorbeeld per 100 kg onderschrijding 9,14 euro. Dat bedrag zou lager zijn als de onderschrijding nog sterker en/of de overschrijding minder groot zou zijn geweest. Deze uitwerking is een rem op al te sterke onderschrijdingen.

Het tweede jaar overschrijden de onderschrijders van het eerste jaar hun bedrijfsquotum net zoveel als ze dit het eerste jaar hebben overschreden, dus net of ze hun niet benutte productieruimte weer willen inlopen. De overschrijders van het eerste jaar onderschrijden het tweede jaar in dezelfde mate waarin ze het eerste jaar hebben overschreden. Nationaal leidt dit tot een overschrijding van 300.000 ton. De onderschrijding van groep 4 wordt in gelijke mate over de overschrijdingsgroepen 1 en 2 verdeeld, ieder kan daarvan 200.000 ton benutten voor de eigen overschrijding. Daardoor betaalt groep 2 geen superheffing. Groep 1 betaalt, net als groep 2 overigens, voor de 200.000 ton fabrieksverevening aan de onderschrijders 16,00 euro per 100 kg melk. Voor de overblijvende 300.000 ton overschrijding betaalt groep 1 superheffing.

Via een wat aangepaste quotumbarometer kan in de loop van het melkquotumjaar aan de melkveehouders wekelijks inzicht worden versterkt over de stand van zaken in de som van overschrijdingen en de som van onderschrijdingen van de individuele bedrijfsquota (uitgedrukt in% van het nationale melkquotum) en het netto effect op de nationale melkproductie ten opzichte van het nationale melkquotum. Melkveehouders kunnen dan inschatten hoe de stand van zaken is, dit vergelijken met hun eigen situatie en dat gebruiken voor hun management.

Met het beter benutten van de kwartjesregeling (hogere vergoeding, toepassen door alle zuivelfabrieken) wordt niet, via een rekening-courantsysteem, een deel van de niet benutte productieruimte van enig jaar meegenomen naar een volgend jaar maar worden de

baten van de over- en overschrijding binnen een melkjaar beter tussen de beide groepen verdeeld.

Voordelen:

- er verandert nauwelijks iets aan het huidige systeem;
- het bezwaar dat duur melkquotum van de onderschrijders door de overschrijders wordt geproduceerd voor weinig geld, vermindert sterk;
- er is geen gevaar van overschrijding van het nationale melkquotum zonder dat superheffing wordt betaald;
- qua lastendruk verandert er aan de financiële verevening niets behalve voor zuivelfabrieken die deze regeling tot nu toe niet hebben toegepast. Lastendruk voor een nieuw systeem is er niet. De leaseregeling zal minder worden toegepast waardoor de lastendruk op dat terrein afneemt evenals transactiekosten voor melkveehouders;
- melkveehouders en zijn er al aan gewend en hoeven zich niet opnieuw in te stellen qua management;
- uitvoerende instanties behoeven geen nieuw systeem op te zetten cq daar aan te wennen;
- alles kan binnen het melkquotumjaar worden afgewerkt.

Juridisch of politiek aspect

Overheden of andere publiekrechtelijke lichamen mogen niet trendsettend zijn bij het tot stand komen van een leaseprijs ofwel door hun ingrijpen een bodem in de markt leggen. Het is dus van belang dat de vergoeding op goede wijze wordt vastgesteld. Een mogelijkheid daarvoor kan zijn: stel de vergoeding niet vast op basis van een bepaald percentage van de melkprijs maar leidt die af uit een rollend vijfjaarsgemiddelde van de leaseprijs.

De kwartjesregeling wordt thans door zuivelfabrieken die deze regeling toepassen, via het leveringscontract, opgelegd aan de leveranciers. Een keuze voor deze variant zou kunnen uitmonden in een advies aan alle zuivelfabrieken om zo'n regeling in te voeren. Het is ook mogelijk om een en ander publiekrechtelijk te regelen.

Ook dit systeem heeft als bijkomend voordeel dat het melkveehouders prikkelt om over- en overschrijdingen te beperken. Een sterke overschrijding wordt immers slecht betaald en een sterke overschrijding leidt tot het betalen van superheffing. Wel is het zo dat alle zuivelfabrieken als uitvoerder van de kwartjesregeling met dit systeem te maken krijgen voorzover ze dat al niet deden. Maar verder is het alleen een wijziging in het te vergoeden bedrag.

3.3.4 Anders benutten van de financiële verevening

Doel:

- bestaande systematiek gebruiken maar voor een ander doel;
- het gebruik van niet benutte productieruimte van onderschrijders door overschrijders niet aan eerstgenoemden vergoeden maar dit bedrag optrekken tot superheffingniveau (100% van de melkprijs) en dit in een fonds storten waaruit overschrijdingen van het nationale melkquotum, die veroorzaakt worden door het doorschuiven van niet benutte productie-ruimte naar volgende jaren, kunnen worden betaald;

- iedere melkveehouder kan minimaal zijn eigen bedrijfsquotum volmelken en iedere onderschrijder kan in beginsel zijn gehele niet benutte productieruimte uit een voorgaand jaar benutten in het volgende melkquotumjaar;
- zou het fonds onvoldoende geld bevatten dan blijft het door te schuiven niet benutte productiedeel beperkt tot het aandeel van het bedrijfsquotum dat, gezien de ruimte, mogelijk is. De rest blijft staan tot volgende jaren.

Enkele zuivelfabrieken die het grootste deel van de in Nederland geproduceerde melk verwerken, passen financiële verevening toe binnen hun eigen fabrieksquotum en tussen hun leveranciers. Het doel daarvan is dat overschrijders aan onderschrijders een vergoeding betalen voor het gebruik van de niet benutte productieruimte van laatstgenoemden zoals in hoofdstuk 3.3.2 is beschreven. In hoofdstuk 3.3.3 beschrijven we hoe die vergoeding zou kunnen worden verhoogd tot ongeveer de helft van de melkprijs zodat de onderschrijders een hogere vergoeding krijgen voor hun niet zelf maar door anderen wel benutte productieruimte. Nu beschrijven we een variant waarbij de methodiek van de kwartjesregeling ofwel financiële verevening wordt benut maar met een ander doel, namelijk fondsvorming om de superheffing te voldoen die ontstaat door overschrijdingen van het nationale melkquotum doordat onderschrijders hun niet benutte productieruimte meenemen naar een volgend jaar. De overschrijders betalen dan over hun gehele overschrijding "superheffing", beter uitgedrukt: een boete ter grootte van het volledige bedrag aan melkgeld. Maar het gedeelte van hun overschrijding dat gedekt wordt door niet benutte productieruimte van onderschrijders en waarover dus geen superheffing wordt afgedragen, wordt niet aan de onderschrijders betaald als vergoeding voor hun door henzelf niet benutte productieruimte maar in een fonds gestort. Dat geld wordt gebruikt om voor de overschrijdingen van het nationale melkquotum die worden veroorzaakt door het meenemen van niet benutte productieruimte naar een volgend jaar door onderschrijders de superheffing te betalen. Voor de normale overschrijdingen van het nationale melkquotum wordt steeds door de overschrijders superheffing betaald.

De situatie van tabel 3.3 is in tabel 3.4 weergegeven voor de variant waarbij de methodiek van de 'kwartjesregeling' wordt benut voor fondsvorming. Het eerste jaar betalen de overschrijders de boete, de onderschrijders krijgen geen vergoeding maar ze mogen wel hun niet benutte productieruimte meenemen naar het tweede jaar en gaan dat ook produceren. De overschrijders van het eerste jaar onderschrijden nu met 400.000 ton waardoor de nationale overschrijding 300.000 ton melk bedraagt. De verschuldigde superheffing kan uit het fonds worden betaald. Tabel 3.5 geeft weer wat er gebeurt als groep 4 het tweede jaar niet onderschrijdt maar het bedrijfsquotum volledig benut. De nationale overschrijding is in dat geval 700.000 ton waarvoor nationaal 232.890 euro superheffing moeten worden betaald. Dat geld is niet beschikbaar. Daarvoor is niemand persoonlijk verantwoordelijk want niemand overschrijdt zijn bedrijfsquotum inclusief meegenomen, voorheen niet benutte productierechten.

Tabel 3.4. *Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders. De methode 'kwartjesregeling' wordt benut voor een fonds waaruit verschuldigde superheffing bij overschrijding van het nationale melkquotum wordt betaald als die veroorzaakt wordt door meenemen van voorheen niet benutte productieruimte. De overschrijders betalen 100% van de melkprijs (33,27 euro/ 100 kg melk) boete over de overschrijding van hun bedrijfsquota en betalen bij overschrijding van het nationale quotum superheffing (eveneens 33,27 euro/100 kg niet verevenbare overschrijding) a).*

Bedrijfsgr.	Ton quotum x1000	Ton prod. jaar 1 x 100	Overschr.	Vergoeding totaal in k€	Ton prod. jaar 2 x 1000	Overschr.	Vergoeding totaal in k€	Superheffing totaal in k€
1	2500	2000	-500	0	3000	500	0	0
2	2500	2300	-200	0	2700	200	0	0
3	3500	3500	0	0	3500	0	0	0
4	2500	2900	400	-133080	2100	-400	0	0
Uit fonds betaalde superheffing								99810
totaal	11000	10700			11300		0	99810
Nationale prod. ten opzichte van quotum		-300	-300		300	300		

a) In jaar 1 wordt het nationale melkquotum niet benut en is geen superheffing verschuldigd. Overschrijders van hun bedrijfsquotum betalen voor de volledige overschrijding boete aan het fonds. In jaar 2 wordt het nationale melkquotum overschreden maar niemand overschrijdt zijn bedrijfsquotum inclusief meegenomen, niet benutte, productieruimte uit voorgaande jaren. Een deel van de overschrijding van die bedrijfsquota wordt gecompenseerd door onderschrijdingen bij anderen. Daarom wordt de superheffing ad 99.810 euro uit het fonds betaald dat dan nog 33.270 euro overhoudt voor volgende jaren.

Tabel 3.5. *Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders. De 'kwartjesregeling' wordt benut voor een fonds waaruit verschuldigde superheffing wordt betaald als die veroorzaakt wordt door het meenemen van voorheen niet benutte productieruimte. Het fonds bevat te weinig geld. a).*

Bedrijfsgr.	Ton quotum x1000	Ton prod. jaar 1 x 100	Over- schr.	Vergoeding totaal in k€	Ton prod. jaar 2 x 1000	Over- schr.	geschorst	Vergoeding totaal in k€	Super- heffing totaal in k€
1	2500	2000	-500	0	3000	500	300	0	998100
2	2500	2300	-200	0	2700	200		0	0
3	3500	3500	0	0	3500	0		0	0
4	2500	2900	400	-133080	2500	0		0	0
Uit fonds betaalde superheffing									133080
totaal	11000	10700			11700			0	232890
Nationale prod. ten opzichte van quotum		-300	-300		700	700			

a) In jaar 1 wordt het nationale melkquotum niet benut en is geen superheffing verschuldigd. Overschrijders van hun bedrijfsquotum betalen voor de volledige overschrijding boete aan het fonds. In jaar 2 wordt het nationale melkquotum overschreden, niemand overschrijdt zijn bedrijfsquotum inclusief meegenomen, niet benutte productie-ruimte uit voorgaande jaren maar de overschrijding wordt niet gecompenseerd door onderschrijdingen door anderen. Daardoor kan de verschuldigde superheffing ad 232.890 niet uit het fonds worden betaald (er is slechts 133.080 beschikbaar). Dan kan achteraf slechts 8% van het bedrijfsquotum als niet benutte productieruimten werkelijk worden meegenomen. Voor groep 1 moet 300.000 ton van de 'meeneembare' niet benutte productieruimte uit voorgaande jaren worden geschorst voor latere jaren zodat deze groep alsnog 99.810 euro superheffing betaalt.

Nu achteraf blijkt dat er voor 300.000 ton overschrijding geen superheffing zou kunnen worden afgedragen wegens een tekort in het fonds, wordt het meenemen van deze 300.000 ton niet benutte productieruimte aan het einde van het tweede productiejaar geschorst en doorgeschoven naar volgende jaren. Iedere melkveehouder die niet benutte productieruimte kon meenemen krijgt achteraf 8% van zijn bedrijfsquotum hiervoor werkelijk toegewezen. Groep 2 kan daardoor alle niet benutte productieruimte meenemen, groep 1 maar 200.000 ton van de 500.000 waardoor deze groep achteraf over laatstgenoemde hoeveelheid alsnog superheffing betaalt en die 300.000 ton nog te goed houdt voor latere jaren.

Voordelen:

- er wordt gebruikgemaakt van een al bestaande systematiek (financiële verevening of kwartjesregeling) die nu voor een ander doel wordt toegepast maar daardoor geen extra administratieve last met zich meebrengt;
- door op deze wijze een fonds te vormen, creëer je de mogelijkheid een groter deel van de niet benutte productieruimte werkelijk een volgend jaar mee te nemen zonder dat het te betalen bedrag aan superheffing daardoor onverwacht ver oploopt;
- door de mogelijkheid om mee te nemen, niet benutte, productieruimte uit een voorgaand jaar na afloop van het melkquotumjaar te schorsen als er te weinig geld in het fonds zit, wordt voorkomen dat verplichtingen ontstaan om superheffing af te dragen zonder dat er iemand op kan worden aangesproken.

Nadelen:

- het systeem faciliteert vooral onderschrijders; overschrijders schieten er weinig mee op; ze betalen bij overschrijding toch het volle bedrag aan superheffing of boete. Het voordeel is wel dat de betaalde boete voor de sector beschikbaar blijft, dus niet hoeft te worden afgedragen aan 'Brussel' maar later benut kan worden voor het doorschuiven van voorheen niet benutte productieruimte. De praktijk zal genuanceerder zijn omdat er altijd onderschrijders zullen zijn die ruimte bieden aan het doorschuiven van niet benutte productieruimte en niet iedereen zal altijd overschrijder zijn maar ook als onderschrijder wel eens kunnen profiteren;
- onderschrijders ontvangen geen vergoeding voor hun zelf niet benutte productieruimte maar kunnen dat alleen via het doorschuiven er van benutten;
- het fonds moet worden beheerd.

Gevolgen voor de lastendruk

Er hoeft niet vooraf met kortingen op door te schuiven niet benutte productieruimte te worden gewerkt, de lastendruk voor het COS zal daarom minder zijn dan bij het rekening-courantsysteem waarbij vooraf al wordt gekort op door te schuiven, niet benutte productieruimte om te voorkomen dat het nationale melkquotum wordt overschreden.

Juridische mogelijkheden

Het alternatief komt er op neer dat de boete voor overschrijders 100% wordt, de onderschrijders krijgen geen uitkering maar mogen het tweede jaar, zonder boete, meer produceren, behoudens en eventuele schorsing. Overschrijdingen van het nationale melkquotum in

het tweede jaar leiden tot afdracht van superheffing die betaald wordt uit de boete die overschrijders het eerste jaar hebben betaald. Juridische belemmeringen lijken er niet te zijn. Eén en ander kan in de overeenkomsten tussen fabriek en melkveehouders worden geregeld. Een aandachtspunt is dat, als de oplossing in deze richting wordt gezocht, dit niet tot vrijblijvendheid leidt maar er bijvoorbeeld een convenant aan ten grondslag ligt.

Juridisch moet het bovenstaande alternatief onderscheiden worden van 'het betalen van superheffing'. Vanwege de verevening zijn boeren niet heffingplichtig; de zuivelfabriek kan dus niet opleggen dat boeren over hun gehele overschrijding 'superheffing betalen'. Publiekrechtelijk is daar geen basis voor. De basis voor de binding bij bovenstaand alternatief is het leveringscontract. De contractuele 'boete' op het leveren van te veel melk is iets anders dan het betalen van superheffing.

3.4 De einde-seizoen-leaseregeling

In de huidige melkquoteringsregeling is het elk jaar mogelijk tot 15 februari van het melkquotumjaar melk te (ver)leasen die wordt verrekend voor het dan nog lopende melkquotumjaar. Melkveehouders die zien aankomen dat ze zullen gaan overschrijden of onderschrijden zouden dat onderling kunnen regelen door ook na 15 februari de mogelijkheid te krijgen om voor het lopende melkquotumjaar onderling melk te (ver)leasen waarbij de leaseprijs in onderling overleg tussen over- en onderschrijder wordt vastgesteld. Ze bepalen dan als het ware in onderling overleg de vergoeding die moet worden betaald voor de tijdelijk over te dragen productieruimte. Melding zou achteraf kunnen plaatsvinden.

Voordeel:

- over- en onderschrijders regelen zelf de vergoeding van tijdelijk over te dragen productieruimte;
- financiële verevening (kwartjesregeling) kan in beginsel vervallen;

Nadelen:

- de zuivelfabrieken verkeren tot het einde van het melkquotumjaar in het onzekere over de omvang van de overschrijding van het nationale melkquotum en wie de over- en onderschrijders zijn. Dit is een belangrijk aandachtspunt;
- deze onzekerheid klinkt ook door in de informatie die de zuivelfabrieken aan hun leden leveranciers geven; dat vermindert de waarde daarvan als managementinstrument;
- het registeren van de tijdelijke overdracht van productierechten veroorzaakt vermoedelijk een aanzienlijke administratieve lastendruk aan het einde van het melkquotumjaar. Dat komt de rust niet ten goede hoewel dat (deels) kan worden opgelost door melding achteraf mogelijk te maken of de termijn niet op te rekken tot het einde van het melkquotumjaar maar tot bijvoorbeeld 1 of 15 maart.

Gevolgen voor de lastendruk

Er moeten meer lease-overeenkomsten worden geregistreerd maar volgens het COS valt de administratieve last daarvan mee. Wel verdient het de aandacht niet de mogelijkheid te

bieden dat de laatste maand veel kleine hoeveelheden worden verleasd. Door er voor te kiezen de financiële verevening niet te laten vervallen, kan wellicht worden voorkomen dat erg kleine partijen worden verleasd.

3.5 (Ver)leasemogelijkheid voor korte tijd over de grenzen van EU lidstaten

Het niet betalen van superheffing bij een overschrijding van het nationale melkquotum, een situatie die kan ontstaan doordat onderschrijders hun in een bepaald jaar niet benutte productieruimte naar een volgend jaar kunnen meenemen, zou kunnen worden opgevangen doordat er lidstaten in de EU zijn die hun melkquotum (bij lange na) niet vol krijgen. Als duidelijk wordt dat in Nederland overschrijding van het nationale melkquotum dreigt zonder dat daarvoor superheffing wordt betaald, zou het overbruggen van de laatste drie weken van het melkquotumjaar gestalte kunnen krijgen door melk uit die lidstaten te leasen voor die korte periode. Omdat er echter sprake is van nationale quota die onderling niet uitwisselbaar zijn, wordt deze mogelijkheid politiek niet haalbaar geacht.

3.6 Andere alternatieven

3.6.1 De nationale melkquotumreserve inzetten

Nederland beschikt over een melkquotumreserve die indertijd niet in de bedrijfsquota is toebedeeld. Deze reserve zou ingezet kunnen worden om een lichte overschrijding op te vangen van het nationale melkquotum die ontstaat door het doorschuiven en in een volgend jaar benutten van vooraf niet benutte productieruimte van onderschrijders. De vraag is of dit politiek haalbaar zal zijn. De politiek is er namelijk altijd op gericht geweest de quotumreserve ooit toe te delen. De omvang van deze nationale quotumreserve is beperkt, ongeveer 9 miljoen kg ofwel 0,08%. Overigens wordt de nationale quotumreserve wel gebruikt bij de verevening als het nationale melkquotum wordt overschreden.

3.6.2 Flexibel melkquotumjaar binnen bepaalde grenzen

Het melkquotumjaar loopt in de praktijk van 1 april tot en met 31 maart. Melkveehouders zouden, binnen het fabrieksquotum, hun melkquotumjaar kunnen flexibiliseren terwijl de zuivelfabriek zelf wel de periode 1 april tot en met 31 maart als melkquotumjaar hanteert. Als melkveehouders hun bedrijfsquotum dreigen te overschrijden, zouden ze er voor kunnen kiezen het lopende quotumjaar enkele dagen of een week eerder te stoppen en dus ook het nieuwe quotumjaar zoveel eerder te beginnen. Zouden ze hun bedrijfsquotum niet vol krijgen, dan zouden ze het lopende melkquotumjaar met enkele dagen of een week kunnen verlengen. Over- en onderschrijdingen vangen ze dan binnen hun eigen bedrijfsquotum op. Bijkomend voordeel is dat minder melk in de mestput zal verdwijnen bij dreigende overschrijding.

De vraag is of dit alternatief gemakkelijk uit te voeren is voor de zuivelfabrieken. Als in enig jaar relatief veel melkveehouders voor 31 maart hun melkquotumjaar willen beëin-

digen om overschrijding te voorkomen of juist na 1 april kan de relatie met het fabrieksquotum moeilijk worden. Juridisch zal het een moeilijk verhaal worden. In de Europese verordeningen (Verordening 1788/2003 en Verordening 595/2004) wordt uitdrukkelijk uitgegaan van 1 april (onder meer artikel 1 en artikel 6 van Verordening 1788), ook voor de individuele referentiehoeveelheden. Artikel 6 van Verordening 595 bepaalt zelfs uitdrukkelijk:

'De hoeveelheden melk of zuivelproducten die worden vermarkt in de zin van artikel 5, onder h) van Verordening (EG) nr. 1788/2003, worden voor de berekening van de heffing in aanmerking genomen op het tijdstip waarop zij het betrokken bedrijf op het grondgebied van de lidstaat verlaten of op dat bedrijf voor commerciële doelen worden gebruikt'.

Het jaar (1 april) en het tijdstip voor de levering lijken dus vast te liggen.

3.6.3 Mogelijke combinaties

In de voorgaande paragrafen zijn de varianten alle als op zichzelf staand beschreven. Dat wil echter niet zeggen dat die ook op die wijze moeten worden uitgevoerd. Het is mogelijk dat combinaties van enkele varianten er toe kunnen leiden nadelen op te heffen die voor afzonderlijke varianten wel gelden. Zeker als die combinaties zonder noemenswaardige extra administratieve lastendruk tot verbetering leiden, zijn ze aantrekkelijk. Als voorbeelden vermelden we:

- de einde jaars lease regeling optimaliseren/deformaliseren, kan tot gevolg hebben dat aan het eind van het jaar veel kleine partijen worden verleasd. De financiële verevening is in beginsel dan niet meer nodig maar door die toch in combinatie met een geoptimaliseerde eindejaars lease regeling tot bijvoorbeeld 1 of 15 maart te laten bestaan, blijven melkveehouders toch de mogelijkheid houden via de financiële verevening voor onderschrijdingen en vergoeding te ontvangen van overschrijders. Daardoor wordt het minder noodzakelijk heel kleine partijen te verleasen;
- het optimaliseren/deformaliseren van de eindejaars lease regeling combineren met het, binnen het fabrieksquotum, flexibiliseren van het melkquotumjaar voor bedrijfsquota en het handhaven van de financiële verevening. Dit geeft nog meer mogelijkheden om aan het einde van het melkquotumjaar over- en onderschrijdingen te voorkomen en zal ook het verschijnsel verminderen of voorkómen dat melk in de put verdwijnt.

4. Afwegingen bij de keuze tussen alternatieven

In dit hoofdstuk komen enkele afwegingen aan de orde die kunnen helpen bij het maken van de keuze tussen alternatieven of combinaties daarvan. Daarbij speelt ook een rol hoe het in de praktijk zit met overschrijders en onderschrijders. Daarom geven we daarvan eerst een beeld.

4.1 Het benutten van bedrijfsquota in de praktijk

In hoofdstuk 3 hebben we bij de alternatieven gewerkt met groepen melkveehouders die altijd op dezelfde wijze met de benutting van hun bedrijfsquotum omgaan. Dat wekt de indruk dat een deel van de melkveehouders altijd voorzichtig is en het eigen bedrijfsquotum (bijna) jaarlijks onderschrijdt, dat andere melkveehouders altijd anticiperen op vereveningsmogelijkheden en bijna standaard op overschrijding aankoersen en dat, ten slotte, een deel van de melkveehouders zodanig de melkproductie weet te plannen dat onder- en overschrijding van het eigen bedrijfsquotum nauwelijks aan de orde zijn. Het Centraal Orgaan Superheffing (COS) is dit voor de laatste twee quotumjaren nagegaan voor de grotere zuivelfabrieken met gezamenlijk 80% van het totale aantal primaire melkproducenten. De resultaten staan in tabel 4.1

Tabel 4.1 Aantal primaire melkproducenten (80% van het totale bestand) in twee opeenvolgende melkquotumjaren en de verdeling daarvan in onderschrijders, overschrijders en melkveehouders die exact op hun bedrijfsquotum hebben gemolken.

Quotum jaar	Aantal producenten	Verdeling (%)					
		Beide jaren overschrijder	Beide jaren onderschrijder	Jaar 1 overschrijder Jaar 2 onderschrijder	Jaar 1 onderschrijder Jaar 2 overschrijder	Exact op quotum	Beide jaren a)
2004/2005	19.923	42	12	22	9	5	10
2005/2006	18.364	45	13	24	10	5	3

a) Deze melkveehouders overschreden in het eerste jaar hun bedrijfsquotum

Bron: COS.

Beide quotumjaren verschillen aanzienlijk in overschrijding van het nationale melkquotum. In het jaar 2004/2005 werd het nationale melkquotum met ongeveer 0,7% overschreden terwijl in 2005/2006 er in het geheel geen sprake was van overschrijding. Ondanks deze op nationaal niveau verschillende uitkomst, verschilt het aandeel per groep in beide jaren wei-

nig van elkaar behalve de groep in de laatste kolom van tabel 4.1. We kennen de mate van over- en overschrijding niet maar de uitkomst wekt de indruk dat ruim 40% van de melkveehouders zich bewust op overschrijding richt en daarmee anticipeert op verevening. Een andere groep (10 tot 15%) is voorzichtig en probeert in ieder geval overschrijding te voorkomen. De melkveehouders die beide jaren aan dezelfde kant van de lijn zitten, zijn in de meerderheid. Voor de bewuste overschrijders zou kunnen gelden dat de overschrijding van de bedrijfsquota het eerste jaar groter is geweest dan het laatste jaar. Bij de groep bewuste onderschrijders zou het tweede jaar de onderschrijding groter geweest kunnen zijn dan het eerste jaar.

De groep die het eerste jaar heeft overschreden en het tweede jaar onderschreden zou een groep melkveehouders kunnen zijn die zich in beginsel er op richt om op het melkquotum uit te komen maar zich er niet zo druk maakt om een lichte onder- of overschrijding en daarvoor zeker geen 'noodgrepen' zal toepassen. Exact op het bedrijfsquotum uitkomen lukt maar weinig melkveehouders. De groep die het eerste jaar heeft overschreden en het laatste jaar op het eigen bedrijfsquotum uitkomt, zou heel goed vergelijkbaar kunnen zijn met de groep die het eerste jaar overschrijdt en het tweede jaar onderschrijdt, namelijk zich ongeveer richten op het bedrijfsquotum en daar, met een kleine marge omheen, ook ongeveer uitkomen.

Alle bovengenoemde groepen zijn in lijn met de algemene trend die het nationale melkquotum laat zien voor beide jaren. Een groep van ongeveer 10% van de primaire producenten voldoet niet aan die trend. Zij onderschrijden in het eerste jaar en overschrijden in het tweede jaar. Een verklaring zou kunnen zijn dat deze groep melkveehouders normaliter zich voorzichtig opstelt maar door de berichten over een dreigende onderschrijding van het nationale melkquotum de tactiek heeft gewijzigd en zich voor dat jaar op een overschrijding heeft gericht, mogelijk tegen aanzienlijke kosten. Natuurlijk lopen, door bovengenoemde, mogelijke, verklaring tussentijdse aankopen en lease van productieruimte heen maar afgezien daarvan lijkt de lijn duidelijk.

Als die uitgezette lijn juist is, ziet het er naar uit dat een aanzienlijk deel van de melkveehouders (bijna de helft) zich bewust op overschrijding van het bedrijfsquotum richt om daarmee te anticiperen op verevening via onderschrijdingen. Daartegen over staat een groep die mogelijk vrijwel structureel onderschrijdt (ruim 20%) waarvan de helft bij dreigende onderschrijding van het nationale melkquotum alsnog probeert via het overschrijden van het eigen bedrijfsquotum een deel van de vereveningsruimte, die collega-onderschrijders bieden, te benutten. Bijna eenderde van de melkveehouders lijkt zich te richten op het zo goed mogelijk benutten van de eigen productieruimte waarbij ze het ene jaar daar iets boven en het andere jaar daar iets onder bewegen. Zo bezien lijkt er wel degelijk een vast patroon in het handelen van melkveehouders te zitten waarbij kan worden aangetekend dat het exact op het melkquotum uitkomen bijna onmogelijk lijkt.

4.2 Afwegingen bij het maken van keuzes

De belangrijkste overweging om dit onderzoek te starten, is de behoefte aan een flexibeler systeem voor melkveehouders bij het volmelken van hun melkquotum.

Een belangrijk criterium is de politieke haalbaarheid voorzover die is in te schatten. In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport hebben we de harde eis van het betalen van superheffing daarvoor gehanteerd als het nationale melkquotum wordt overschreden, ook al wordt die overschrijding veroorzaakt door het meenemen van niet benutte productieruimte uit voorgaande jaren. Voor dat punt hebben we in dit rapport oplossingen aangedragen. Andere belangrijke punten zijn:

- worden groepen melkveehouders verschillend behandeld. Dat is bij de aangedragen alternatieven niet het geval. Er wordt een eenduidige formule gelegd over de over- en onderschrijdingspercentages die meer gevolgen heeft naarmate de over- of onderschrijding (en dus mee te nemen niet benutte productieruimte) groter is;
- onzekerheid over de uiteindelijk mee te nemen hoeveelheid niet benutte productieruimte die onderschrijders in een bepaald jaar mee kunnen nemen naar een volgend jaar. Alternatieven die achteraf bepalen of en zo ja hoeveel mee te nemen niet benutte productieruimte daadwerkelijk kan worden benut, zijn op dit punt in het nadeel, ook al omdat goed plannen dan lastiger wordt;
- alternatieven waarbij melkveehouders, die netjes op hun quotum melken, meebetalen aan fondsvorming of te maken krijgen met korting op hun quotum terwijl ze daar zelf absoluut geen aanleiding toe geven zijn eveneens in het nadeel;
- alternatieven die leiden tot een aanzienlijke verzwaring van de administratieve lastendruk zullen de handen wellicht niet op elkaar krijgen;
- alternatieven die als bijkomend voordeel hebben dat er een stimulans uitgaat naar goed op het eigen bedrijfsquotum melken, hebben een pré.

Als we de alternatieven aan bovenstaande criteria toetsen, lijkt het rekening-courantsysteem met correctiefactor waarbij aan het begin van het melkquotumjaar wordt gekort op mee te nemen, niet benutte, productieruimte om daarmee te voorkomen dat de som van bedrijfsquota het nationale melkquotum overschrijdt, hoge ogen te kunnen gooien. De korting wordt daarbij berekend via een algemeen toegepaste formule (correctiefactor) die voor melkveehouders die precies hun melkquotum benutten of er weinig van afwijken tot geen respectievelijk weinig consequenties leidt. Ook het beter benutten van de financiële verevening ('kwartjesregeling') waarvan het doel is om overschrijders aan onderschrijders een vergoeding te laten betalen voor de door eerst genoemden, via de verevening, benutte productieruimte van onderschrijders, scoort hoog. In hoofdstuk 4.3 werken we dit verder uit.

De administratieve lastendruk is een belangrijk aandachtspunt. Het COS heeft al aangegeven een aanzienlijke verzwaring van de lastendruk te voorzien als er met het rekening-courantsysteem met correctiefactor moet worden gewerkt. Als iedereen in beginsel het eigen melkquotum kan benutten, is die last wellicht kleiner. Met het registeren van geoptimaliseerde einde jaars lease mogelijkheden heeft het COS veel minder moeite.

Een vertegenwoordiger van de zuivelindustrie heeft het signaal gegeven niet te zitten wachten op 'wettelijke' regelingen of PZ verordeningen die het geheel eerder ingewikkeld maken dan gemakkelijker. Ook zouden ze hun eigen systeem absoluut niet over meerdere jaren geknipt willen zien. De reden die daarvoor werd opgegeven, is dat dit veel onduidelijkheid kan geven voor wat betreft de communicatie vanwege de ingewikkeldheid. Bovendien werd de mening geventileerd dat het om 'peanuts' gaat, mede met het oog op de

afschaffing of verwatering op korte termijn van de melkquotering. De financiële verevening lijkt dan een goed compromis als advies aan elke zuivelonderneming, mede omdat dit een al bestaand systeem is. Daarbij is het ons vooralsnog onduidelijk of men dan inderdaad zou willen overgaan tot een verhoging van de vergoeding. Zou de oplossing in deze richting worden gekozen, dan moet voorkomen worden dat vrijblijvendheid leidt tot het onvoldoende van de grond komen van deze optie. Een convenant zou mogelijk een oplossing kunnen bieden. De mogelijkheden en consequenties overziende lijkt het ons dat er, in overleg met betrokkenen (bijvoorbeeld de zuivelindustrie, COS, LNV), een speelveld is zodat bedenkingen kunnen worden besproken, de meest kansrijke opties verder kunnen worden geoptimaliseerd en dan de uiteindelijke keuze kan worden gemaakt.

Ten slotte kan de vraag worden gesteld of de ontwikkelde en bestudeerde systemen de prijs van melkquotum beïnvloeden. De prijs van melkquotum is een kwestie van vraag en aanbod. Bij de beslissing om melkquotum te kopen, spelen in de eerste plaats de productiekosten van melk een rol. Melkveehouders die het aan te kopen melkquotum binnen de bestaande vaste kosten kunnen produceren (gebouwen, werktuigen) zijn hierbij in het voordeel. Zij kunnen op saldobasis hun beslissing nemen. Melkveehouders die in staat zijn hun melk tegen lage vaste kosten te produceren, zijn binnen bovengenoemde randvoorwaarden extra in het voordeel. In de tweede plaats speelt de verwachte terugverdiensijd een rol. Dit betekent dat de prijs voor melkquotum vooral wordt bepaald door het saldo dat de sterke bedrijven realiseren. De ontwikkelde en bestudeerde systemen doen daar op zich weinig aan toe of af. De vraag kan wel worden gesteld of bepaalde systemen een bodem in de markt kunnen leggen of de vraag naar melkquotum (tijdelijk) kunnen vergroten. Als dat het geval is, kan er in principe een verhogende werking op de melkquotumprijs uitgaan. Een belangrijke beperking daarbij is de noodzakelijke en de te verwachten terugverdiensijd.

4.3 De systemen met de grootste kansen

In hoofdstuk 4.2 hebben we, aan de hand van enkele criteria, aangegeven dat er twee systemen zijn die de grootste mogelijkheden lijken te hebben. Dat zijn het beter benutten door een hogere vergoeding van de financiële verevening (kwartjesregeling) en het rekeningcourant systeem waarbij door een korting middels een correctiefactor vooraf wordt voorkomen dat het meenemen van niet benutte productieruimte leidt tot een som van individuele bedrijfsquota die het nationale melkquotum overtreft zodat superheffing verschuldigd is terwijl daar niemand persoonlijk op kan worden aangesproken. Op beide systemen gaan we in paragraaf 4.3 verder in.

Optimalisering van de financiële verevening (kwartjesregeling)

Het verhogen van de vergoeding van overschrijders aan onderschrijders in het kader van de financiële verevening (kwartjesregeling) heeft als voordeel dat gebruik wordt gemaakt van een al bestaand systeem dat echter niet door alle zuivelfabrieken wordt toegepast. Bij een eventuele verdere uitwerking zijn belangrijke punten:

- wordt dit publiekrechtelijk geregeld, iets waarvan een vertegenwoordiger van de zuivelindustrie heeft aangegeven hier niet op te zitten wachten, of wordt dit, net als nu,

geregeld via het leveringscontract. Aandachtspunt is dat een keuze voor dit alternatief niet alleen maar tot een advies leidt aan alle zuivelfabrieken met een grote mate van vrijblijvendheid. Mogelijk kan een convenant worden overwogen als de oplossing in deze richting wordt gezocht;

- de hoogte van de vergoeding is niet eenvoudig vast te stellen. In de eerste plaats zal de zuivelindustrie maar ook andere betrokken partijen willen voorkomen dat de vergoeding gaat fungeren als een bodem in de leaseprijs voor melk. Juist vanwege deze reden hebben zuivelfabrieken in het verleden de vergoeding in het kader van deze financiële verevening verlaagd. Als de vergoeding van overschrijders aan onderschrijders wordt gebaseerd op het verleden (bijvoorbeeld via een rollend vijfjaarlijks gemiddelde) wordt in ieder geval geen trend gezet behalve bij een dalende melkprijs. Dan zou het te overwegen zijn het rollend vijfjaarlijks gemiddelde naar beneden bij te stellen. Maar in de tweede plaats pakt de te ontvangen of te betalen vergoeding voor onder- en overschrijders verschillend uit. De overschrijders betalen een bedrag van (bijvoorbeeld) 50% van de melkprijs. Dit bedrag wordt onder de onderschrijders verdeeld voor dat deel van de onderschrijding dat de overschrijders als verevening kunnen gebruiken. Onderschrijders zullen daardoor vaak minder ontvangen per 100 kg niet benutte productieruimte dan overschrijders per 100 kg overschreden melk betalen.

Rekening-courantsysteem met correctiefactor

Om meer inzicht te geven in de werking van het rekening-courantsysteem met correctiefactor waarbij vooraf wordt gekort op het vaste bedrijfsquotum plus mee te nemen niet benutte productieruimte om daarmee te voorkomen dat de som van de jaarquota hoger wordt dan het nationale melkquotum, werken we van dit systeem wat meer varianten uit. We gaan daarbij uit van de situatie waarbij zowel onder- als overschrijders worden gekort via een algemeen toepasbare formule. Het gaat om de kolom 'onder- en overschrijders' in tabel 3.1. In tabel 4.1 en 4.2 geven we aan hoe dit uitwerkt voor het derde jaar. Daarbij werken we met twee varianten, namelijk hoe de uitwerking is als het deel van de niet benutte productieruimte uit voorgaande jaren dat door de toegepaste korting niet kan worden meegenomen beschikbaar blijft om in volgende jaren te benutten en hoe de uitwerking is als dat deel niet beschikbaar blijft voor volgende jaren.

Berekeningen voor Jaar 3: Correctiefactor voor jaar 3 = $4 / (1,36 + 0,55 + 1,09 + 0,64 + 0,45 + 0,09)$ ofwel $4/4,18 = 0,9569$.

	Over uit jaar 1	Onderschrijding Jaar 2	Bedrijfsquotum jaar 3
Groep 1	$30 - 28,64 = 1,36$	$28,64 - 28 = 0,64$	$25 + (2 - (2 * 0,9569)) = 25,09$
Groep 2	$27 - 26,45 = 0,55$	$26,45 - 26 = 0,45$	$25 + (1 - (1 * 0,9569)) = 25,04$
Groep 3	$25 - 25,00 = 0,00$	$25,00 - 25 = 0,00$	$25 + (0 - (0 * 0,9569)) = 25,00$
Groep 4	$21 - 19,91 = 1,09$	$19,91 - 20 = - 0,09$	$25 - 0,09 - (1 * 0,9569) = 24,87$

Tabel 4.1 *Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders waarbij in een rekening-courantsysteem met correctiefactor bij een forse overschrijding van individuele quota onder- en overschrijders worden gekort. Niet benutte productieruimte wordt doorgeschoven*

Bedrijfs- groep	% quotum	Productie Jaar 1	Bedrijfsquotum en productie jaar 2			Bedrijfsquotum jaar 3	
			Als onderschrij- ding jaar 1 wordt meegenomen	Als quotum jaar 2 gekort onder- en overschrijders	productie	Als onder- schrijding jaar 1 rest en jaar 2 wordt mee- genomen	Als quotum jaar 3 gekort onder- en overschrijders
1	25	20	30	28,64	28	27	25,09
2	25	23	27	26,45	26	26	25,04
3	25	25	25	25,00	25	25	25,00
4	25	29	21	19,91	20	26	24,87
totaal	100	97	103	100,00	99	104	100,00

Productieruimte die in jaar 2 door de korting niet kan worden benut, kan door de onderschrijders worden meegenomen naar volgende jaren.

In jaar 2 wordt het nationale melkquotum niet helemaal volgemolken. De groepen 1 en 2 blijven onder hun jaarquotum, groep 4 overschrijdt het jaarquotum. Groep 4 kan verevenen met de groepen 1 en 2 maar wordt daarvoor het derde jaar gekort. De groepen 1, 2 en 4 hebben zowel het overschot van de overschrijding uit jaar 1 als uit jaar 2 in principe in rekening gebracht maar daardoor komt de som van de jaarquota voor jaar 3 uit op 104%. Die 4% moet qua korting over de drie groepen worden verdeeld. Daardoor wijkt het gecorrigeerde quotum slechts weinig af van het oorspronkelijke bedrijfsquotum van 25% per groep. Dat leidt tot de conclusie dat de overgebleven productieruimte uit jaar 1 die in jaar 2 niet helemaal kon worden benut in principe wel kan blijven staan maar dat de melkveehouder daarmee weinig opschiet. Hij kan zijn achterstand, opgelopen door een aanzienlijke onderschrijding in het eerste jaar, nauwelijks inlopen. Vandaar dat we ook een tweede alternatief uitrekenen, namelijk wat er zou gebeuren als het in jaar 2 niet benutte deel van de overschrijding uit jaar 1 niet wordt meegenomen naar het derde jaar.

Berekeningen voor Jaar 3 als het in jaar 2 niet benutte deel uit jaar 1 niet naar jaar 3 wordt meegenomen: correctiefactor voor jaar 3: $1 / (0,64 + 0,45 + 0,09)$ ofwel $1/1,18 = 0,8475$

	Onderschrijding Jaar 2	Bedrijfsquotum jaar 3
Groep 1	$28,64 - 28 = 0,64$	$25 + (0,64 - (0,64 * 0,8475)) = 25,10$
Groep 2	$26,45 - 26 = 0,45$	$25 + (0,45 - (0,45 * 0,8475)) = 25,07$
Groep 3	$25,00 - 25 = 0,00$	$25 + (0 - (0 * 0,8475)) = 25,00$
Groep 4	$19,91 - 20 = - 0,09$	$25 - 0,09 - (0,09 * 0,8475) = 24,83$

Tabel 4.2 *Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders waarbij in een rekening-courantsysteem met correctiefactor bij een forse onderschrijding van individuele quota onder- en overschrijders worden gekort. Niet benutte productieruimte wordt niet doorgeschoven.*

Bedrijfs- groep	% quotum	Productie Jaar 1	Bedrijfsquotum en productie jaar 2			Bedrijfsquotum jaar 3	
			Als onderschrij- ding jaar 1 wordt meegenomen	Als quotum jaar 2 gekort onder- en overschrijders	productie	Als onder- schrijding jaar 2 wordt meegenomen	Als quotum jaar 3 gekort onder- en overschrijders
1	25	20	30	28,64	28	25,64	25,10
2	25	23	27	26,45	26	25,45	25,07
3	25	25	25	25,00	25	25,00	25,00
4	25	29	21	19,91	20	24,91	24,83
totaal	100	97	103	100,00	99	101,00	100,00

Productieruimte die in jaar 2 door de korting niet kan worden benut, kan in principe door de onderschrijders worden meegenomen naar volgende jaren. In dit voorbeeld is dat echter niet gedaan omdat dit in de praktijk toch niet kan worden ingelopen.

De verschillen tussen de tabellen 4.1 en 4.2 voor de laatste kolom zijn minimaal. Dat betekent dat het inderdaad weinig zin heeft om niet benutte productieruimte die het eerste jaar niet benut kan worden, mee te nemen naar volgende jaren. Het verschil is toch niet meer in te halen. Dat het verschil zo minimaal is, geeft aan dat deze conclusie ook geldt bij kleinere onderschrijdingen van het nationale melkquotum dan 3% (situatie in het voorbeeld voor het eerste jaar). Alles wat uit voorgaande jaren aan extra niet benutte productieruimte wordt meegenomen, belast de mogelijkheden voor het volgende jaar. Bovendien is de verwachting dat melkveehouders, door een goed rekening-courantsysteem, beter op hun melkquotum zullen melken. Daarom hebben we in tabel 4.3 een voorbeeld uitgewerkt waarbij de onderschrijding van het nationale melkquotum in het eerste jaar slechts 0,5% bedraagt en in jaar 2 ook.

Berekeningen voor Jaar 2: Correctiefactor voor jaar 2 $0,5 / (1 + 0,5 + 1)$ ofwel $0,5/2,5 = 0,20$

	Onderschrijding Jaar 1	Bedrijfsquotum jaar 2
Groep 1	$25 - 24 = 1$	$25 + (1 - (1 * 0,2)) = 25,80$
Groep 2	$25 - 24,5 = 0,5$	$25 + (0,5 - (0,5 * 0,2)) = 25,40$
Groep 3	$25 - 25 = 0$	$25 + (0 - (0 * 0,8475)) = 25,00$
Groep 4	$25 - 26 = -1$	$25 - 1 - (1 * 0,2) = 23,80$

Voor jaar 3 is de berekening dezelfde als voor jaar 2 met als verschil dat in jaar 3 groep 1 gelijk is aan groep 2 in jaar 2 en groep 2 gelijk aan groep 1 in jaar 2.

Tabel 4.3 *Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders waarbij in een rekening-courantsysteem met correctiefactor bij een lichte onderschrijding van individuele quota onder- en overschrijders worden gekort. Niet benutte productieruimte wordt niet doorgeschoven.*

Bedrijfs- groep	% quotum	Productie Jaar 1	Bedrijfsquotum en productie jaar 2			Bedrijfsquotum jaar 3	
			Als onderschrij- ding jaar 1 wordt meegenomen	Als quotum jaar 2 gekort onder- en overschrijders	productie	Als onder- schrijding jaar 2 wordt meegenomen	Als quotum jaar 3 gekort onder- en overschrijders
1	25	24,0	26,0	25,8	25,3	25,5	25,4
2	25	24,5	25,5	25,4	24,4	26,0	25,8
3	25	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
4	25	26,0	24,0	23,8	24,8	24,0	23,8
totaal	100	99,5	100,5	100,0	99,5	100,5	100,0

Productieruimte die in jaar 2 door de korting niet kan worden benut, kan in principe door de onderschrijders worden meegenomen naar volgende jaren. In dit voorbeeld is dat niet gedaan omdat dit in de praktijk toch niet kan worden ingelopen.

Stel dat alle groepen het derde jaar exact op hun bedrijfsquotum melken, dan produceert iedere groep in drie jaar:

Groep 1	24,0 + 25,3 + 25,4	= 74,7%
Groep 2	24,5 + 24,4 + 25,8	= 74,7%
Groep 3	driemaal 25	= 75,0%
Groep 4	26,0 + 24,8 + 23,8	= 74,6%

In de situatie van tabel 3 lopen de gerealiseerde quota niet ver uiteen. Drie groepen halen de 75% in drie jaar niet helemaal. Dat komt doordat moet worden voorkomen dat het nationale melkquotum wordt overschreden. Het is echter wel zo dat onder- en overschrijders in ongeveer gelijke mate die 75% niet helemaal realiseren. Dat betekent dat het doel: een betere verdeling van over- en onderschrijding naar verhouding van het oorspronkelijke bedrijfsquotum, wordt gerealiseerd.

Als inderdaad gekozen wordt voor een rekening-courantsysteem met correctiefactor met de uitwerking als in tabel 4.3 is weergegeven, kan de vraag worden gesteld of delen van niet benutte productieruimte die in de praktijk niet benutbaar blijken, geheel moeten wegvallen. Een voorbeeld kan duidelijk maken dat dit niet aan te bevelen is. Gesteld dat bijvoorbeeld in jaar 3 van tabel 4.3 als volgt wordt geproduceerd:

Groep 1	25,5
Groep 2	26,0
Groep 3	26,0
Groep 4	23,5
Totaal	101,0

In bovenstaand voorbeeld wordt het nationale melkquotum met 1% overschreden waardoor superheffing verschuldigd is. De groepen 1 en 2 produceren dan boven hun ge-

corrigeerd bedrijfsquotum maar niet boven het bedrijfsquotum dat ze zonder correctie hadden mogen benutten. Er ontstaat echter extra ruimte doordat groep 4 het gecorrigeerde quotum niet benut. Anderzijds echter overschrijdt groep 3 het bedrijfsquotum met 1%. In een dergelijke situatie is er iets voor te zeggen die superheffing te laten betalen door groep 3 en niet voor een deel door de groepen 1 en 2. Met andere woorden: de vereveningsmogelijkheid die ontstaat doordat groep 4 het bedrijfsquotum voor dat jaar niet benut, zou ten goede kunnen komen aan de groepen die gekort zijn op hun mee te nemen niet benutte productieruimte uit voorgaande jaren en niet aan groep 3 die nu immers ook overschrijdt.

In tabel 4.4 is een voorbeeld uitgewerkt waarbij het nationale melkquotum licht wordt overschreden waardoor superheffing is verschuldigd.

Tabel 4.4 Bedrijfsquotum voor vier groepen melkveehouders waarbij in een rekening-courantsysteem met correctiefactor bij een lichte onderschrijding van individuele quota en een lichte overschrijding van het nationaal quotum onder- en overschrijders worden gekort

Bedrijfs- groep	% quotum	Productie Jaar 1	Bedrijfsquotum en productie jaar 2			Bedrijfsquotum jaar 3	
			Als onderschrij- ding jaar 1 wordt meegenomen	Als quotum jaar 2 gekort onder- en overschrijders	productie	Als onder- schrijding jaar 2 wordt meegenomen	Als quotum jaar 3 gekort onder- en overschrijders
1	25	24,0	26,0	26,0	26,5	24,75	24,75
2	25	25,5	24,5	24,5	25,0	24,75	24,75
3	25	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
4	25	26,0	24,5	24,5	24,0	25,5	25,5
totaal	100	100,5	100,0	100,0	100,5	100,0	100,0

Productieruimte die in jaar 2 door de korting niet kan worden benut, kan in principe door de onderschrijding worden meegenomen naar volgende jaren. In dit voorbeeld is dat niet gedaan omdat dit in de praktijk toch niet kan worden ingelopen.

Er moet het tweede jaar over 0,5% superheffing worden betaald. De groepen 2 en 4 overschrijden hun bedrijfsquotum, er kan 1% worden verevend door de onderschrijding van groep 1. De groepen 2 en 4 kunnen ieder 0,5% verevenen waardoor groep 4 de superheffing over 0,5% betaalt. Maar daardoor wordt het bedrijfsquotum voor die groep voor het komende jaar in eerste instantie niet met 1% maar met een half procent gekort. De onderschrijding van groep 1 kan in zijn geheel worden meegenomen naar het tweede jaar. Er hoeft niet te worden gekort.

Het tweede jaar wordt het melkquotum eveneens met 0,5% overschreden waarvoor superheffing is verschuldigd. De groepen 1 en 2 kunnen ieder 0,25% verevenen door de onderschrijding die groep 4 realiseert. Voor de andere 0,25% moeten beide groepen superheffing betalen zodat in totaal over 0,54% superheffing wordt betaald. Groep 4 kan alle niet benutte productieruimte meenemen naar het derde jaar; er hoeft niet te worden gekort.

Uit bovenstaande voorbeelden wordt duidelijk dat bij onderschrijdingen van het nationale melkquotum het niet mogelijk is alle niet benutte productieruimte mee te nemen naar het volgende jaar. Bovendien blijkt het in de praktijk lastig te zijn om niet benutte productieruimte uit voorgaande jaren, die het tweede jaar niet kan worden meegenomen, later

alsnog te benutten. Ze kunnen wel blijven staan om in voorkomende gevallen de verevening zo te verdelen dat zo min mogelijk de superheffing wordt betaald door melkveehouders die nog niet benutte productieruimte uit voorgaande jaren hebben. Als er sprake is van lichte overschrijdingen van het nationale melkquotum blijft het deel van de niet benutte productieruimte, dat niet kan worden meegenomen, beperkt. In jaren waarin het nationale melkquotum licht wordt overschreden, lijkt het wel mogelijk om alle niet benutte productieruimte mee te nemen naar het volgende jaar. De stabiliteit van het systeem is gebaat bij niet te grote afwijkingen in de benutting van het nationale melkquotum. En aandachtspunt blijft de administratieve lastendruk.

5. Conclusies

1. Sinds de invoering van de melkquotering is, op twee jaar na, steeds superheffing afgedragen. Het equivalent van deze, het nationale melkquotum overschrijdende, hoeveelheden is wel geproduceerd, verwerkt en afgezet wat extra kosten met zich heeft meegebracht.
2. Sinds de invoering van de melkquotering zijn de overschrijdingen van het nationale melkquotum gedaald. Dit betekent dat zowel melkveehouders als uitvoerende organisaties beter met het systeem hebben leren omgaan.
3. Er zijn diverse alternatieven onderzocht om melkveehouders meer ruimte en flexibiliteit te geven bij het volmelken van hun melkquotum. Twee systemen lijken daarbij qua haalbaarheid hoge ogen te gooien. Dat is in de eerste plaats een rekening-courantsysteem met correctiefactor waarbij door jaarlijks wisselende kortingen vooraf op de oorspronkelijke bedrijfsquota plus mee te nemen niet benutte productieruimte uit het voorgaande jaar wordt voorkomen dat overschrijding van het nationale melkquotum ontstaat zonder dat iemand kan worden aangesproken op de dan verschuldigde superheffing. Overschrijders worden voor hun overschrijding in het voorgaande jaar gekort voorzover ze die overschrijding hebben kunnen verevenen. In de tweede plaats is dat het beter benutten (verhogen van de vergoeding voor het gebruik van productieruimte van onderschrijders door overschrijders) van de financiële verevening die nu al door enkele zuivelfabrieken wordt toegepast (kwartjesregeling).
4. Niet benutte productieruimte die door kortingen niet kan worden benut, kan in principe worden meegenomen naar latere jaren maar in de praktijk is het lastig die productieruimte later alsnog te benutten. Het lijkt beter met de niet benutte productieruimte van het laatste jaar te werken en overgebleven ruimte uit eerdere jaren te reserveren en dat bij verevening in te zetten. Als onder- en overschrijdingen van het nationale melkquotum beperkt blijven, valt de 'definitief' niet benutbare productieruimte overigens mee. De stabiliteit van het systeem is gebaat bij lichte over- en onderschrijdingen.
5. Aandachtspunten voor bovenvermeld rekening-courantsysteem zijn vooral de ontwikkeling van de administratieve lastendruk. Voor de financiële verevening geldt dat voorkomen moet worden dat een hogere vergoeding leidt tot een bodem in de leaseprijs voor melk en dat het blijft bij een vrijblijvend advies waardoor er in de praktijk weinig verandert.
6. Een vertegenwoordiger van de zuivelindustrie heeft aangegeven niet te zitten wachten op 'wettelijke' regelingen of PZ verordeningen die het geheel eerder ingewikkeld maken dan gemakkelijker. Het is nog niet bekend hoe breed die mening leeft.
7. Er lijkt een vast patroon te zitten in het handelen van melkveehouders ten aanzien van het benutten van hun bedrijfsquotum. Een aanzienlijke groep (40 - 45%) lijkt voor het bewust overschrijden van hun bedrijfsquotum te kiezen, wellicht met het oog op verevenings-mogelijkheden met niet benutte productieruimte van onder-

schrijders. Een veel kleinere groep (10 - 15%) lijkt beslist te willen voorkomen dat ze superheffing moet afdragen en is daarom altijd voorzichtig. Ongeveer 10% van de melkveehouders stelt zich voorzichtig op maar als ze merken dat er veel onderschrijding zal optreden, veranderen ze hun tactiek en proberen te overschrijden. Een groep van naar schatting 25 - 30% van de melkveehouders probeert goed op het bedrijfsquotum te melken maar er is maar een gering deel dat dit werkelijk lukt.

8. De prijs van melkquotum wordt bepaald door vraag en aanbod waarbij het saldo opbrengst minus variabele kosten met de te verwachten terugverdiendtijd, de belangrijkste rol spelen. In hoeverre het te kiezen systeem daarop nog van invloed is, hangt af van de wijze waarop melkveehouders omgaan met de voortschrijdende informatie het benutten van hun bedrijfsquotum en van het nationale melkquotum.

6. Aanbevelingen

1. Er zijn in hoofdzaak twee mogelijkheden om melkveehouders meer ruimte en flexibiliteit te geven bij het volmelken van hun melkquotum. Een eventuele keuze voor een van die beide vraagt meer inzicht in de administratieve lastendruk voor het rekening-courantsysteem en meer inzicht in het voorkómen van het veroorzaken van een bodem in de leaseprijs voor melk en het voorkómen van vrijblijvendheid waardoor er in de praktijk niets zou gebeuren voor de financiële verevening (kwartjesregeling).
2. Let voor de uiteindelijke keuze ook op eenvoud, gelijke behandeling van melkveehouders, eenduidigheid qua groepen, plannen van quota niet bemoeilijken, goed anticiperbaar voor melkveehouders, stimulans om dicht bij bedrijfsquotum uit te komen.
3. Ga, bij het verder uitwerken van enkele alternatieven, ook na hoe shockproof ze zijn voor ontwikkelingen op nationaal en internationaal niveau.
4. De mening over een mogelijke oplossing bij organisaties en melkveehouders hangt sterk samen met het beeld dat er bij wordt opgeroepen dan wel met de wijze waarop die regeling wordt opgezet en de mogelijkheden die iedere betrokken partij daarbij voor zichzelf ziet. Betrek daarom bij het eventueel verder ontwikkelen van enkele mogelijkheden en het maken van de definitieve keuze zoveel mogelijk alle betrokkenen om zoveel mogelijk te kunnen optimaliseren, vrijblijvendheid te voorkomen en draagvlak te creëren. Belangrijk is dat bedenkingen in gezamenlijke interactie met en voor elkaar kunnen worden opgelost.
5. Als het tot een keuze is gekomen, zorg dan voor een heldere beschrijving van het probleem voor instanties die veranderingen in regelgeving moeten doorvoeren.

Literatuur

Bouamra-Mechamache, Z. et.al.; *EU dairy sector: impact of Luxembourg reform, EU enlargement and trade negotiations*. Paper presented at the XIth International Congress of the EAAE 'The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System', Copenhagen, Denmark, 24-27 August, 2005.

Bruchem, C. van; Persoonlijke mededeling 29 juni 2006.

Friesland Foods; Persoonlijke mededeling financiële verevening. 26 juni 2006.

Jongeneel, Roel en Tommie Ponsioen; *WP02 - 2006 - the EU-enlargement and the dairy-beef sector: three policy simulations*. [download] <<http://edim.vitamib.com/>>, 2006.

Jongeneel, R.J.; Persoonlijke mededeling 27 juni 2006.

LEI/CBS; *Land- en tuinbouwcijfers*. LEI, Den Haag/ Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg, diverse jaren.

NMV. Negatief rekening-courantsysteem. Notitie Nederlandse Melkveehouders vakbond dd 11 januari 2006.

Plsek, Paul E. *Directed Creativity: creative thinking for serious people*. [www document] <<http://directedcreativity.com>>, 2001.

Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde deskundigen

D.W. Bruil (Instituut voor Agrarisch Recht)

C. van Bruchem (LEI)

J.W. van der Schans (LEI)

C.H.G. Daatselaar (LEI)

A.M. Prins (melkveehouder)

R.J. Jongeneel (LEI en LSG Agrarische Economie en Plattelandsbeleid van Wageningen
Universiteit)

G.W.J. Heerink, Friesland Foods