

# Geen cent te veel

## Over opties voor het verlagen van de quotumkosten in de melkveehouderij

T.A. Vogelzang  
C.J.A.M. de Bont  
P.B. Berentsen  
C.H.G. Daatselaar  
L.I. van Dellen  
R.B.M. Huirne  
C.J.W. Wolswinkel

Projectcode 30060

Augustus 2003

Rapport 2.03.18

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

Geen cent te veel; Over opties voor het verlagen van de quotumkosten in de melkveehouderij

Vogelzang, T.A., C.J.A.M. de Bont, P.B. Berentsen, C.H.G. Daatselaar, L.I. van Dellen, R.B.M. Huirne, C.J.W. Wolswinkel

Den Haag, LEI, 2003

Rapport 2.03.18; ISBN 90-5242-845-X; Prijs €14,- (inclusief 6% BTW)

78 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport analyseert verschillende mogelijkheden om de kosten van de verwerving van melkquotum voor de Nederlandse melkveehouders te verlagen. Aanleiding voor de studie in opdracht van het Ministerie van LNV en het bedrijfsleven vormen de in de loop van de jaren sterk toegenomen kosten verbonden aan het melkquotum bij een stagnerende inkomensontwikkeling in de melkveehouderij. Besproken worden de voorstellen die door de verschillende organisaties in dit kader zijn gepresenteerd. Geconcludeerd wordt dat een combinatie van deze opties de meeste mogelijkheden biedt om het nagestreefde doel van verlaging van de quotumkosten te realiseren.

**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, 2003

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.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Aanleiding en doel	13
1.2 Opbouw van het rapport	13
<b>2. Probleemanalyse</b>	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Mechanisme van de melkquotummobiliteit	14
2.3 De koper	14
2.4 De verkoper	16
2.5 De transactie tussen koper en verkoper	18
2.6 Conclusies voor het vervolg van de studie	19
<b>3. Beschouwing van de markt van melkquotum</b>	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Quotum als beleidsinstrument	20
3.3 Quotum als productiemiddel	21
3.4 Productiemiddel en prijs	22
3.5 Redenen voor schaarste	23
3.6 Quotum en inkomen	25
3.7 Ontwikkeling van quotumprijzen	25
3.8 Terugblik op de handel in quota	26
3.9 Deelnemers aan de quotatransacties	28
3.10 Quotumverwerving en kosten	29
3.11 Toekomstbeeld quotumtransacties in de melkveehouderij	30
3.12 Conclusies	32
<b>4. Kwalitatieve analyse van de aangedragen alternatieven</b>	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Opties voor kostenverlaging van quota	33
4.3 Criteria voor beoordeling opties	38
4.4 Beoordeling opties aan de hand van de geformuleerde criteria	39
4.5 Conclusies	44

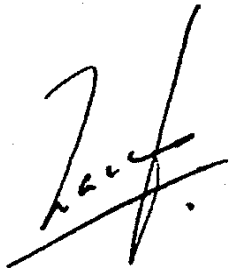
	Blz.
<b>5. Kwantitatieve beoordeling van alternatieven</b>	46
5.1 Inleiding en uitleg beoordeling	46
5.2 Tweestromenplan	48
5.3 Huurkoop	51
5.4 Melkquota buiten belastingregime	54
5.5 Quotumbeurs	55
5.6 'Kwartjesregeling'	55
<b>6. Combinatiemogelijkheden</b>	56
6.1 Inleiding	56
6.2 Overzicht ontbrekende elementen nieuwe en bestaande opties	56
6.3 Combinatiemogelijkheden	60
6.4 Benodigd vervolgonderzoek	62
<b>7. Discussie</b>	64
<b>8. Conclusies en aanbevelingen</b>	65
8.1 Conclusies	65
8.2 Aanbevelingen	67
<b>Literatuur</b>	69
<b>Bijlagen</b>	
1. Kosten melkveehouderij en quotum	73
2. Spreiding en ontwikkeling in kostprijs melk	74
3. Beknopte analyse van de quotumbeurs in Denemarken en Duitsland	77

## Woord vooraf

Op verzoek van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) en het Productschap Zuivel heeft het LEI een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor het verlagen van de kosten van het verwerven van melkquotum voor de veehouders. Aan het onderzoek hebben, naast de medewerkers van het LEI die in het rapport worden genoemd, ook bijgedragen Ruud Huirne en Paul Berentsen van de Leerstoelgroep Agrarische Bedrijfseconomie van Wageningen Universiteit en Researchcentrum en Lubbert van Dellen van AVM, Accountants en Adviseurs.

In het onderzoek was de interactie met de begeleidingscommissie van eminent belang om de verschillende mogelijkheden voor de verlaging van quotumkosten tegen het licht te houden. De begeleidingscommissie bestond uit de heren Jan van Weperen (voorzitter, LTO Nederland), Metske Koopmans (LTO Nederland), Gerrit Roos (NMV), Paul Schram (NAJK) en Hans Verkerk (LNV).

Het LEI wil de begeleidingscommissie van harte danken voor hun bijdragen aan de totstandkoming van het rapport.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse  
Algemeen Directeur LEI B.V.





# Samenvatting

Oplopende kosten van quotumverwerving in de melkveehouderij nodigen uit tot aanpassingen in het quotumverkeer. In dit onderzoek worden enkele voorstellen gezien die afzonderlijk of in combinatie met elkaar bij kunnen dragen aan het verlagen van de kosten van de verwerving van quotum. Het gaat hierbij om de volgende vier mogelijkheden: het geleidelijk en gedeeltelijk afkomen van de aankoop van quota inclusief herverdeling; het mogelijk maken van huurkoop; het instellen van een quotumbeurs en het niet meer toestaan van het fiscaal afschrijven van quotumaankoop. Het stopzetten van het permanent verleen van melkquota is in het onderzoek als uitgangspunt meegenomen.

De kosten verbonden aan het verwerven van melkquotum zijn in Nederland in de loop van de jaren sterk opgelopen, van ruim 1 eurocent rond 1990 naar circa 6 eurocent per kilogram melk in 2003 bij in globale zin gelijkblijvende opbrengstprijzen van melk. Deze oplopende kosten, tot momenteel circa 15% van de kostprijs van melk, zorgen er mede voor dat de inkomens van de melkveehouderij onder druk staan en de positie van de Nederlandse melkveehouderij in de EU verzwakt. Het verwerven van melkquotum is voor de melkveehouders die als zodanig actief willen blijven nodig om de continuïteit en inkomensmogelijkheden van het bedrijf in stand te houden, terwijl de verkopers van melk in de quotummarkt een relatief sterke positie hebben. Dit is dan ook aanleiding tot het zoeken naar mogelijkheden om de kosten van het verwerven van melkquotum te verlagen.

De voor het onderzoek aangedragen opties zijn:

- tweestromenplan (gedeeltelijke en geleidelijk toenemende afoming);
- huurkoop van melkquota;
- instellen van een quotumbeurs;
- wegnemen fiscaal voordeel bij aankoop quota.

In het onderzoek is ervan uitgegaan dat het permanent verhuren (leasen) van melk sterk wordt beperkt, zoals onlangs door de Minister van LNV is voorgesteld. Dit voorstel wordt in deze studie dan ook niet diepgaand geanalyseerd.

De genoemde opties voor het verlagen van de quotumkosten hebben elk voor zich uiteenlopende voor- en nadelen. Deze komen in de betreffende hoofdstukken van dit rapport vrij uitvoerig aan de orde. In eerste instantie zijn de opties aan de hand van een aantal criteria kwalitatief geanalyseerd. De criteria hebben betrekking op onder meer de prijs en de kosten van het quotum, het inkomen in relatie tot de financieringsmogelijkheden, de structuurontwikkeling en sociaal-economische gevolgen en de uitvoeringslasten. Vervolgens wordt met behulp van het model APPROXI een beeld gegeven van de kwantitatieve effecten, met name wat betreft de kosten voor de verwerver, per optie.

Meest relevante uitkomsten van deze analyses zijn de volgende. Het tweestromenplan (NAJK) maakt het gemakkelijker om het bedrijf te continueren; jaarlijks wordt namelijk om niet een extra quotum verkregen. Het oplopende afomingspercentage zal potentiële beëindigers motiveren eerder hun quotum aan te bieden, maar door de (per saldo)

kleinere vrij verhandelbare hoeveelheid melk zal de prijs hiervoor toenemen. Per saldo, omdat een deel van de quota zonder betaling overgaat, kunnen de verwervingskosten echter afnemen.

De vermindering van deze kosten kan zelfs groter zijn dan de toename van de productiekosten van de melkveehouderij in Nederland als gevolg van de afoming. Deze toename is het gevolg van een wat minder efficiënte bedrijfsstructuur dan onder het huidige stelsel. De uitvoeringslasten kunnen bij een vaste procentuele toedeling van de afgeroomde quota vrij beperkt blijven.

Huurkoop (NMV) kan, afhankelijk van de afgesproken duur (termijn) waarin de quota economisch geheel zijn overgegaan, voor de verwerfer min of meer gelijke kosten per jaar als het huidige leasen met zich brengen. De huurkoper zal dan ook in het algemeen geen vreemd geld hoeven te lenen om de termijnen te betalen. Voor de verkoper is het voordeel van de gespreide betaling een lagere fiscaal tarief dan bij (directe) verkoop. Het belangrijkste voordeel van huurkoop ten opzichte van permanent leasen voor de sector is dat het zicht geeft op het verwerven in eigendom binnen een overzienbare periode. In die zin is het vooral kostenbesparend. Huurkoop vergt echter wel een (economische) relatie gedurende een aantal jaren tussen de kopende en de verkopende partij. Momenteel is dit vrijwel alleen mogelijk in het kader van een maatschap, waarbij het COS sinds kort een uitsluitend hierop gerichte maatschapvorming (samenvoeging quotumnummers) niet meer toelaat. De controle en uitvoering van huurkoop kan overigens vrij complex zijn.

Het organiseren van een quotumbeurs kan de transparantie in de markt vergroten; er ontstaat meer helderheid over de daadwerkelijk gerealiseerde prijzen en er kan, wanneer de beurs als enige transactiemarkt geldt, ook worden vermeden dat er speculatiewinsten worden geboekt ten laste van de sector. In die zin kan het tot enige kostenbesparing leiden voor de sector. Deze besparing komt mogelijk vooral ten goede aan de verkopers van quota.

Het niet meer toestaan van het fiscaal afschrijven van de aankoop van melkquotum kan onder voorwaarden een voordeel voor zowel de koper als de verkoper opleveren. Voor de verkoper is dit het geval als de opbrengst van de verkoop van het quotum onbelast blijft en de prijs niet te sterk daalt. Voor de koper indien de prijs als gevolg van het niet meer in de inkomstenbelasting betrekken van de quota voldoende daalt. Er is dus een prijsrange aan te geven die voor beide partijen voordeel oplevert (90 tot 100 eurocent per kilogram bij een actuele prijs van circa 160 eurocent).

Hoewel dat al als een van de uitgangspunten is genomen voor de analyse, is overigens wel berekend dat het stoppen van het permanent verhuren van melkquotum op korte termijn een prijsdalend effect heeft van ruim 5% voor de melkquota. Zonder andere maatregelen in de melkquotummarkt zal dit prijseffect na enige tijd echter wegebben. Voor degenen die de afgelopen jaren het gehele quotum verhuurden kan het vervallen van deze mogelijkheid een duidelijk negatief gevolg hebben, met name in pachtsituaties waarbij de opbrengst van het quotum gedeeld moet worden met de verpachter. Verder is de huidige relatief lage rentestand in het nadeel van deze 'permanente verleasers'.

Niet diepgaand in beschouwing genomen en nader geanalyseerd is verder de mogelijkheid om de 'kwartjesregeling' af te schaffen. Deze regeling heeft overigens slechts beperkte invloed op de quotummarkt.

De verschillende genoemde voorstellen kunnen, met name in onderlinge combinatie, tot vergaande kostenbesparingen in de melkveehouderij leiden.

Op basis van het onderzoek worden enkele aanbevelingen gedaan voor overleg en aanvullend onderzoek om de voorgestelde opties in de praktijk te brengen.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding voor het onderzoek vormen de stijgende kosten van het aanschaffen van melkquotum door de Nederlandse melkveehouders. In dit verband zijn er door verschillende organisaties in de loop van de jaren, en ook nog recentelijk, voorstellen gedaan om tot een verlaging van de betreffende kosten te komen. De verschillende voorstellen zijn voornamelijk gericht op verlaging van de quotumkosten met het oog op de verbetering van de continuïteits- en inkomensmogelijkheden van de Nederlandse melkveehouderij in het Europese krachtenveld. De voorstellen hebben hierbij een verschillende uitwerking en kunnen uiteenlopende gevolgen hebben.

Dit maakt het interessant om de voorstellen nader te beoordelen en op basis van de analyses tot conclusies te komen die kunnen worden benut door de betrokken organisaties en het Ministerie van LNV.

## 1.2 Opbouw van het rapport

Het rapport geeft in eerste instantie in hoofdstuk 2 een schets van het probleem. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de systematiek van de quotumhandel en de positionering van de kopers en verkopers op de quotummarkt. Ook wordt ingegaan op enkele aspecten van de transactie tussen koper en verkoper, waaronder met name de transparantie van de quotummarkt. In hoofdstuk 3 wordt de quotummarkt in de melkveehouderij in al zijn facetten nader beschouwd. Hierbij wordt onder meer ingegaan op de betekenis van de melkquota als beleidsinstrument en productiemiddel, de prijsvorming van quota en de handel in quota. Ook wordt stilgestaan bij de kosten van het verwerven van melkquota mede tegen de achtergrond van de toekomst van de melkveehouderij. Hoofdstuk 4 geeft aan de hand van een aantal toetsingscriteria een beoordeling van de in discussie gebrachte voorstellen ter verlaging van de quotumkosten. Hoofdstuk 5 sluit hierop aan door in kwantitatieve zin de voorstellen te analyseren. Hoofdstuk 6 gaat specifiek in op mogelijke nieuwe opties of combinaties van opties voor het verlagen van de quotumkosten. Afrondend volgen nog hoofdstuk 7 met discussie en hoofdstuk 8 met conclusies en aanbevelingen.

## 2. Probleemanalyse

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van het proces van melkquotummobiliteit en de drijvende krachten achter dat proces. De procesgang kan worden gezien als een mechanisme waarbij een aantal factoren aan de orde zijn ('draaiknoppen') waar men invloed op uit kan oefenen. Dit is van belang voor de analyse van mogelijkheden om te komen tot lagere quotumkosten.

De achtergrond van deze analyse is te komen tot een betere uitgangspositie (inkomen) van de melkveehouderijsector in Nederland. Het feitelijke probleem daarbij is een melkprijs die niet meestijgt met de inflatie, in combinatie met een onttrekking van (te) veel geld uit de (blijvende) sector. Dit geld komt bovendien niet volledig (netto) ter beschikking van de verkoper omdat deze nog fiscaal af moet rekenen en de handel ook haar deel vraagt.

In dit hoofdstuk staan we vooral stil bij de positie van de koper (verwerver) en de verkoper (vervreemder) van melkquotum, evenals bij verschillende kenmerken van de quotummarkt (waaronder transparantie).

### 2.2 Mechanisme van de melkquotummobiliteit

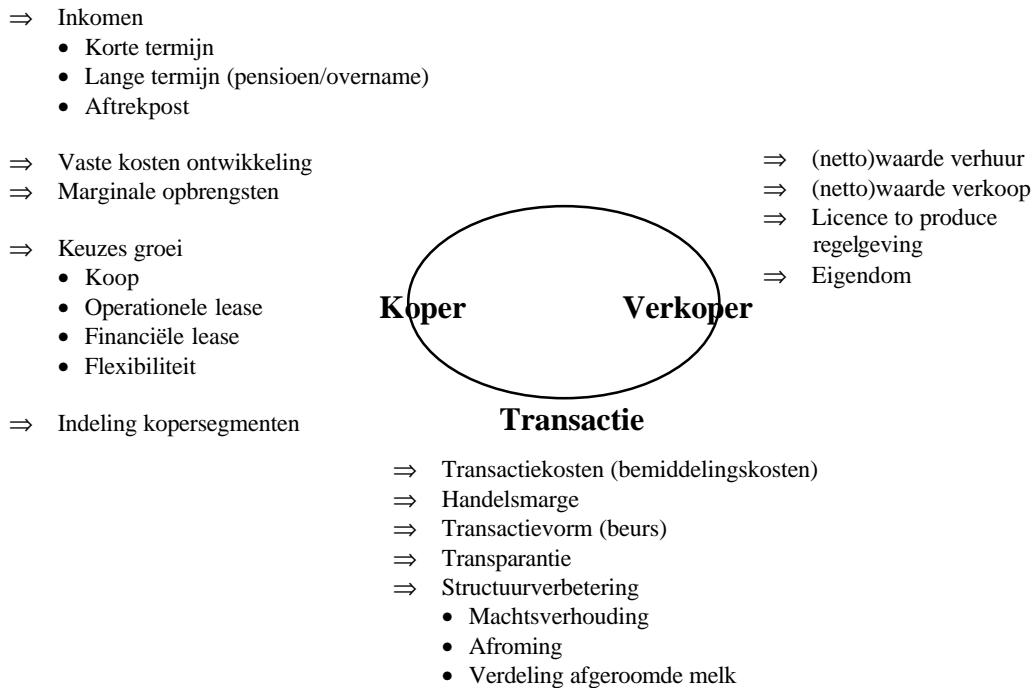
Het mechanisme van de melkquotummobiliteit wordt in figuur 2.1 in beeld gebracht. In figuur 2.1 is specifiek gekeken naar drie aspecten van de melkquotumhandel: de koper, de verkoper en de transactie tussen beiden. Vanuit de koper (als 'blijvende melkveehouder') is gekeken naar zijn drijvende krachten om te streven naar een uitbreiding van zijn melkquotum. Vanuit de verkoper is in het bijzonder gekeken naar specifieke invloed van regelgeving. Rondom de transactie zijn die aspecten in beeld gebracht die tijdens de transactie van invloed zijn.

### 2.3 De koper

De koper is in principe een blijvende melkveehouder die zijn inkomen niet alleen voor de korte termijn maar ook voor de lange termijn veilig wil stellen. Voor de koper zijn de volgende zaken van belang:

#### *Inkomen*

Het inkomen in de melkveehouderij staat continu onder druk. Deze druk komt vooral voort uit een gelijkblijvende melkprijs en uitgaven (vooral vaste kosten) die door inflatie stijgen. De melkveehouder is als manager van zijn bedrijf en voor zijn gezinsinkomen verplicht hier een oplossing voor te zoeken.



*Figuur 2.1 Mechanisme van melkquotummobiliteit*

Vanuit zijn streven naar continuïteit zal hij moeten anticiperen op de inkomensmogelijkheden van de volgende generatie, zodat deze op het moment van bedrijfsovername naast inkomen ook het pensioen van de huidige ondernemer kan betalen. Dit tweede aspect van continuïteit (overnamemogelijkheid) gaat verder dan de som van de marginale opbrengstrijzen in de toekomst. Bij vergroting van het melkquotum verandert in principe het pensioen van de ouders nauwelijks en kan de opvolger de pensioenlasten over meer kilogrammen melk verdelen.

#### *(Vaste) Kosten*

De Nederlandse melkveehouderij kent, vergeleken met het buitenland, relatief lage variabele kosten (vooral voerkosten) en hoge vaste kosten (algemene kosten, pacht, lease, rente en aflossing). Door deze geschetste verhouding van variabele en vaste kosten zal de Nederlandse melkveehouder als ondernemer relatief veel rekening moeten houden met de vaste kosten. Dit wordt versterkt door de inflatoire druk op de vaste kosten. Dit leidt echter veelal wel tot een teruglopende marge. De ondernemer kan deze teruglopende marge accepteren dan wel compenseren door extra omzet (lees uitbreiding melkquotum). Het voordeel is dat de vaste kosten een groot deel van de kostprijs uitmaken en de marginale opbrengst van extra melk dus hoog is. De hogere vaste kosten, inflatoire druk en technologische vooruitgang versterken elkaar en kunnen gezamenlijk worden gezien als drijvende krachten achter de quotumhandel in ons land. Deze drijvende krachten zijn in ons land substantieel sterker dan in het buitenland.

In de bovenstaande redenering over de vaste kosten zit deels een cirkelredenering opgesloten. Immers, het te lage inkomen van veel ondernemers zou ook veel wijkers op

moeten leveren met veel aanbod van quotum. In de praktijk zien we dit minder snel gebeuren dan wellicht verwacht. Het lage inkomen betekent voor veel melkveehouders nog niet dat ze hun melkquotum voor de verkoop aanbieden als hun inkomen terugloopt. Hun generatie kan immers nog voldoende inkomen uit het bedrijf halen. Hierdoor komt hun quotum niet zo snel op de markt als men op het eerste gezicht zou verwachten. Hier treedt dus een behoorlijke vertraging van het aanbod op.

#### *Marginale kosten en opbrengsten*

De vooruitgang in het management en de genetische vooruitgang in de melkveehouderij zorgen er onder andere voor dat de gemiddelde productie per koe in ons land jaarlijks met 125 kg groeit. Zonder quotumuitbreiding betekent dit een verkleining van de veestapel. Een melkveehouder bekijkt de quotumuitbreiding nadrukkelijk vanuit zijn marginale kosten en opbrengsten (melkgeld minus extra kosten). Voor veel melkveehouders betekent dit dat ze hun saldo met inbegrip van extra voerkosten en een beperkte vergoeding voor extra arbeid beschikbaar stellen voor de financiering van extra melkquotum. Dit proces wordt sterk gestimuleerd door de stijging van de vaste kosten. Dat deze stijging niet leidt tot een stijging van het aanbod, wordt vooral veroorzaakt door de vertragende werking van het systeem.

#### *Keuzes blijvende melkveehouder*

Vanuit de bovenstaande drijvende krachten wordt een melkveehouder die een bedrijf wenst te ontwikkelen waar ook de volgende generatie mee verder kan, gestimuleerd zijn bedrijf te laten groeien door het melkquotum te vergroten. Dit kan momenteel door aankoop van melkquotum of lease (operationele lease).

Uit veel signalen blijkt dat de praktijk op dit vlak momenteel naarstig op zoek is naar flexibiliteit. Hierbij gaat de wens in eerste instantie uit naar een vorm met gespreide betaling. De belangen van de verkoper - kan ik de opbrengst fiscaal uitspreiden over meerdere boekjaren?; wat houd ik netto over? - staan daarbij centraal. Het belang van de koper kan vooral worden gevonden in de gespreide betaling waar geen financiering meer voor nodig is. Deze belangen kunnen worden gevonden bij huurkoop. Dit wordt nauwelijks toegepast.

In tweede instantie is de praktijk op zoek naar een mogelijkheid om het quotum fiscaal te kunnen 'doorschuiven'. Deze flexibiliteit wordt momenteel gevonden in samenwerkingsverbanden tussen potentiële stakers en blijvers. Hier is de melkquotummaatschap een voorbeeld van. Deze wordt ook gestimuleerd door het verbod op structureel verleasen. Mede doordat het COS sinds 1 mei geen melkquota meer samenvoegt, liggen hier evenwel wel praktische knelpunten.

## **2.4 De verkoper**

Voor het gemak gaan we er in deze analyse van uit dat de verkoper een potentieel stakende melkveehouder is. Het gaat hierbij om een sterk autonoom proces. Door de ontwikkelingen in de sector (veelal een klein bedrijf zonder opvolging) komt de staker tot de beslissing om te staken. De relatie tussen deze beslissing en de prijs van het melkquotum is niet erg sterk. Eenmaal besloten, is zijn doel om het productiemiddel melkquotum dat hij in eigendom



heeft, maximaal 'uit te melken' zonder zelf feitelijk te melken. Dit betekent dat voor hem van belang is wat de (netto)waarde is bij verkoop en welke inkomsten hij voor de verkoop kan generen uit (netto)verhuur. Hij zal proberen het maximum van beide (netto)waarden te realiseren. Voor de verkoper zijn de volgende aspecten van belang:

#### *Waarde bij verhuur*

De waarde bij verhuur wordt door verschillende factoren bepaald:

- de marginale opbrengsten die een koper kan realiseren met extra melk (= maximale leaseprijs);
- de hoeveelheid melk die een koper maximaal mag leasen (lease als alternatief voor financiering). Momenteel is dit nog 75.000 kg;
- de zekerheid (tijdshorizon) van het melkquotasysteem.

Voor de verleaser is hierbij van belang de wijze waarop de leaseopbrengsten fiscaal worden belast. In principe geldt dat het ontvangen van een (relatief) klein bedrag over meerdere jaren (door verleasen) fiscaal gezien altijd voordeliger is dan één relatief groot bedrag bij verkoop.

#### *Waarde bij verkoop*

De vraagprijs wordt naast de marktomstandigheden door de volgende factoren bepaald:

- de manier waarop het geld wordt ontvangen. De koper betaalt een brutoprijs, echter voor de verkoper is de netto-opbrengst bepalend. De netto-opbrengst wordt bepaald door het belastingregime waarmee de opbrengst wordt behandeld. Daarbij kan interessant zijn om de opbrengst uit te smeren over verschillende jaren (de verkoperskant van financiële lease). Mede doordat het structureel verleasen wordt verboden zal er nog meer vraag bij de verkopers zijn naar een systeem waarmee de opbrengst van melkquotum uitgesmeerd kan worden over meerdere jaren;
- de zekerheid (tijdshorizon) van het melkquotasysteem.

#### *Licence to produce*

De extra voorwaarden (licence to produce) die de maatschappij tegenwoordig stelt om melk te mogen produceren en daarmee samenhangende investeringen voor een blijvende melkveehouder kunnen, in relatie tot de marginale opbrengsten en transactievormen, leiden tot meer verleasers ('uit melken' is gemakkelijker dan 'zelf melken') en stoppers. Dit betekent dat extra aandacht nodig is voor de effecten van de licence to produce op dit machtsevenwicht tussen kopers en verkopers.

#### *Eigendom en pacht*

In Nederland is het melkquotum eigendom van de melkende veehouder (bij pacht samen met de verpachter). In andere landen is het quotum deels van de fabriek of de overheid. In Nederland zorgt het (veelal volledige) eigendom bij de veehouder met de relatief hoge marginale opbrengsten en de sterke drijvende kracht vanuit de vaste kosten mede voor een hogere quotumprijs. Juist pachters hebben dan een sterk belang bij het mogelijk blijven van structureel verleasen. Voor de pachter is verleasen de enige mogelijkheid. Vervalt het ver-

leasen dan heeft de pachter maar 2 opties; zelf melken of niet melken met het risico om door de verpachter aan te worden gesproken op onbehoorlijk gedrag.

## 2.5 De transactie tussen koper en verkoper

Bij de transactie tussen koper en verkoper zijn een aantal onderwerpen van belang. Het gaat hierbij om de volgende zaken:

### *Transactiekosten*

Transactiekosten betreffen vooral de kosten die bemiddelaars in melkquotum in rekening brengen. Deze kosten bestaan voornamelijk uit administratiekosten om aan- en verkoop bij elkaar te brengen. Daarnaast moet de transactie bij het Centraal Orgaan Superheffing worden gemeld en ook daar zijn enige kosten aan verbonden.

### *Handelsmarge*

Veel tussenpersonen werken niet (uitsluitend) als bemiddelaar maar kopen en verkopen feitelijk zelf met een speculatief element. Dit verhoogt de snelheid en zekerheid voor koper en verkoper, maar komt de transparantie van de quotummarkt (in de zin van het inzicht hebben in de feitelijke prijzen) niet ten goede. Dit is pas een probleem als de handelsmarge groter is dan de bemiddelingskosten. Dit wordt vooral bepaald door de volatiliteit (de mate van fluctuatie op korte termijn) van de melkquotumprijs. Hoe meer de prijs verandert (hoe volatieler), hoe groter de handelsmarge kan zijn. Dit is vergelijkbaar met de handel in aandelen. In een volatiele markt is door aan- en verkoop (op korte termijn) meer te verdienen.

Een belangrijk bijkomend effect van tussenpersonen die zelf actief als koper op de markt zijn is dat er hierdoor meer kopers op de markt aanwezig zijn. De handelaar is als koper concurrent van de kopende melkveehouder. Deze extra groep van kopers kan leiden tot een extra prijsstijging.

### *Transparantie*

Aankoop, verkoop en bemiddeling zijn de nu ontstane traditionele transactievormen. Vooral door de toepassing van ICT (internet) zijn ook andere transactievormen, zoals de beurs, naar voren gekomen. Deze transactievorm heeft haar eigen voor- en nadelen. De beurs kan extra transactiekosten met zich mee brengen vanuit de specifieke spelregels die worden afgesproken.

Van belang hierbij zijn de volgende vragen:

- Heeft de aanbieder vooraf inzicht in de hoeveelheid en het prijsniveau van de vragers?
- Heeft de vrager vooraf inzicht in de hoeveelheid en het prijsniveau van de aanbieder?
- Hoe komt de te verhandelen hoeveelheid en prijs tot stand? Wanneer wordt er geen handel gedaan?

Transparantie heeft raakvlakken met zowel de transactievorm (quotumbeurs; onder welke specifieke voorwaarden en regels?) als de transactiekosten (bemiddeling met vaste tarieven of een vrije handelsmarge?). Zo zou een quotumbeurs in principe een goede bij-

drage kunnen leveren aan het verhogen van de transparantie van de quotummarkt. In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de werking van de quotumbeurzen voor melk in Denemarken en Duitsland. Daarnaast is bekend dat er voor suikerquota in Limburg door de betreffende telersorganisatie COVAS elke maand een beurs wordt gehouden. Deze is gestart sinds het ontkoppelen van de quota van de grond en levert aan de telers interessante informatie over de verhandelde quota en de gerealiseerde prijs. We komen hier in de volgende hoofdstukken op terug.

#### *Structuurontwikkeling van de quotummarkt*

In combinatie met de transactievorm kan iets gedaan worden aan structuurontwikkeling voor wat betreft de verhoudingen op de quotummarkt. Speerpunt in de structuurontwikkeling moet de aandacht voor de machtsverhoudingen tussen koper en verkoper zijn. De specifieke drijvende krachten in Nederlandse melkveehouderij (vooral vaste kosten en achterblijvende opbrengstprijzen) in relatie tot de licence to produce en de schaarste van het melkquotum zorgen voor een machtsverhouding die de potentiële wijker in staat stelt de blijver 'uit te melken'.

## **2.6 Conclusies voor het vervolg van de studie**

Op basis van de bovenstaande analyse lijkt het van belang om met het oog op een gewenste verlaging van de quotumkosten na te gaan welke transactie- en markt vormen kunnen leiden tot lagere transactiekosten in combinatie met een grotere transparantie en een betere machtsverdeling (marktstructuur) op de quotummarkt. In de hiernavolgende hoofdstukken wordt verder op dit vraagstuk ingegaan.

## 3. Beschouwing van de markt van melkquotum

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een korte schets van de problematiek van de waarde en de kosten van melkquota. Ingegaan wordt op onder meer de achtergronden van het instellen van de quota, de verhandelbaarheid en redenen voor de prijzen van quota, de kosten en gevolgen voor de bedrijfsresultaten en de perspectieven voor de melkveehouderij.

Het hoofdstuk loopt vooruit op analyses van de mogelijke opties om die kosten te verlagen.

### 3.2 Quotum als beleidsinstrument

Sinds 1984 kent de EU voor melk een stelsel van productiebeheersing gebaseerd op de toekenning van heffingvrije hoeveelheden. Producenten die de betreffende hoeveelheid (het melkquotum) overschrijden worden geconfronteerd met een hoge heffing, de superheffing, die ongeveer gelijk is aan de opbrengstprijis van melk voor de veehouder. Het gebruik van productiequota in het EU-landbouwbeleid wordt al langer toegepast voor onder meer suiker en is later nog gaan gelden voor aardappelzetmeel. De regelingen zijn evenwel niet identiek. In het vervolg van deze notitie wordt de aandacht beperkt tot de toepassing voor melk.

Het effect van de quotumregeling voor melk is meerledig en betreft onder meer:<sup>1</sup>

- de productie wordt effectief beperkt. De overschrijdingen van het quotum per bedrijf en per land zijn om die reden in het algemeen bescheiden. Een lage heffing op alle melk, de medeverantwoordelijkheidshoefing zoals die vanaf het einde van de jaren '70 tot beginjaren '90 in de EU werd toegepast, had dat effect niet; de melkproductie groeide nog tot 1983;
- de EU kan door de toepassing van de superheffing met 'overzienbare' budgetlasten de prijsgarantie van melk op een redelijk stabiel niveau handhaven. Dit was ook de keuze die in 1984 is gemaakt ten opzichte van het alternatief van een drastische prijsverlaging voor de zuivel om de ontstane overschotten (interventievoorraden boter en mager melkpoeder) en toenemende uitgaven terug te dringen. Volgens modelstudies zou de prijsdaling destijds ruim 25% moeten zijn geweest om tot marktevenwicht te komen (Oskam et al., 1987 en Van den Noort et al., 1978). De keuze voor een dergelijke prijsverlaging is niet gemaakt, vooral omdat voor de producent het inkomen dan circa 30% lager zou uitkomen dan met de superheffing;

---

<sup>1</sup> Andere effecten betreffen bijvoorbeeld het milieu (beperking van de mestproductie en dergelijke) en de handelspolitiek (afspraken in GATT/WTO over beperking van de producthoeveelheid met exportsteun en dergelijke). Op deze en diverse andere gevolgen, onder meer in de fiscale sfeer, wordt korthedshalve hier ook niet nader ingegaan.

- de producenten zijn voor de ontwikkeling van het melkveebedrijf aangewezen op het verwerven van additioneel quotum. In beginsel is die noodzaak er al om de omvang van de melkveestapel van het bedrijf te handhaven bij een jaarlijks toenemende melkproductie per koe; de melkgift stijgt trendmatig met 1 tot 2% per jaar. Bovendien zijn bij de introductie van het stelsel en later in de jaren 80 door de EU kortingen op de heffingvrije hoeveelheden vastgesteld met het oog op de marktsituatie van zuivel. Hierdoor stagneerde, althans in Nederland, de toename van de melkveestapel per bedrijf, met name in de tweede helft van de jaren 80 (Van Horne en Prins, 2002).

Een productiequotum is een beperking van het aanbod. Een stringent toegepast quotumstelsel, zoals in de zuivel met een hoge heffing, leidt tot een hogere marktprijs voor het product dan zonder deze ingreep in de markt. Tegenover dit voordeel voor de producent/melkveehouder staat als nadeel een beperking van de (eerder vrije) mogelijkheden tot uitbreiding van de productieomvang.
--

### 3.3 Quotum als productiemiddel

Bij de introductie van het quotumstelsel zijn de quota 'om niet' toegekend aan de producenten (in het algemeen zijn dit melkveehouders, in enkele landen verwerkers), op basis van de productie in een referentiejaar (in Nederland 1983). Bij de toekenning zijn overigens aanvullende regelingen gehanteerd om rekening te houden met bijzondere omstandigheden op individuele bedrijven, zoals lopende en aangegane investeringsverplichtingen in de bouw of uitbreiding van stallen, veeziekten en dergelijke. Aan de initieel toegekende quota waren geen kosten verbonden voor de melkveehouders.

Bij de introductie van het stelsel is aan de lidstaten een zekere vrijheid toegekend wat betreft de allocatie van quota, ook voor de toekomst (quotumverkeer). Als uitersten gelden een volledige vrijheid tot koop en verkoop (afgezien van regels met betrekking tot de overdracht van grond erbij) en een stelsel van 'toekenning' van bij bedrijfsbeëindiging of staking van de melkveetak vrijkomende quota, waarvoor dan een vaste vergoeding kan worden gegeven.

Nederland koos voor de mogelijkheid om quota via (rechtstreekse<sup>1</sup>) aankoop zo vrij als mogelijk naar een ander bedrijf te laten overgaan. Er werd dus niet gekozen voor de mogelijkheid om via de toekenning van vrijkomende quota structuurbeleid te voeren. Wel werd enige tijd, overigens slechts met beperkt succes, gebruikgemaakt van de mogelijkheid van opkoop door de overheid, vooral om de kortingen op individuele quota bij de instelling te beperken. De door de overheid geboden vergoeding voor het quotum bleek al vrij snel lager dan de 'handelsprijs'.

Het verhuren ('leasen') van quotum is door de EU op verzoek van enkele landen (met name het Verenigd Koninkrijk) sinds 1989/90 als mogelijkheid geïntroduceerd en wordt onder meer in Nederland toegepast. Het geeft een extra mogelijkheid om de quotumomvang op bedrijven tussentijds, in het lopende quotumjaar aan te passen aan de (verwachte

---

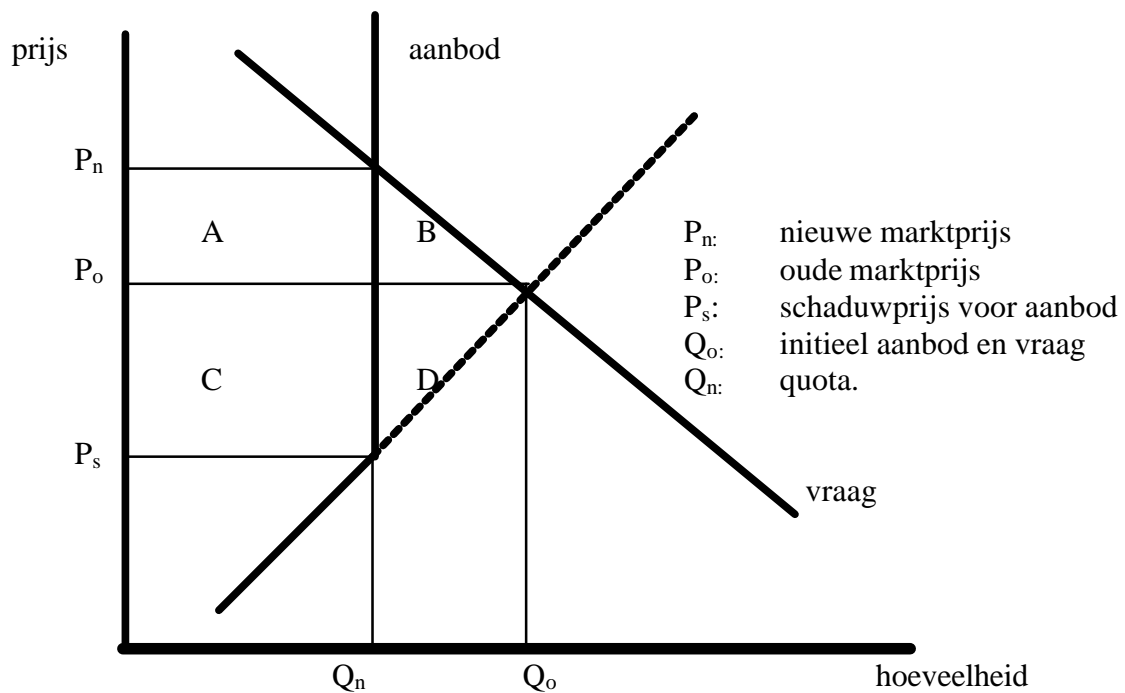
<sup>1</sup> Met rechtstreeks wordt bedoeld dat er geen sprake is van toetsing door de overheid of afroming of dat het via een beurs plaatsvindt. Wel kan er bij de transactiebemiddeling via dan wel aan- en verkoop door een makelaar zijn.

hogere of lagere) productiehoeveelheid, zonder langlopende verplichtingen aan te gaan. Huurovereenkomsten kunnen van jaar op jaar worden afgesloten.

Met het instellen van de mogelijkheden tot koop en later ook huur van melkquotum is voor het quotum een markt ontstaan; in feite met deelmarkten. Het quotum is een (schaars) productiemiddel geworden, waarvoor een vergoeding moet worden betaald, hetzij eenmalig bij koop, hetzij jaarlijks bij huur. In die zin is het vergelijkbaar met grond, machines enzovoort. Specifiek en bijzonder is wel dat het (uitsluitend) afhankelijk is van (primair Europese) beleidsbeslissingen.

### 3.4 Productiemiddel en prijs

Figuur 3.1 laat aan de hand van aanbod- en vraaglijnen voor melk zien wat er theoretisch gebeurt door het instellen van een (stringente) productiebeperking. Het is een macroanalyse<sup>1</sup> van wat er verandert door de introductie van quota. De figuur laat zien dat het aanbod van melk wordt opgehouden door de quota ( $Q_n$ ), waardoor de vraag naar melk een hogere prijs genereert ( $P_n$ ). Zonder de ingreep zouden de melkveehouders meer produceren ( $Q_o$ ) tegen een lagere prijs ( $P_o$ ).



Figuur 3.1 Quota introductie  
Bron: Peerlings (2003).

<sup>1</sup> De figuur kan ook worden beschouwd per melkveehouder. Voor de individuele producent van melk is hierbij van belang de hoogte van de marginale kosten per kilogram melk. Aangezien deze kosten per bedrijf uiteenloopt, zal het effect verschillen.

In de hogere prijs zit het (bruto)inkomensvoordeel<sup>1</sup> voor de producenten (vlak A), waarbij voor de producenten gelijktijdig als nadeel geldt dat er ten opzichte van de marginale kosten (Ps) een productiehoeveelheid met nog een inkomensvoordeel wordt weggenomen (vlak D). In feite is het nettovoordeel wat betreft het inkomen voor de producenten het verschil tussen de oppervlakten van A en D (dus A minus D). Het prijsvoordeel ( $P_n - P_o$ ) moet dan ook redelijk groot zijn wil quotering per saldo een inkomensvoordeel voor de melkveehouderij opleveren. Het verschil tussen de opbrengstprijis onder quotering ( $P_n$ ) en de marginale kosten per kilogram ofwel het saldo van de melkproductie bepaalt in feite voor de individuele producent de aantrekkelijkheid van het verwerven van melkquotum en dus ook de (maximaal) te bieden prijs bij aankoop of huur. De marginale kosten bestaan meestal vooral uit voerkosten, wanneer grond, machines, stalcapaciteit, arbeid en dergelijke al voldoende voorhanden zijn. Door de verwerving van quota dalen hierbij de vaste kosten per kg geproduceerde melk. Vergelijking van bedrijven leert dat intensieve bedrijven, met een hoog quotum per hectare, minder mogelijkheden hebben om een hoge prijs te betalen dan de extensievere bedrijven met overigens gelijke efficiëntie (Berentsen, 2000). Deze hebben niet te maken met mestafzetkosten en de Minasheffing.

### 3.5 Redenen voor schaarste

Er zijn verschillende drijvende krachten voor een (relatief) hoge prijs van melkquotum in Nederland. In de ontwikkeling van de (Nederlandse) melkveehouderij kunnen de volgende, onderling samenhangende aspecten als significant hiervoor worden gezien:

- een sterke groei van de (nationale) melkproductie in de jaren 60 en 70, tot aan de introductie van de superheffing. Er werd vanaf de oprichting van de Europese Gemeenschap intensief gebruikgemaakt van de mogelijkheden om zuivelproducten te exporteren binnen de EU en naar derde landen. In de periode 1960-1983 steeg de productie van melk in Nederland van circa 6,7 naar ruim 13 mld. kilogram, een stijging dus met circa 100% (Van Horne en Prins, 2002). Dit illustreert dat er in Nederland in beginsel goede mogelijkheden zijn om concurrerend te zijn binnen de Europese zuivelmarkt;
- modernisering van bedrijven (gebouwen, mechanisatie enzovoort), mede door investeringsstimulansen (EU-rentesubsidie, ruilverkavelingen, WIR) in vooral de jaren '70. Dit leidde ook tot specialisatie van veel bedrijven op melkvee. Mede hierdoor is het aandeel van de productie op gemengde bedrijven sterk verminderd. Meer dan 90% van de melk komt nu van melkveebedrijven (De Bont en Van der Knijff, 2002). Dit geeft aan dat er in Nederland qua infrastructuur belangrijke voorwaarden zijn gecreëerd voor de ontwikkeling van de melkproductie. Dat blijkt ook uit de twee volgende zaken;
- verhoging van de productiviteit, met name per dier en per arbeidskracht. De gemiddelde productie per koe steeg de afgelopen 40 jaar bijna met 100%, van ruim 4.000 kg in 1960 tot ongeveer 8.000 in de afgelopen jaren. De melkproductie per

---

<sup>1</sup> In beginsel is dit ten nadele van de consument, maar deze heeft als belastingbetaler het voordeel van lagere Europese zuiveluitgaven.

- gewerkt uur steeg nog sneller; in de jaren 1965-2000 daalde het aantal uren van 72 naar 9,5 voor de productie van 1.000 kg melk (Van Horne en Prins, 2002);
- het aantal bedrijven met melkvee is sinds de introductie van de superheffing meer dan gehalveerd en het aantal melkkoeien is afgenomen met ruim 40% bij een circa 10% kleinere melkplas. Per saldo nam het aantal melkkoeien per bedrijf vanaf 1985 toch niet sterk meer toe, van ruim 40 naar circa 55, terwijl het vanaf de jaren 60 tot de quotumintroductie nog verviervoudigde (Daatselaar en Rijk, 1994). Op veel bedrijven heeft de superheffing tot effect dat duidelijk minder koeien worden gehouden dan technologisch/ potentieel zou kunnen.

Daartegenover kan worden gesteld dat het mestbeleid een remmende factor is. Enerzijds levert het kosten op, anderzijds stelt het grenzen aan de veedichtheid. De introductie van regelingen op het gebied van mest en dergelijke heeft er dan ook mede toe geleid dat er een vrij stabiele oppervlakte landbouwgrond (circa 1 mln. ha) bestemd is gebleven voor de melkveehouderij. De melkproductie per hectare is dan ook vrij stabiel vanaf het midden van de jaren 80, terwijl er technologisch gezien, met betere mogelijkheden qua voederwinning en vee, van een hogere productie mag worden uitgegaan. Hierbij is ook van belang vast te stellen dat andere, 'concurrerende' grondgebruiksvormen (akkerbouw, vleesvee) veelal minder rendabel zijn of zijn geworden. Dit ook onder invloed van de veranderingen in het EU-beleid (prijzdalingen graan en rundvlees, quota van zetmeel en suiker). De toepassing van de melkquota heeft er dus per saldo niet toe geleid dat er grond vanuit de melkveehouderij naar andere landbouwsectoren is gegaan, zoals bij de introductie van de superheffing wel werd verwacht.

Voor de hoogte van de quotumprijs is in het bijzonder van belang dat Nederland relatief lage variabele kosten (voer en dergelijke) kent, dus een hoog marginaal saldo, maar tegelijkertijd hoge vaste kosten (grond, gebouwen enzovoort) heeft. Door de uitbreiding van de productie (door quotumverwerving) kunnen de vaste kosten per kilogram melk worden verlaagd, althans kan bij doorgaans onder invloed van inflatie en dergelijke stijgende kosten worden getracht de kosten te stabiliseren.

Een en ander heeft tot gevolg dat melkquota in het bijzonder in Nederland als 'schaars goed' worden ervaren. Meer nog dan de bedrijfsoppervlakte of het aantal melkkoeien geldt het voor vooral de gespecialiseerde melkveehouders als het bedrijfsgroottecriterium om de perspectieven van het bedrijf aan te duiden. Dit heeft ook te maken met de verwachtingen over het quoteringsysteem. In de eerste jaren na de introductie in 1984 werd er nog getwijfeld aan de handhaafbaarheid en duur van het stelsel. In de loop van de tijd is het steeds meer als een vast gegeven aanvaard en met de recente voorstellen van de Europese Commissie voor de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid mag er van worden uitgegaan dat het nog (ten minste) tien jaar zal bestaan. De Commissie stelt immers voortzetting tot 2014/15 voor (COM, 23 2003, final). Met de sterke vaag naar melkquotum in Nederland en de daaraan gekoppelde prijsvorming, hangt ook samen een emigratie van Nederlandse melkveehouders naar landen binnen en buiten de EU (Silvis et al., 2002).

De relatief grote 'schaarste' aan melkquotum in Nederland vertaalt zich nog om twee extra redenen in een hoge quotumprijs. Enerzijds is dit de (nagenoeg) vrije verhandelbaarheid; er worden geen melkveehouders geweerd van de quotummarkt, bijvoorbeeld wanneer



zij al een groot quotum hebben. Daarmee onderscheidt Nederland zich van sommige andere landen. Anderzijds zijn de kosten van quotum (afschrijvingen en betaalde rente) aftrekbaar op de winst, dus voor de inkomsten- of vennootschapsbelasting. Ook dat is niet in alle andere EU-landen het geval, vaak al eenvoudigweg niet omdat zij voor de landbouw geen reëel maar een forfaitair belastingsysteem kennen.

### 3.6 Quotum en inkomen

De omvang van het melkquotum is sterk bepalend voor het inkomen<sup>1</sup> en de perspectieven van een melkveebedrijf. Dat beïnvloedt ook de prijsvorming van het quotum in positieve zin.

Binnen de melkveehouderij is de omvang van het melkquotum een van de meest bepalende aspecten voor de inkomensvorming. Bedrijven met een hoger quotum hebben in het algemeen een hoger gezinsinkomen uit bedrijf. Hierbij geldt, althans voor de periode 1995-1999, dat de bedrijven waar het quotum niet is toegenomen in inkomen zijn teruggevallen, terwijl bedrijven met een matige groei (tussen 5 en 20%) dan wel sterkere groei van het quotum in deze jaren het inkomen hebben zien toenemen (Jager en Van Everdingen, 2003). Het verschil in inkomen tussen de bedrijven met een quotum van circa 370.000 kg en een quotum van bijna 500.000 kg bedraagt ruim 10.000 euro in 1999. Bedrijven die in 1995-1999 slechts matig behoefden te groeien om op een quotum omvang van circa 0,5 mln. kg uit te komen behielden een voorsprong in inkomen van circa 6.000 euro ten opzichte van de bedrijven die sterker moesten groeien om op die omvang te komen. Voor deze laatste stegen de quotumkosten met meer dan 100% tot 34.000 euro, ofwel van ruim 4 naar circa 7 eurocent per kilogram melkquotum op het bedrijf. Vastgesteld kan op basis hiervan worden dat quotumgroei wordt beloond, hoewel de kosten ervan aanzienlijk zijn.

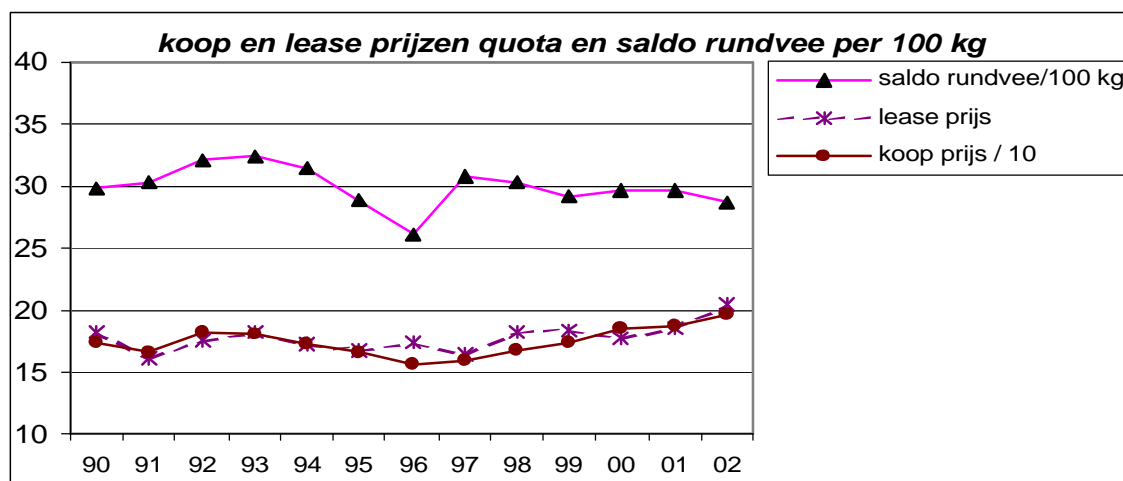
### 3.7 Ontwikkeling van quotumprijzen

In figuur 3.2 is de ontwikkeling van de koop- en huurprijzen<sup>2</sup> (gemiddeld per jaar) van melkquotum te zien vanaf 1990 vergeleken met de saldi van de melkveehouderij per 100 kg melk. Het saldo rundvee (per 100 kg melk) is gedefinieerd als de totale opbrengsten rundveehouderij (inclusief omzet en aanwas vee) en voedergewassen minus kosten van krachtvoer, ruwvoer, melkproducten, ziektekosten, KI, veeverbetering, verzekering, opfokkosten, stro, ruimteverwarming en gewasbescherming van voedergewassen.

---

<sup>1</sup> Hierbij geldt overigens dat ook verschillen in kosten tussen melkveebedrijven met een vrijwel gelijke omvang tot grote verschillen in inkomen leiden, zie hiervoor ook bijlage 2.

<sup>2</sup> In figuur 3.2 is de aankoopprijs van melkquotum gedeeld door 10 om deze prijs beter vergelijkbaar te maken met de leaseprijs. De prijzen liggen dan dicht bij elkaar in de buurt. Dit wijst er op dat veehouders in het algemeen rekening hebben gehouden met een afschrijvingsduur van meer dan 10 jaar, omdat ook rente toege-rekend moeten worden.



Figuur 3.2 Ontwikkeling van de koop- en leaseprijzen in euro, vergeleken met het saldo rundvee per 100 kg van 1990-2002

Bron: Informatienet.

Figuur 3.2 laat in feite voor deze lange termijn een vrij vlak verloop zien van de betreffende prijzen, zij het met een stijging in de laatste jaren. In 2002 kwam de koopprijs op bijna 200 eurocent per kilogram en de leaseprijs even boven de 20 eurocent per kilogram. Rond 1996 lagen de prijzen ongeveer een kwart lager, op ongeveer 160 respectievelijk 16,5 eurocent. In deze periode was het saldo ook het laagst van de afgelopen 13 jaar, met 26,1 eurocent in 1996 als dieptepunt. De stijging van de quotaprijzen in de periode daarna staat wat haaks op een geleidelijk dalend verloop van de saldi vanaf 1997, van circa 31 naar circa 29 eurocent per kilogram. Het lijkt er op dat melkveehouders in een periode met een geleidelijk dalende rentabiliteit de uitbreiding van het quotum, ook tegen een wat hogere prijs, zien als het middel bij uitstek om het inkomensniveau voor de toekomst op peil te houden. Het verlagen van de gemiddelde vaste kosten per kilogram melk is in dit verband een belangrijk punt. Men roeit als het ware tegen de stroom in, maar door te blijven roeien drijft men niet af.

### 3.8 Terugblik op de handel in quota

De aantrekkelijkheid van de aankoop van melkquotum wordt in feite vanaf het midden van de jaren 80 duidelijk zichtbaar. Binnen enkele jaren (1986-1992) steeg de aankoopprijs van circa 1 naar circa 4 gulden (180 eurocent) per kilogram. In de periode 1986/87 tot en met 1996/97 werd 2,3 mld. kg melkquotum aangekocht tegen een gemiddelde prijs van ongeveer 3,50 gulden per kilogram. Ruim 1 mld. kg, dus bijna de helft, werd in die periode verkocht bij bedrijfsbeëindiging in het hetzelfde jaar. Er ging dus veel geld van blijvers naar wijkers (Venema, 1998).

Wat betreft de melkquotumtransacties worden (door COS, de Centrale Organisatie Superheffing) 3 deelmarkten onderscheiden, namelijk (1) koop met grondtransacties door

derden, (2) overdracht met het bedrijf (meestal in familieverband) en (3) de huur (lease) van melkquotum.

Over deze deelmarkten valt het volgende te zeggen:

Ad. (1): In 1994/95 wisselde nog ruim 250 mln. kg ofwel ruim 2% van het landelijke quotum via aan- en verkoop van gebruiker. Een dergelijke hoeveelheid melkquotum, oplopend tot ruim 400 mln. kg (4%) in de jaren rond 2000, wisselt vanaf het einde van de jaren '80 ongeveer jaarlijks van eigenaar met grondtransacties; in dit verband zijn er jaarlijks circa 3.000 vervreemders en 7 tot 8.000 verkrijgers. Gemiddeld gaat het per transactie (COS spreekt over contract) tegenwoordig om circa 25.000 kg tegen 30 tot 40.000 kg in de jaren 1993-1997. Overigens zouden de hoeveelheden per contract inmiddels (2003/04) weer groter zijn door de recente verandering van de regels wat betreft de afronding van vet.

Ad. (2) Daarnaast gaat in het kader van bedrijfsoverdrachten (meestal in familieverband) jaarlijks nog ruim 300 mln. kg over. In 2001/2002 ging in deze vorm zelfs bijna 500 mln. kg (een record) over bij meer dan 1.100 bedrijfsoverdrachten. In 2002/03 was er evenwel slechts overdracht op minder dan 1.000 bedrijven en ging het om ruim 360 mln. kg. Gemiddeld betreft de overdracht inmiddels circa 400.000 kg per bedrijf tegen minder dan 300.000 kg in het midden van de jaren negentig. Dit geeft dus ook weer dat de gemiddelde bedrijfsomvang in de loop van de tijd is gegroeid.

Ad. (3) Ook de huur en verhuur van melk (leasen) bleek al vrij snel in behoeften van melkveehouders te voorzien. Werd in 1992 nog circa 30% van de melkveehouders genoteerd als huurder of verhuurder, in 1994/95 was dit toegenomen tot bijna de helft (Productschap Zuivel). Achttien procent had quotum verhuurd en 30% huurde quotum in dat jaar. Het ging om bijna 600 mln. kg, dus ruim 5% van het totaal aan quotum. De afgelopen jaren is in dit beeld niet veel veranderd. De hoeveelheid geleasede melk ligt per jaar (vanaf 1996/97 tot 2002/2003) steeds op 600 tot 700 mln. kg melk en het aantal 'verkrijgers' is vrijwel constant met circa 15.000 en het aantal 'vervreemders' rond de 8.000. De gemiddelde hoeveelheid geleasede melk per contract is de laatste jaren circa 25.000 kg. In het midden van de jaren negentig nog ruim 30.000 kg. Gelet op de afname van het aantal quotumhouders is er wel een relatieve toename van de deelnemers aan het leasen en verleasen. Het aantal leasecontracten kwam in 2002/03 zelfs op een record van bijna 29.000; in feite gelijk aan het aantal quotumhouders.

Ter vergelijking met de quotumtransacties: de hoeveelheid agrarische grond die jaarlijks van eigenaar wisselt is de laatste jaren 3 tot 4% of wel 60 tot 80.000 ha op een totaal agrarisch areaal van circa 2 mln. ha (Silvis en Van Bruchem, 2002). Exclusief de omvang van het verleasen van melk is het quotumverkeer (ruim 6%) dus duidelijk omvangrijker te noemen.

Het leasen van melk omvat 6 tot 7% en is in vergelijking met de omvang van de pacht van agrarische grond (circa 30%) minder omvangrijk. Het zal duidelijk zijn dat de omvang van de pacht in de landbouw in belangrijke mate is bepaald door historische ontwikkelingen, waarbij het pachtaandeel de afgelopen decennia overigens duidelijk is afgenomen, van circa 50% tot het huidige niveau.

### 3.9 Deelnemers aan de quotatransacties

De volgende beknopte tabellen (tabel 3.1 en 3.2) laten zien dat (in 1997/98 respectievelijk 2002/03) de verdeling van het quotumbezit in verschillende klassen duidelijk afwijkt van de aankoop (exclusief die in het kader van bedrijfsoverdrachten) en huur. Bedrijven met een groter quotum zijn vooral actief als koper en met name de bedrijven met groot quotum (> 750 ton) kopen ook grotere hoeveelheden aan.<sup>1</sup>

Wat betreft de huur van quota zijn evenwel de kleinere en middengrote quotumhouders ook relatief actief. Deze bedrijven, tot ongeveer 300.000 kg quotum, huren relatief meer dan zij al in bezit hebben. Huren, het leasen van melk lijkt dus relatief aantrekkelijk voor kleinere melkveehouders, mogelijk omdat het overzienbare uitgaven met zich mee brengt. Grotere melkveehouders kunnen zich blijkbaar relatief meer veroorloven quotum te kopen en langjarige verplichtingen aan te gaan.

Vergelijking van de beide weergegeven jaren (1997/98 en 2002/03) laat zien dat er een ongeveer gelijk volume aan quotum is verkocht en dat de hoeveelheid geleasede melk in het laatste jaar groter is geworden. Het aantal kopers en huurders laat enige daling respectievelijk stijging zien. De quotumtransacties in de tussenliggende jaren hebben er in geresulteerd dat de bedrijven met een groter quotum (vanaf 500.000 kg) inmiddels circa de helft in bezit hebben, terwijl dat vijf jaar eerder nog juist niet een derde was.

Tabel 3.1 Verdeling a) van bedrijven, aankoop en huur van melkquotum (in %) naar bedrijfsomvang in quotum (x 1.000 kg) in 1997/1998

Klasse	Bezit		Koop		Huur	
	houders	quotum	bedrijven	quotum	bedrijven	quotum
<100	20	4	4	4	7	5
100-200	21	11	9	8	20	19
200-300	18	15	17	13	22	24
300-400	17	20	23	18	21	21
400-500	12	18	18	15	13	13
500-750	11	22	18	18	11	11
>750	3	10	6	11	3	4
	———— 100	———— 100	———— 100	———— 100	———— 100	———— 100
Totaal b)	38,5	11.065	8	310	15,3	620

a) Niet ingedeeld zijn de aankopen en huur door bedrijven die bij het begin van het quotumjaar, per 1 april 1997, nog geen quotumhouder waren; b) In absolute cijfers (x 1.000 quotumhouders) en in miljoen kilogram melk.

Bron: PZ/COS.

<sup>1</sup> In grote lijnen komt eerder onderzoek (Daatselaar en Rijk, 1994) voor de jaren rond 1990 tot dezelfde conclusies.

Tabel 3.2 *Bezit, aankoop en huur van melkquotum ingedeeld a) in klassen (x 1.000 kg) in 2002/03*

Klasse	Bezit		Koop		Huur	
	houders	quotum	bedrijven	quotum	bedrijven	quotum
<100	17	2,5	2	3	5	4
100-200	16	7	4	4	13	12
200-300	14	10	9	7,5	16	16
300-400	14	14	16	12	17	17
400-500	14	17	20	16	17	17
500-750	18	31	31	27	22	22
>750	7	19	13	19	8	9
	———— 100	———— 100	———— 100	———— 100	———— 100	———— 100
Totaal b)	31	11.065	7,2	310	15,5	676

a) In afgeronde procenten; niet ingedeeld zijn de aankopen en huur door bedrijven die bij het begin van het quotumjaar, per 1 april 2002, nog geen quotumhouder waren; b) In absolute cijfers (x 1.000 quotumhouders) en in miljoen kilogram melk.

Bron: PZ/COS.

Interessant, naast deze gegevens over verwerving van quotum, is ook dat de verhuur van quotum voor een belangrijk deel (ruim 60% van de ruim 8.000 verhuurende quotumhouders) plaatsvindt door bedrijven met een quotum kleiner dan 200.000 kg melk. Deze kleinere quotumhouders verhuren per jaar circa 350 mln. kg. Mogelijk zijn dit in belangrijke mate structurele verleasers.

### 3.10 Quotumverwerving en kosten

In de loop van de afgelopen jaren zijn de gemiddelde kosten<sup>1,2</sup> van het verwerven van quotum per kilogram geproduceerde melk duidelijk toegenomen (tabel bijlage 1 en bijlage 2). Bedroegen deze kosten in 1990, toen het stelsel ruim vijf jaar bestond, nog 1,5 eurocent per kilogram melk, in 2002 waren deze kosten toegenomen tot 5,9 eurocent. Een verviervoudiging dus, waardoor de gemiddelde quotumkosten inmiddels bijna 15% van de totale kostprijs uitmaken, terwijl het saldo van melk, waaruit deze kosten moeten worden vergoed, momenteel lager is dan in de eerste helft van de jaren negentig. Gemiddeld stijgen de quotumkosten per jaar met bijna 0,4 eurocent per kilogram geproduceerde melk; alleen in het midden van de jaren negentig (1994-97) was er een geringere toename. Redenen hiervoor zijn dat de prijzen van het quotum toen lager waren dan voordien en nadien en dat de in rekening gebrachte rentetarieven juist toen sterk daalden, van 6% in 1994 naar 4% in

<sup>1</sup> Voor het huren van melkquotum worden de betaalde leasebedragen als kosten genomen. Voor het aankopen betreffen de kosten die het LEI in betrokken periode hanteert afschrijving in 14 jaar en een rentevergoeding, marktrente minus de helft van de inflatie.

<sup>2</sup> De kosten in Nederland zijn aanmerkelijk hoger dan in andere EU landen, ook ten opzichte van een land als het VK waar koop en lease ook vrijwel onbeperkt kan plaatsvinden (Boone en Van Bommel, 2001).

1997. Van 1990 naar 2002 daalde de door het LEI gehanteerde rentevoet overigens van 7,5 naar 2,75%.

Om een indruk te geven van de kosten van de melkquota nog enkele globale cijfers:

- voor de gehele Nederlandse melkveehouderij (11 mld. kg melk) bedragen de quotumkosten per jaar circa 650 mln. euro (2002) en stijgen ze jaarlijks met circa 40 mln. euro (uitgaande van de huidige trend en een stabiele rentevoet);
- per bedrijf (circa 25.000 bedrijven) zijn de kosten gemiddeld ruim 25.000 euro en nemen deze met ruim 1.500 tot 2.000 euro per jaar toe;
- vergeleken met het actuele inkomen per melkveebedrijf van 27.000 euro (in 2002, exclusief inkomsten van buiten bedrijf; per ondernemer is het inkomen uit bedrijf 19.000) zijn de quotumkosten bijna gelijk daaraan en dreigen deze kosten het inkomen te gaan overtreffen;
- vergeleken met de kosten van grond en gebouwen (gemiddeld 36.000 euro per bedrijf op pachtbasis voor een bedrijf van 37 ha) zijn de quotumkosten nog wel lager; deze kosten stegen in 2002 met een gelijke tred (9%) als de quotumkosten ten opzichte van het voorgaande jaar (De Bont en Van der Knijff, 2002).

Een en ander geeft aanleiding tot discussie over de mogelijkheden tot beperking van de quotumgerelateerde kosten. Overigens niet voor het eerst. Sinds de beginjaren negentig is met enige regelmaat gesproken over onder meer beperkingen van de mogelijkheid van verhuur van quota, het instellen van een quotumbeurs en afroming van melkquotatransacties.

### 3.11 Toekomstbeeld quotumtransacties in de melkveehouderij

Ten behoeve van de discussie lijkt het zinvol in beschouwing te nemen wat de mogelijke financiële gevolgen van het huidige stelsel van quotumtransacties kunnen zijn. Met het hierna volgende wordt getracht hiervoor een indicatie te geven.

Momenteel bedraagt het gemiddeld quotum per bedrijf ruim 400.000 kg, op gespecialiseerde bedrijven (circa 7% van de quota zit op gemengde bedrijven met gemiddeld een lagere hoeveelheid). Inschattingen voor de toekomst komen er (globaal) op neer dat er omstreeks 2010 nog circa 17.000 melkveebedrijven zijn met een gemiddelde van circa 600.000 kg (De Bont et al., 1999, 2003; Massink en Meester, 2002). Gemiddeld per bedrijf zouden de gecontinueerde bedrijven in de komende jaren dus met circa 200.000 kg ofwel met ongeveer 25.000 kg per jaar groeien.

Voor een (denkbeeldig) bedrijf dat nu het gemiddelde van circa 400.000 quotum heeft, en rond 2010 het gemiddelde van 600.000 wil bereiken, komen de kosten (per jaar) hiervan neer op:

- a. Leasen:  $200.000 \times 17$  tot  $20$  eurocent<sup>1</sup> per kg: 34.000 tot 40.000 euro;
- b. Aankoop:  $200.000 \times 25$  tot  $30$  eurocent<sup>2</sup> per kg: 50.000 tot 60.000 euro.

---

<sup>1</sup> In dit traject lagen de leaseprijzen gemiddeld per jaar in de afgelopen 10 jaar.

<sup>2</sup> Uitgaande van een afschrijving in 8 jaar (12,5% per jaar), zoals wordt toegepast in fiscaal verband, bij een prijs van 170 tot 200 eurocent per kilogram en een rentevoet van circa 4%. Bij een langere afschrijvingstermijn dalen de kosten per jaar.

Voor het gehele bedrijf betekent een en ander een kostentoeename per kilogram geproduceerde melk van bijna 6 tot circa 10 eurocent, dus tenminste een verdubbeling van de huidige (gemiddelde) quotumkosten van (bijna) 6 eurocent per kilogram.

In de praktijk zal de stijging van de quotumkosten voor de betreffende bedrijven veelal geringer zijn. In de eerste plaats omdat de blijvers vaak al meer dan 400.000 kg quotum hebben en dus minder behoeven te verwerven dan hierboven is aangegeven om het streefquotum van 600.000 te realiseren. In de tweede plaats (voor kopers) vervallen in de komende jaren de kosten van de eerder aangekochte quota, meestal geleidelijk. Verder geldt de quotumkosten als bedrijfskosten in mindering gebracht worden van het belastbare inkomen. Dit doet op zich niets af aan de hoogte van de kosten, maar het betekent wel dat, afhankelijk van het marginale tarief van de inkomstenbelasting (maximaal 52%), een deel ervan terug wordt ontvangen van de fiscus.

Wel maakt de kostenrekening zichtbaar dat de jaarkosten voor verwerving door aankoop nauwelijks onderdoen voor het saldo per kilogram melk van gemiddeld momenteel minder dan 30 eurocent (bijlage 1). Dit betekent onder de gegeven omstandigheden<sup>1</sup>, dat er een forse financiële overheveling plaatsvindt van 'blijvers' naar 'wijkers'.

Hierbij wordt ervan uitgegaan dat er ook aanbod van melkquota zal zijn om de genoemde structuraanpassing mogelijk te maken. Volgens gegevens van PZ/COS over 1991-2002 was er de afgelopen tien jaar de volgende ontwikkeling te zien:

- het aantal melkveehouders met quota tot 100.000 respectievelijk van 100.000 tot 200.000 kg is gehalveerd en er kwam uit deze groepen 1,2 mld. kg 'vrij'. Nu zijn er nog circa 10.000 'kleine' quotumhouders met samen circa 1 mld. kg;
- ook de groep van 200 tot 300.000 kg halveerde (tot momenteel ruim 4.000 houders) en liet ruim 1 mld. kg vrij. Zij hebben samen nu nog ongeveer 1 mld. kg;
- in de volgende groep van 300 tot 400.000 treffen we nog ruim 4.000 houders met tezamen 1,5 mld. kg aan. Deze groep 'verloor' een derde ofwel ruim 2.000 houders en 0,8 mld. kg;
- vanaf 400.000 kg komen de groepen waarvan het aantal quotumhouders stabiel is of groeit. Dit laatste geldt het meest voor de bedrijven met meer dan 750.000 kg; de ruim 2.000 bedrijven (7% van het totaal) hierin hebben inmiddels ruim 2 mld. kg (circa 20%).

Mogelijk zal de komende jaren (tot omstreeks 2010) uit de groepen tot 300.000 kg nog weer de helft, ofwel 1 mld. kg vrijkomen en uit de volgende groep (tot 400.000 kg) nog ruim 0,5 mld. kg. In totaal dus circa 1,5 mld. kg van circa 8.000 houders.

Voor de overblijvende circa 17.000 bedrijven (bedoeld zijn hier de gespecialiseerde bedrijven en er zijn meer geregistreerde houders dan bedrijven met melkvee) geeft dit gemiddeld ruimte voor een uitbreiding met gemiddeld (bijna) 100.000 kg. Deze circa 17.000 bedrijven, die nu een gemiddeld quotum hebben van circa 500.000 kg, hebben dan gemiddeld circa 600.000 kg quotum.

---

<sup>1</sup> Nog niet rekening houdend met de door de EU voorgestelde beleidsveranderingen, die met prijsverlaging kunnen leiden tot lagere quotumprijzen, zowel voor koop als lease. Daarnaast kunnen hierdoor ook de grondprijzen dalen.

### 3.12 Conclusies

Op basis van het voorgaande kunnen reeds enkele conclusies getrokken worden:

- de instelling van quota voor melk was nuttig om de melkprijs en de inkomens van melkveehouders te ondersteunen. Door kostenstijgingen op de melkveebedrijven en het hierbij achterblijven van opbrengstprijzen staan de inkomens overigens wel onder druk;
- het melkquotum is een essentieel productiemiddel geworden voor de bedrijven en krijgt, met name in Nederland, als waardering een hoge prijs;
- de kosten van de verwerving ervan lopen onder het huidige stelsel gestaag op en vormen inmiddels een forse kostenpost;
- de verwerving van quota vindt plaats tegen kosten (per kilogram extra melk) die het saldo van de melkproductie naderen;
- de quotumhandel brengt een forse financiële overheveling met zich mee van blijvende melkveehouders naar bedrijven die de melkveehouderij beëindigen;
- de sterk gestegen kosten van melkquota<sup>1</sup> maken de Nederlandse melkveehouderij relatief kwetsbaar voor Europese beleidsveranderingen, met name voor prijsverlaging met een beperkte compensatie zoals voorgesteld in het kader van de Hervorming van het GLB;
- de quotumkosten hangen samen met de noodzaak en ambitie van melkveehouders om de schaalgrootte van de bedrijven aan te passen aan de economische, maatschappelijke en technische omstandigheden (prijzen, kosten, productiviteit, milieu, kwaliteitseisen en dergelijke);
- de hoge quotumkosten kunnen dan evenwel remmend zijn op de structuurontwikkeling en er toe leiden dat de melkveehouderij in Nederland achterblijft bij ontwikkelingen in andere Europese landen;
- de hoge quotum- en leaseprijzen (naast hoge grondprijzen) geven echter gelijktijdig (kleinere) veehouders de gelegenheid eerder met het bedrijf, althans de melkveetak, te stoppen. Dit werkt dus versnellend op de schaalvergroting in de sector.

---

<sup>1</sup> In feite gaat het dan om de voor de komende jaren aangevane financieringsverplichtingen voor aankoop.



## 4. Kwalitatieve analyse van de aangedragen alternatieven

### 4.1 Inleiding

In deze notitie worden allereerst de door betrokkenen aangedragen opties behandeld waarvan verwacht wordt dat deze substantieel kunnen bijdragen aan het verlagen van de (relatief) hoge Nederlandse quotumkosten en bovendien zullen zorgen voor meer transparantie op de quotummarkt (4.2). Vervolgens passeren de vastgestelde beoordelingscriteria de revue (4.3), waarna met behulp van deze criteria de beoordeling van de opties plaatsvindt (4.4). Ten slotte worden in 4.5 conclusies getrokken. In dit hoofdstuk worden de opties kwalitatief beoordeeld. In hoofdstuk 5 worden vervolgens de opties kwantitatief geanalyseerd.

### 4.2 Opties voor kostenverlaging van quota

In het verleden zijn reeds verschillende voorstellen de revue gepasseerd om de kosten van quota te verlagen. In dit onderzoek worden op verzoek van diverse organisaties een aantal opties nader onderzocht. Het betreft de volgende opties:

- NMV - Huurkoopvoorstel;
- NAJK - Tweestromenplan;
- instellen van een quotumbeurs;
- afschaffen fiscale aftrekbaarheid aankoop quotum.

Buiten deze opties hebben in de loop van het onderzoek ook andere door partijen aangedragen opties de revue gepasseerd, die echter om verschillende redenen niet nader in beschouwing genomen zijn. Omdat ze toch relevant kunnen zijn voor het verlagen van de quotumkosten passeren die opties in het onderstaande even kort de revue.

#### *Afschaffen structureel verleasen*

Het afschaffen van structureel verleasen wordt in deze studie *niet* nader geanalyseerd. Dit heeft te maken met het feit dat deze optie reeds in de praktijk toegepast zal worden. De Europese Commissie (EC) wil naar aanleiding van het Thomsen-arrest (2002) volledig verhuren na 2003/2004 afschaffen en heeft hiervoor inmiddels toestemming van de Europese Raad van landbouwministers gekregen. Minister Veerman van LNV heeft dit voorstel overgenomen en ter goedkeuring aan de Tweede Kamer voorgelegd. Een meerderheid van de Kamer heeft hier inmiddels mee ingestemd.

De discussie over het structureel verleasen speelt reeds enige jaren. Halverwege 2001 schreef de toenmalige Minister Brinkhorst van LNV aan de Tweede kamer dat hij geen plannen had om het structureel verleasen van melkquota af te schaffen. De transparantie

zou wel verbeterd kunnen worden, alhoewel hij stelde niet over aanwijzingen te beschikken dat er gemanipuleerd werd met de quotumprijs. Deze transparantieverbetering werd destijds gezien als een taak die het bedrijfsleven zelf ter hand zou moeten nemen.

Het huidige voorstel van Minister Veerman houdt in dat vanaf 1 april 2004 een producent zijn quotum voor minimaal 70% dient te benutten. Hierbij komt verhuurd quotum *niet* in aanmerking. Wanneer het verhuurde quotum (samen met de grond) niet wordt verkocht, zal dit met ingang van 2005/2006 volledig worden toegevoegd aan de nationale reserve (LNV, 2003; LNV0300227).

De juridische strijd over het afschaffen van het structureel verleasen is echter nog niet gestreden. Volgens sommige juristen vormt het eerder genoemde Thomsen-arrest geen rechtvaardiging voor het verbod op structureel verleasen. Deze advocaten zijn van mening dat het Thomsen-arrest geen betrekking heeft op leasen. Dat de Europese Commissie er wel die interpretatie aan geeft, hoeft Minister Veerman zich - volgens hen - niet aan te trekken. Alleen als het Europese Hof van Justitie er deze interpretatie aan geeft, zou dat wel moeten. Individuele lidstaten kunnen zelf kiezen welk deel van het quotum wordt verleast, maar hierbij zou tijdelijke overdracht toegestaan moeten worden. Ook wordt verschillend gedacht over de vraag (in een pachtsituatie) welk deel van het quotum bij verkoop voor de verpachter moet zijn en welk deel voor de pachter (op dit moment geldt een 50/50 - verdeling).

Er worden geen grote blijvende effecten verwacht voor de prijs van het melkquotum bij afschaffen van structureel verleasen. De prijs van de quota zal slechts tijdelijk lager zijn (zie hoofdstuk 5). Door verschuivingen van zowel de aanbod- als de vraagcurve ontstaat na enige tijd een nieuw evenwicht rond de 'oorspronkelijke' prijs. De precieze effecten hangen dan af van de vorm van de curves en de mate van de verschuivingen. Door het afschaffen van structureel verleasen zal een gedeelte van het oorspronkelijke quotaverkeer komen te vervallen. Hiermee vervalt wel een structurele kostenpost. Dit heeft (slechts) eenmalig een neerwaarts effect op de quotumprijs. Het beëindigen van het structureel verleasen zal de quotummarkt dus slechts tijdelijk 'ontspannen'. Na het stopzetten van het verleasen zal - zoals gesteld - de markt zich weer herstellen.

Verskillende makelaars zien in de praktijk al anticiperend gedrag ontstaan op het afschaffen van structureel verleasen. Kopende en verkopende partijen gaan namelijk in toenemende mate met elkaar een maatschap aan, waarbij feitelijk sprake is van een huurkoopconstructie (zie het hiernavolgende).

#### *Afschaffen van de 'kwartjesregeling'*

Dit is een zogenaamde 'vereveningsregeling', die niet door elke zuivelonderneming wordt toegepast en tevens op verschillende manieren wordt uitgevoerd. Het is een private regeling met het volgende principe: Het totale verschil tussen de zogenaamde *over*-schrijders én *onder*-schrijders van hun quotum wordt tegen elkaar gesaldeerd. Hiervoor betalen de overschrijders een vergoeding (aan degenen die hun quotum niet hebben vol gemolken), die echter lager is dan de superheffing. Wanneer deze 'kwartjesregeling' wordt afgeschaft, zal dit positief uitpakken voor de *over*-schrijders, maar negatief voor de *onder*-schrijders omdat zij geen restvergoeding voor hun niet-benutte deel van het quotum meer zullen ontvangen.

Volgens het Productschap Zuivel zal het afschaffen van de kwartjesregeling weinig effect hebben op de quotumprijs vanwege het feit dat het een private regeling betreft en per onderneming verschillende toepassingswijzen kent. Dit is dan ook de reden dat deze optie op deze plaats wel wordt genoemd, maar niet nader wordt geanalyseerd.

In het verdere verloop van dit hoofdstuk zal dus vooral ingegaan worden op de vier eerder genoemde opties. In het hierna volgende zullen we eerst een beschrijving van die opties geven.

#### *NMV - Huurkoopvoorstel*

In deze optie betekent leasen van quotum op termijn kopen, zodat vervanging optreedt van huur/verhuur door huurkoop. De huurder en verhuurder gaan een contract met elkaar aan, waarbij de leaser binnen een bepaalde termijn en voor een bepaalde prijs per jaar het quotum koopt van de verleaser (NMV, 2002). Op deze manier kan de aanschaftermijn voor kopers verlengd worden en uittredende melkveehouders kunnen gefaseerd afstand doen van hun quotum.

Met name voor de verkoper zijn voordelen te behalen met dit fiscale doorschuifstelsel. Samenwerkingsverbanden zoals het melkquotummaatschap worden op dit moment al gesloten en zijn vooral gericht op het wegnemen van fiscale nadelen bij verkoop. Men is in de praktijk op zoek naar een vorm van financiële lease.

Volgens de NMV kleven aan het huurkoopvoorstel ook nadelen. Door een grote (groeïende) groep huurkopers is het mogelijk dat de prijs van melkquotum zelfs licht kan stijgen. Daarom moet een maximum aantal liters te leasen melk worden ingesteld, bijvoorbeeld 25.000 liter per jaar (management lease).

Een verhuurder, die ook pachter is, kan door deze huurkoopconstructie in ernstige moeilijkheden komen. De verpachter kan simpelweg een stokje steken voor de uiteindelijke verkoop óf 50% van de opbrengst eisen. De 50/50-verdeling moet wellicht in de dit verband aangepast worden (zie ook bij 'structureel verleasen afschaffen').

Het grote en belangrijke verschil van huurkoop ten opzichte van het afschaffen van structureel verleasen is de mogelijkheid van gespreide koop. Daarnaast bestaan verschillen in de relationele sfeer. Terwijl bij structureel verleasen jaarlijks wijzigingen doorgevoerd kunnen worden (er bestaat volledige vrijheid op dit gebied), is er bij huurkoop gedurende enkele jaren sprake van een vaste relatie tussen koper en verkoper en worden onderlinge prijsafspraken gemaakt.

Gespreide koop is dus interessant voor zowel de potentiële koper als de potentiële verkoper. Hierop toegespitste juridische constructies (zoals maatschappen) worden op dit moment reeds toegepast in de praktijk. Huurkoop kan beschouwd worden als een mildere (tussen)vorm van het afschaffen van structureel verleasen.

#### *NAJK - Tweestromenplan*

Dit plan gaat ervan uit dat er twee stromen zijn waar (bij beëindiging van een bedrijf) het verkochte quotum naartoe zal gaan: een koper en een zogenaamd 'tussenstation' dat zijn deel verdeelt over alle melkveehouders. De invoering van het plan ziet er in de loop van de tijd als volgt uit:

- a. Jaar 1: 100% van het quotum gaat rechtstreeks van verkoper naar koper (=huidige situatie);
- b. Jaar 2: 90% van het quotum gaat rechtstreeks naar koper en 10% naar een 'tussenstation';
- c. ....;
- d. Jaar 6: 50% van het quotum gaat rechtstreeks naar koper en 50% naar een 'tussenstation'.

Tussen jaar 1 en jaar 6 wordt het percentage quotum dat rechtstreeks naar de koper gaat steeds met 10% verminderd en tegelijkertijd met hetzelfde percentage vermeerderd richting tussenstation.

Over de verdeling van het quotum vanaf het tussenstation heeft het NAJK geen uitgesproken standpunt ingenomen. De discussie over deze verdeling dient volgens NAJK uitdrukkelijk separaat gevoerd te worden van het eigenlijke tweestromenplan (NAJK, 2003). De volgende twee mogelijke opties liggen het meest voor de hand:

- toedeling (voor 100%) volgens een procentuele verdeling van het quotum overeenkomstig de hoeveelheid die reeds in het bezit is van de melkveehouder;
- toedeling voor 50% volgens genoemde procentuele verdeling en voor 50% volgens een vaste verdeelsleutel, waarbij elke melkveehouder dezelfde hoeveelheid krijgt toebedeeld.

De eerste optie (100% procentuele toedeling) is de meest reële mogelijkheid. Deze (totaal)optie wordt dan ook nader geanalyseerd in dit onderzoek.

Er kunnen overigens verschillen ontstaan wanneer totaal géén vrije overdracht meer zal bestaan van melkquotum en een centraal orgaan volledig (dus 100%) zal toedelen (vergelijkbaar met de Franse situatie). Het NAJK-plan is niet gebaseerd op dit Franse principe, zodat deze optie niet verder wordt uitgezocht.

De mogelijkheden om de totale kosten van de verwerving van quotum te verlagen door middel van het tweestromenplan zijn in principe groot. Doordat gekozen is voor een 100% procentuele toedeling is het plan helder en geschikt voor nadere analyse.

### *Instellen van een quotumbeurs*

De instelling van een nationale quotumbeurs is in het verleden reeds zeer serieus onder de aandacht geweest. LTO Nederland pleitte reeds in 1999 voor de instelling ervan. Op deze quotumbeurs zal de handel in quotum losgekoppeld van grond plaatsvinden. Op dit moment is quota gekoppeld aan grond, wat inhoudt dat per hectare maximaal 20.000 kg quotum mag worden overgedragen. Bilaterale overdracht blijft mogelijk, maar wordt beperkt. Zo kan bijvoorbeeld de maximale hoeveelheid quotum die per hectare kan worden overgedragen, worden gehalveerd tot 10.000 kg. Deze restrictie beoogt de ontwikkeling van een grondgebonden sector te bevorderen (PZ, 1999).

Anno 2003 is LTO afgestapt van het idee om structuurbeleid te willen voeren met een dergelijke in te stellen quotumbeurs. De quotumbeurs zal dan ook zonder restricties nader worden geanalyseerd in dit onderzoek. De verwachting is dat door de concentratie van vraag en aanbod van quotum een transparante(re) markt zal ontstaan (Hogenkamp en

Kingmans, 2003). Deze transparantie geldt in ieder geval voor de transactievorm. Of deze ook zal gelden voor de transactiekosten wordt nader geanalyseerd in paragraaf 4.4 van dit hoofdstuk.

Voordat tot instelling van een (publiekrechtelijke) quotumbeurs kan worden overgegaan, dienen vele uitvoeringszaken te worden geregeld, zoals een goede juridische structuur, een matchingsysteem van vraag en aanbod en een financieel afhandelingsstelsel. Een eerste raming in 1999 voor een professionele opzet van een dergelijke beurs bedroeg f 350.000,-. Voorwaarde is dat er heldere en controleerbare criteria dienen te bestaan voor potentiële kopers en verkopers (zoals het verplicht geregistreerd staan bij COS) en ter waarborging van de rechtszekerheid. In 1999 werd ook overwogen om de quotumbeurs onder te brengen in een aparte rechtspersoon (Stichting), waarbij het COS fungeert als administratief orgaan die de beurs laat draaien. Het was de bedoeling om de met de quotumbeurs gemoeide kosten (matching van vraag en aanbod) in rekening te brengen bij de deelnemers (kopers en verkopers) van de beurs. Het tijdsschema voor een maandelijkse quotumbeurs zou er schematisch als volgt uit kunnen zien:

- *Week 1*: het einde van deze eerste week is de sluitingsdatum van vraag en aanbod;
- *Week 2*: in deze week vindt de toetsing plaats of de vragers en aanbieders voldoen aan de voorwaarden. Wanneer dit inderdaad het geval is, kunnen vraag en aanbod worden ingebracht in de quotumbeurs;
- *Week 3*: de potentiële verkoper betaalt inschrijfgeld en de potentiële koper betaalt een voorschot (bankgarantie);
- *Week 4*: ten slotte vindt een zogenaamde 'beursrun' plaats en wordt de evenwichtsprijs bepaald. De kopers krijgen het (gewogen) gemiddelde vetgehalte van de beursrun bij doorgaande succesvolle transacties. De succesvolle transacties worden verder afgehandeld, terwijl bij niet-doorgaande transacties de vragers en aanbieders worden geïnformeerd. Er is dus niet sprake van een directe relatie tussen koper en verkoper.

Het bedrijf E-farm heeft zeer recentelijk (namelijk op 4 juni 2003) op haar internetpagina een privaatrechtelijke quotumbeurs gelanceerd. Zowel handelaren als veehouders kunnen vraag en/of aanbod plaatsen en tevens minimale vraagprijzen instellen. Voor potentiële kopers is de quotumbeurs gratis. Er kan betaald worden op provisiebasis of via een abonnement. Het aantal kg melk en gewenst vetpercentage kan via Internet worden doorgegeven, waarna vervolgens wordt geveild. Voor meer informatie, zie: <http://www.e-farm.nl>

Op het gebied van transparantie is veel te winnen met een quotumbeurs, zeker wanneer geëxperimenteerd zal worden met andere transactievormen. De (verplichte) publiekrechtelijke quotumbeurs is hierbij een interessante optie. In het verleden zijn hierover reeds concrete ideeën op tafel gelegd. Ook Internet blijkt op dit moment een interessant middel te kunnen zijn om een dergelijke beurs in te stellen.

#### *Afschaffen fiscale aftrekbaarheid aankoop quotum*

In Nederland bestaat de mogelijkheid om melkquotum voor de inkomstenbelasting af te schrijven. Tevens wordt bij verkoop de boekwinst belast met inkomstenbelasting. Er dient

terdege rekening gehouden te worden met de vermogensrendementsheffing en successie- en schenkingsrechten. Het feit dat in Nederland de quota afgerekend worden met de belastingen brengt dus zowel voor- als nadelen met zich mee voor de melkveehouderijsector. De huidige fiscale quotumbehandeling heeft een prijsopstuwend effect. Wijzigingen in het fiscale stelsel worden in het algemeen niet snel doorgevoerd, hetgeen onder meer te maken heeft met de (algemene) toepassing van het gelijkheidsbeginsel.

Het belastingregime waaronder de aan- en verkoop van quotum wordt behandeld is van groot belang. Hierin zijn ook verschillen zichtbaar met omringende landen. Interessant is de vraag of de totale kosten van quotum zullen dalen of stijgen: zie hiervoor de beoordeling aan de hand van de criteria.

### 4.3 Criteria voor beoordeling opties

Voor de beoordeling van de diverse opties zijn een achttal criteria geformuleerd:

1. prijs (en mobiliteit) van het melkquotum;
2. totale kosten van quotum;
3. inkomen en financiële positie bedrijven;
4. transparantie van de quotummarkt;
5. structuurontwikkeling van de melkveehouderij;
6. sociaal-economische gevolgen voor wijkers en blijvers, mede in relatie tot pacht;
7. uitvoeringslasten: gevolgen voor de administratieve lastendruk, fraudegevoeligheid en juridische aspecten (onder andere risico's voor claims);
8. grondmarkt: prijzen en mobiliteitsaspecten.

Deze criteria spreken als het goed is voor zich, maar wellicht is het wel zinvol om nog even kort in te gaan op hetgeen in deze studie onder het begrip structuurontwikkeling wordt verstaan. Voor een goede analyse van de verschillende opties wordt gebruikgemaakt van algemeen economische basisbegrippen. Bij het begrip structuurontwikkeling is de zogenaamde SGR-benadering: '*structuur - gedrag - resultaat*' zeer bruikbaar in deze context. De melkveehouderijsector is opgebouwd uit vele bedrijven, die verschillen in onder andere grootte, type en ondernemingsvorm. Het begrip structuur is een verzamelterm voor deze verschillende aspecten en hiermee wordt de opbouw en samenstelling van de melkveehouderijbedrijven bedoeld alsook hun organisatievormen. De ontwikkeling van de structuur vloeit vervolgens voort uit keuzes die door melkveehouders worden gemaakt (gedrag). De inhoud van deze keuzes zijn echter in belangrijke mate bepaald door de institutionele context, die bestaat uit veranderende technologische, economische, juridische en politieke randvoorwaarden. Uiteindelijk worden tenslotte de sectorresultaten zichtbaar in de rentabiliteit van de melkveehouderijbedrijven (Silvis (red.), 2002).

In sommige gevallen wordt het begrip structuurontwikkeling gelijk gesteld met schaalvergroting. Volgens de economische theorie is dit dus niet terecht. Dat neemt niet weg dat in dit hoofdstuk bij het onderdeel structuurontwikkeling wel degelijk met name ingegaan wordt op het onderwerp schaalvergroting.

#### 4.4 Beoordeling opties aan de hand van de geformuleerde criteria

##### *Optie 1: Huurkoop*

De onderstaande beoordeling vindt plaats overeenkomstig de nummering van de criteria in de voorgaande paragraaf:

1. *Prijs melkquotum*

Er zijn bij huurkoop minder reële verkopers ten opzichte van de referentiesituatie door de huurkoopconstructie. Het eerste prijseffect is dus minder groot, zodat een minder grote (eenmalige) daling van de quotumprijs optreedt. Overigens worden tevens onderlinge prijsafspraken gemaakt tussen de deelnemende partijen en wat hiervan het effect zal zijn op de quotumprijs is onduidelijk;

2. *Totale kosten quotum*

De kosten voor de aankoop van quotum zullen dalen, door een verwachte (beperkte) daling van de quotumprijs (zie 1). De prijseffecten zullen kleiner zijn - op de lange termijn - dan bij het afschaffen van structureel verleasen en óók dan bij het tweestromenplan;

3. *Inkomen en financiële positie bedrijven*

Het verschil tussen lease en koop en de tussenvariant huurkoop van quota is globaal weergegeven in onderstaande grafiek (figuur 4.1, alleen als *voorbeeld* om de tussenpositie van huurkoop aan te geven voor het inkomen). Wanneer structureel verleasen wordt afgeschaft, vervalt de leasemogelijkheid in de grafiek. De financierbaarheid van bedrijven wordt groter bij huurkoop. Op dit moment wordt reeds door banken geëxperimenteerd met dergelijke constructies, wanneer gesproken wordt over financiële lease. Dit is interessanter dan de koopoptie (op korte termijn) en de huurkoopconstructie biedt op voorhand méér (creatieve) praktische mogelijkheden ten opzichte van de referentiesituatie. Tevens kunnen naar aanleiding van het Thomsen-arrest in de toekomst wijzigingen optreden in het juridisch eigendom. Een fiscale benadering in de vorm van een koopsomregeling zou dan goed in te passen zijn voor deze optie;

4. *Transparantie quotummarkt*

Verbeteringen in de transparantie van de quotummarkt zijn niet direct op voorhand aan te geven. De startdata van de individuele contracten zijn bijvoorbeeld alle verschillend. Tevens bestaat een geïntegreerde kopers- en huurdersmarkt, terwijl bij het afschaffen van structureel verleasen (vrijwel) alleen een kopersmarkt overblijft;

5. *Structuurontwikkeling*

Verwacht wordt dat minder schaalvergroting zal optreden dan in de situatie van het afschaffen van structureel verleasen. De structuurontwikkeling gaat minder snel dan in de referentiesituatie. Vergeleken bij het afschaffen van structureel verleasen blijft huur (die overgaat in koop) mogelijk. De uiteindelijke effecten van deze optie zullen dus het midden houden tussen de huidige Nederlandse situatie (medio 2003) en het afschaffen van volledig verhuren;

6. *Sociaal-economische gevolgen*

Vergeleken bij het afschaffen van structureel verleasen is deze variant een mildere (tussen)vorm, die zowel voor wijkers als blijvers voordelen kan opleveren. Door het

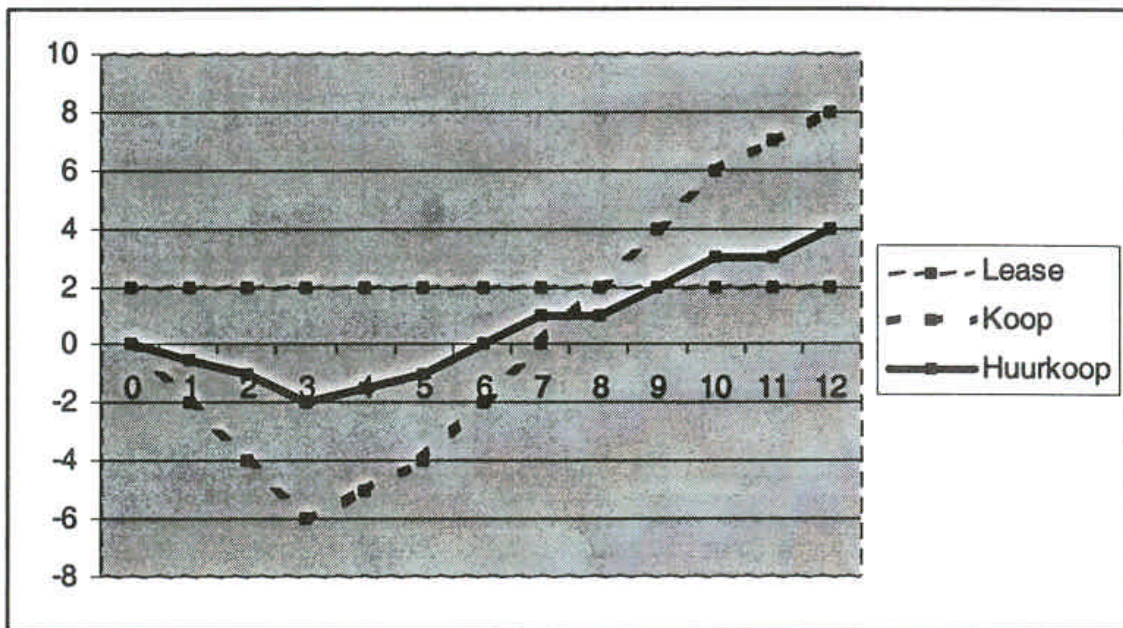
fiscale doorschuifstelsel (over verschillende jaren) kan de koper een goede prijs betalen. De verkoper kan zijn inkomen in een lagere belastingtariefgroep houden;

7. *Uitvoeringslasten*

Er dienen meer administratieve controles uitgevoerd te gaan worden voor bedrijven (ten opzichte van referentiesituatie). De uitvoeringslasten zullen stijgen, ook door de ingewikkelde situatie voor pachters/verpachters. In een huurkoopconstructie kan een verhuurder (die tegelijkertijd pachter is) in moeilijkheden komen. De relatie tussen pachters en verpachters staat momenteel ter discussie alsmede de 50/50-verdeling bij verkoop;

8. *Grondmarkt*

De grondmobiliteit (op de korte termijn) is minder groot dan in de referentie - situatie (minder reële verkopers). De uitvoeringsmodaliteiten (koppeling van quota aan grond?) zijn hierbij overigens tevens van belang.



Figuur 4.1 *Huurkoop als instrument tussen koop en huur (lease)*

Let op: Zeer globaal verschil tussen lease, koop en huurkoop over de jaren vergeleken voor het inkomen van melkveehouders. Het betreft een hypothetische grafiek, alleen te gebruiken voor de beeldvorming. De vorm van de curves is niet gestoeld op cijfermateriaal.

*Oordeel:*

- huurkoop kan beschouwd worden als een mildere (tussen)vorm tussen lease en koop, voor het afschaffen van structureel verleen. De constructie heeft als toegevoegde waarde dat de huurkoper (na verloop van tijd) eigenaar van het quotum wordt. Bij het afschaffen van structureel verleen dient meteen tot koop te worden overgegaan;
- doordat het aanbod van reële verkopers (ten opzichte van referentiescenario) lager zal zijn, zullen de quotumkosten slechts licht dalen;
- voor de financiële positie van bedrijven kunnen positieve effecten worden verwacht;



- de huurkoopconstructie kan tot complexe situaties leiden (bijvoorbeeld voor pachters);
- via de vorming van maatschappen ontstaan (creatieve) fiscaal interessante constructies;
- het beperken van de huidige leasemogelijkheid van 75.000 kg naar bijvoorbeeld 25.000 kg kan een verdere kwantitatieve uitwerking zijn van dit huurkoopvoorstel;
- er worden per saldo geen grote totaaleffecten verwacht wanneer deze optie wordt toegepast.

### *Optie 2: Tweestromenplan*

Beoordeling overeenkomstig nummering criteria uit de voorgaande paragraaf:

1. *Prijs melkquotum*  
De prijs voor melkquotum blijft hoog (waarschijnlijk wordt deze hoger dan in de referentiesituatie). De mobiliteit van het melkquotum neemt af;
2. *Totale kosten quotum*  
Door de toewijzing van afgeroomd melkquotum, zullen de totale kosten voor melkquotum echter lager zijn. Dit geldt in ieder geval voor de situatie in jaar 6, wanneer sprake zal zijn van 50% afoming. In de beginjaren is minder duidelijk sprake van lagere totaalkosten. Of deze kosten evenredig met het afroompercentage lager zullen zijn dan ten opzichte van de referentiesituatie hangt af van de verandering van de prijs voor het wel verhandelde deel. Doordat de structuurontwikkeling wordt geremd, is het mogelijk dat de gemiddelde rentabiliteit van de melkveebedrijven daarentegen daalt. Het netto-effect voor de concurrentiepositie van de Nederlandse sector is daarom moeilijk in te schatten;
3. *Inkomen en financiële positie bedrijven*  
De financieringslasten voor bedrijven zullen lager worden en het inkomen stijgt door lagere quotumkosten (zie echter ook 2);
4. *Transparantie quotummarkt*  
Of de transparantie van de markt zal toenemen is erg lastig in te schatten. Het blijft bijvoorbeeld onduidelijk hoeveel quotum je als ondernemer jaarlijks krijgt toebedeeld, hetgeen niet bevorderlijk is voor een goede strategische bedrijfsvoering;
5. *Structuurontwikkeling*  
Het proces van verdergaande schaalvergroting in de melkveehouderij wordt afgeremd. De institutionele context verandert radicaal bij toepassing van deze optie. De gemiddelde rentabiliteit per ondernemer zal dalen;
6. *Sociaal-economische gevolgen*  
Er zullen minder wijkers zijn en (logischerwijze) meer blijvers. In de situatie pachters/verpachters zal weinig wijzigen;
7. *Uitvoeringslasten*  
De uitvoeringslasten zijn hoger doordat een tussenstation wordt geïnstalleerd. Overigens kan gesteld worden dat de gratis toedeling (volgens een vaste verdeelsleutel) eenvoudig uitvoerbaar zal zijn. Tevens zal de resterende handel mogelijk minder transacties omvatten, omdat verkopen minder aantrekkelijk wordt en starten/bedrijfsoverdracht gemakkelijker wordt (zie punt 6);

8. *Grondmarkt*  
De grondprijs zal in de loop van de jaren stijgen (door lager totaalbedrag voor quotum), waardoor de grondmobiliteit afneemt.

*Oordeel:*

- Kwantitatieve doorrekening van deze optie is uitermate interessant. Hierbij gaat het om de mate waarin de totale kosten van melkquotum voor de sector zullen dalen en de kosten van het produceren van melk zullen toenemen.

*Optie 3: Quotumbeurs*

Beoordeling overeenkomstig nummering criteria uit de voorgaande paragraaf:

1. *Prijs melkquotum*

Voor de hoogte van de quotumprijs worden weinig effecten verwacht. Overigens kan onzekerheid bij verwerving (over prijs en hoeveelheid) wèl een prijsopdrijvend effect veroorzaken (het zogenaamde majoreren);

2. *Totale kosten quotum*

Het is de vraag is of de transactiekosten bij een quotumbeurs lager zullen zijn dan bij het huidige transactiesysteem (via commerciële makelaars). Bepalende factoren van de transactiekosten zijn onder andere het verhandelde volume, beschikbaarheid van informatie over prijzen, administratieve regels en mogelijke verdere restricties (Peerlings, 2003).

In ieder geval moeten de kosten van de quotumbeurs worden betaald door de kopers en verkopers. In 1999 werd gesproken (bij voldoende deelname) over een transactietarief van 45 euro (destijds 100 gulden) voor zowel koper als verkoper. De (éénmalige) kosten voor het instellen van een quotumbeurs werden in 1999 geraamd op f 350.000,- (PZ, 1999). Eventuele tussenpersonen (commissionairs) kunnen deze kosten verder verhogen.

Aan de andere kant verdwijnen bij een quotumbeurs de handelaren, waardoor hun extra vraag niet meer aan de orde is. Het nettoprijseffect van het een en ander is moeilijk te bepalen.

3. *Inkomen en financiële positie bedrijven*

Wat de totaaleffecten van een hogere transparantie en eventueel lagere transactiekosten zullen zijn op het inkomen is onduidelijk. Kwantitatieve analyse zal hierin meer inzicht kunnen verschaffen;

4. *Transparantie quotummarkt*

De transparantie in de vraag en het aanbod van quotum neemt bij deze optie het meest toe, wanneer overgegaan wordt tot het instellen van een (verplichte) nationale publiekrechtelijke quotumbeurs;

5. *Structuurontwikkeling*

Wat betreft de structuurontwikkeling worden geen verschillen verwacht met de referentiesituatie;

6. *Sociaal-economische gevolgen*

Deze optie heeft an sich geen sociaaleconomische gevolgen;

7. *Uitvoeringslasten*

De uitvoeringslasten zijn niet groter dan in de huidige situatie. Wanneer volledig wordt overgeschakeld op privaatrechtelijke beurzen (naar voorbeeld van E-farm: zie paragraaf 4.1) worden de uitvoeringslasten (controlekosten) wél hoger. Daarnaast zal er ook in het algemeen sprake zijn van iets hogere administratie- en controlekosten.

8. *Grondmarkt*

Op de grondmarkt worden geen spectaculaire ontwikkelingen verwacht door de invoering van een quotumbeurs.

*Oordeel:*

- De transparantie van de quotummarkt neemt duidelijk toe;
- Daarnaast worden nauwelijks verschillen verwacht met de referentie-situatie;
- Wellicht kunnen er elementen overgenomen worden van de Deense en Duitse systemen (zie voor een beschrijving hiervan bijlage 3).

*Optie 4: Afschaffen fiscale aftrekbaarheid aankoop quotum*

Beoordeling overeenkomstig nummering criteria uit de voorgaande paragraaf

1. *Prijs melkquotum*

Wanneer de fiscale afschrijvingsmogelijkheid komt te vervallen zullen voor de koper de kosten voor melkquotum stijgen. Het aantal kopers zal afnemen, zodat de quotumprijs daalt. In 2001 is een wijziging opgetreden in het fiscale stelsel, waarbij de tarieven naar beneden zijn bijgesteld. Dit zorgt voor een afzwakking van de verwachte prijsdaling;

2. *Totale kosten quotum*

Het is de vraag of de totale kosten van het verwerven van quotum zullen stijgen of dalen. Het netto-effect van de prijsdaling van quotum en het verlies van de aftrekmogelijkheid is moeilijk in te schatten. Kwantitatieve analyse zal verdere opheldering moeten geven (hoofdstuk 5);

3. *Inkomen en financiële positie bedrijven*

Voor het inkomen geldt hetzelfde als reeds gesteld bij criterium 2.

De financieringslasten (in de vorm van rente en aflossing) zijn lager geworden door een lagere quotumprijs;

4. *Transparantie quotummarkt*

Geen (grote) verschillen worden verwacht met de referentiesituatie wat betreft de transparantie van vraag en aanbod van quotum;

5. *Structuurontwikkeling*

Omdat kwantitatieve analyse een beter inzicht zal geven in de voor- en nadelen van het invoeren van deze optie is over de structuurontwikkeling op deze plaats weinig te zeggen. Wanneer we uitgaan van de *hypothetische* situatie dat voor ondernemers in de hogere inkomensgroepen de kosten voor quotum zullen stijgen, kunnen deze voor ondernemers in de laagste inkomensgroep dalen. De lagere quotumprijs is in die situatie groter dan het verlies van de aftrekmogelijkheid. In dat geval zouden kleinere

bedrijven relatief beter uit zijn dan grotere bedrijven, zodat de structuurontwikkeling wordt afgeremd;

6. *Sociaal-economische gevolgen*

Er worden geen effecten verwacht in de sociaal-economische sfeer;

7. *Uitvoeringslasten*

De uitvoeringslasten zijn iets lager, doordat de quotumboekhouding is komen te vervallen;

8. *Grondmarkt*

De situatie grondmarkt verschilt niet ten opzichte van de referentiesituatie.

*Oordeel:*

- De prijs van quotum zal dalen wanneer niet meer fiscaal kan worden afgeschreven; of dit ook geldt voor de totale (netto)kosten van het quotum zal blijken uit de kwantitatieve analyse.

#### 4.5 Conclusies

In het onderstaand schema worden de conclusies van de voorgaande kwalitatieve analyse schematisch samengevat:<sup>1</sup>

criterium	Huurkoop	Tweestromen-plan	Quotumbeurs	Wegnemen fiscaal voordeel
Prijs melkquotum	+/-	+	+/-	-
Totale kosten quotum	+/-	--	?	+/-
Inkomen	+/-	+	?	+/-
Transparantie	?	?	++	+/-
Structuurontwikkeling	-	-	+/-	?
Sociaal-economische effecten	+	+	+/-	+/-
Uitvoeringslasten	+	+	+/-	-
Grondmobiliteit	+/-	-	+/-	+/-

Legenda tabel: + : stijging; - : daling; +/- : gelijk; ? : onbekend.

De huurkoopconstructie zorgt vergeleken met de situatie medio 2003 in de melkveehouderij voor een nieuwe situatie. Verhuren, waarbij wijzigingen jaarlijks kunnen worden doorgevoerd, is niet meer in alle vrijheid mogelijk. Bij huurkoop worden afspraken gemaakt, die een permanent en verplichtend karakter dragen.

De band tussen potentiële koper en potentiële verkoper is geheel anders geworden. Ten opzichte van het afschaffen van structureel verleen is sprake van een mildere tussenform. De totale kosten van het quotum zullen dalen, maar deze daling is slechts zéér

<sup>1</sup> Een (globale) vergelijking wordt gemaakt ten opzichte van de referentiesituatie (afschaffen van structureel verleen). De mate van daling en/of stijging ten opzichte van elkaar is niet weergegeven.

gering. Huurkoop is interessant voor bedrijven, die minder gemakkelijk de aankoop van quotum in een keer kunnen financieren.

Het tweestromenplan biedt wat betreft een daling van de totale kosten van quotum betere perspectieven. Deze optie is vanuit dit gezichtspunt uitermate interessant. Dit is daarom ook de reden voor een uitgebreide vervolganalyse van deze optie in kwantitatieve zin. Over de voor- en nadelen van de optie 'wegnemen van fiscaal voordeel bij aankoop van quotum' zal meer helderheid worden verschaft door middel van kwantitatieve doorrekening. Het is in ieder geval wél een feit dat de prijs van het melkquotum zal dalen.

Transparantie van de quotummarkt is een belangrijk punt in dit onderzoek. De enige optie die werkelijk uitzicht biedt op een betere transparantie is de keuze van een andere transactievorm, namelijk een (landelijke) quotumbeurs. De bemiddelingskosten bestaan moeten hierbij voornamelijk uit administratiekosten om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Wanneer tussenpersonen ook mee kunnen handelen kan de transparantie wederom vertroebeld worden.

Mogelijke combinaties van sterke punten uit de diverse behandelde opties kunnen leiden tot een 'ideale' optie. In de kwantitatieve analyse en hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

## 5. Kwantitatieve beoordeling van alternatieven

### 5.1 Inleiding en uitleg beoordeling

Deze kwantitatieve analyse betreft vooral een analyse van de verschillen tussen enerzijds het huidige systeem en anderzijds een alternatief (tweestromenplan NAJK, huurkoopplan NMV, fiscale wijzigingen, quotumbeurs). Uitgegaan wordt van het huidige beleid (onder andere de eindnormen voor Minas zoals die golden tot 4 oktober 2002) en de huidige prijs-verhoudingen. Wel wordt ook al bij het huidige systeem van overdracht van melkquotum verondersteld dat het structureel verhuren van melkquotum niet meer mogelijk is vanaf 1 april 2004.

De referentie is dus het huidige systeem van overdracht van melkquotum inclusief het stoppen van het structureel verhuren. Veranderingen uit bijvoorbeeld voorstellen van de Europese Commissie of WTO-voorstellen worden niet meegenomen. Door niet de focus te leggen op de absolute uitkomsten maar op de verschillen tussen systemen van overdracht van melkquotum is het toekomstige beleid ook minder van invloed op de interpretatie van de resultaten.

Verkoop van melkquotum is een tamelijk autonoom proces; melkveehouders beëindigen hun bedrijf voornamelijk vanwege de combinatie van leeftijd en geen opvolging. Het prijsniveau van melkquotum heeft op deze beslissingen weinig invloed; zonder opvolger is er geen voortzetting mogelijk, ook al zou een hogere prijs voor melkquotum verwacht worden in de nabije toekomst. In economische termen is sprake van een nagenoeg inelastisch aanbod: het aanbod blijft vrijwel gelijk ongeacht de prijs. Het jaarlijkse aanbod van melkquotum met grond, de door het COS/PZ als GT-transactie betitelde overdrachten, is al een aantal jaren circa 3% van het nationale melkquotum (zie hoofdstuk 2).

De prijs bij koop van melkquotum is afhankelijk van de verwachte duur van de melkquotering, het verwachte saldo van de extra kilogrammen melk en de grondhouding (ongeveer de stijl) van de koper ten aanzien van bijvoorbeeld de groei van zijn bedrijf of ten aanzien van risico. Naarmate de melkquotering langer duurt, bij verder weer gelijke omstandigheden (*ceteris paribus*) kan meer betaald worden. Het verwachte saldo hangt onder andere af van het feit of met dezelfde uitrusting (gebouwen en installaties) de extra melk geproduceerd kan worden. Moet mede door of zelfs alleen vanwege de extra melk in gebouwen of bijvoorbeeld de melkinstallatie geïnvesteerd worden dan is het rendement van de extra melk geringer. Ook zal de ene ondernemer onder dezelfde omstandigheden een ander saldo realiseren dan zijn collega; elke ondernemer is uniek. Ondernemers verschillen ook in grondhouding of stijl. De een is meer risicomijdend dan de ander; weer een ander is sterker van mening dat forse groei de enige manier is om in de toekomst het bedrijf te kunnen voortzetten. Er is een grote diversiteit in de structuur van bedrijven en ook bij een gelijke bedrijfsstructuur is de verscheidenheid groot.

Gegeven dat het aanbod inelastisch is kan met het kennismodel APPROXI van het LEI de prijs bepaald worden waarbij de vraag gelijk is aan het aanbod. Het model rekent

de melkveebedrijven in het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet) door. Daaruit zijn effecten op nationaal niveau te bepalen. Of iemand melk koopt hangt in het model vooral af van het marginale saldo dat hij met de extra melk kan behalen en zijn grondhouding/stijl.

Vooraf wordt voor elk doorgerekend jaar ingeschat hoeveel bedrijven er zullen zijn per grootteklasse. Gegeven het nationale melkquotum van circa 11 miljoen ton is dan bekend wat het gemiddelde melkquotum per bedrijf gaat worden. Iteratief rekenen met het model APPROXI geeft dan de prijs per kilogram melkquotum waarbij dat gemiddelde melkquotum in een door te rekenen jaar wordt gerealiseerd (bij een te lage prijs wordt te veel aangekocht, bij een te hoge prijs te weinig). Tevens is dan de kostprijs van de geproduceerde melk bekend.

### *Structureel verhuren van melkquotum stoppen*

In beginsel is het stoppen van structureel verhuren van melkquotum geen optie in deze analyse. Omdat echter voor de kwantitatieve analyse van andere voorstellen wordt aangenomen dat het structureel verhuren van melkquotum wordt beëindigd per 1 april 2004 wordt er wel aandacht besteed aan enkele aspecten van het stoppen van het structureel verhuren.

Uit de publicatie van het COS/PZ (2003) blijkt dat in het quotumjaar 2002/2003 van de 8.027 verhuurders er 4.895 hun gehele melkquotum verhuurden. Dit is ruim 60%. Aangenomen kan worden dat deze groep verhuurders zorgt voor minstens 60% van het verhuurde melkquotum (de andere verhuurders, die een deel van hun melkquotum verhuren, zullen doorgaans vrij kleine hoeveelheden verhuren omdat zij hun melkquotum niet volledig zelf kunnen volmelken in enig jaar) én dat deze groep c.q. hoeveelheid als structureel kan worden bestempeld. Dit laatste stemt overeen met de huur: twee derde van het gehuurde quotum betreft hurende bedrijven die meer dan 50.000 kg huren welke hoeveelheid per bedrijf waarschijnlijk ook als structureel is te betitelen. Bij het stoppen van structureel verhuren zal een aantal structurele verhuurders weer gaan melken maar het grootste deel van deze groep verschijnt op de verkopersmarkt. Op de kopersmarkt verschijnt een deel van degenen die al enkele jaren achtereen meer dan ongeveer 50.000 kg huren. In de laatste vijf jaar is jaarlijks 600.000 tot 700.000 ton verhuurd.

Het voorgaande resumerend is aan te nemen dat het stoppen van structureel verhuren een, min of meer eenmalige, verkoop van ongeveer 400.000-450.000 ton melkquotum oplevert ofwel ongeveer 4% van het nationale melkquotum. Verondersteld wordt vervolgens dat de helft daarvan door de huidige huurders van dit melkquotum wordt gekocht zodat het extra aanbod in 2004 voor de overige kopers (weer min of meer eenmalig) circa 2% van het nationale melkquotum is.

Met het kennismodel APPROXI is stoppen van structureel verhuren in 2004 vergeleken met het continueren van structureel verhuren onder de genoemde veronderstellingen. De modeluitkomsten geven een prijsdaling van melkquotum bij koop in 2004 aan van ruim 5%.

Huurkoop staat eigenlijk los van het tweestromenplan en de quotumbeurs. Een tweestromenplan zou kunnen bestaan met voor het deel waarvoor nog wel betaald wordt enerzijds de mogelijkheid van huurkoop en anderzijds de rest (restant na huurkoop) verhandelen via de quotumbeurs. Fiscaliteiten staan weer helemaal los van een dergelijke combinatie. In principe kunnen tweestromenplan, huurkoop, quotumbeurs en fiscaliteiten gezamenlijk ingevoerd worden. Kwantitatieve analyse daarvan is door het grote aantal mogelijke combinaties vrijwel onhaalbaar.

## **5.2 Tweestromenplan**

Aangenomen wordt dat ook in de komende jaren jaarlijks 3% van het nationale melkquotum wordt verhandeld. Alleen in 2004 komt er eenmalig 4% bij (dus totaal 7%) door het stoppen van het structureel verhuren. Het is mogelijk dat de 'normale' 3% daardoor in 2004 wat lager uitvalt maar dat wordt dan in de jaren daarna weer gecompenseerd.

Het tweestromenplan van het NAJK maakt het gemakkelijker om te continueren via opvolging (want er wordt extra quotum om niet verkregen) en moeilijker om te stoppen (want er wordt minder voor het melkquotum ontvangen: compensatie van de minder betaalde kilogram door een hogere prijs zal niet volledig zijn). Beide effecten wijzen in dezelfde richting: minder aanbod van (GT-)quotum. Aangenomen wordt dat het jaarlijkse aanbod dan daalt van 3 naar 2,5%. Jaarlijks stoppen dan ongeveer 100 melkveebedrijven minder. Een grotere daling, naar bijvoorbeeld 2%, is gegeven het tamelijk inelastische aanbod van melkquotum minder waarschijnlijk.

Verondersteld is al dat structureel verhuren per 1-4-2004 wordt afgeschaft. Als op dezelfde datum het tweestromenplan start dan ontstaat er een piek in het aanbod door de combinatie van het stoppen van het structureel verhuren en het vervroegen van verkoop van melkquotum door de start van het tweestromenplan. Het ligt daarom voor de hand om het tweestromenplan niet voor 1 april 2005 in te voeren. De uiteindelijke percentages toedeling en koop variëren dan minder dan bij invoeren per 1 april 2004. De structurele verhuurder, die in 2004 moet verkopen en dus met een prijsval te maken krijgt, wordt dan niet ook nog eens 10% gekort in de hoeveelheid waarvoor hij betaald krijgt. Verder is ook enige tijd nodig ten aanzien van de besluitvorming over het tweestromenplan.

Vanwege het oplopen van het afromingspercentage van 10% in het eerste jaar tot 50% in het vijfde en de latere jaren zal een aantal potentiële verkopers zijn melkquotum eerder aanbieden. Aangenomen wordt dat bij een start per 1 april 2005 van het tweestromenplan dit 50% van de verkopers in 2006 plus 25% van de verkopers in 2007 plus 10% van de verkopers in 2008 is.

Tabel 5.1 geeft de omvang van de overdrachten weer, gegeven de uitgangspunten. Bij deze tabel kan aangetekend worden dat het mogelijk is dat een aantal potentiële verkopers in de jaren na 2005 de verkoop vervroegd. Deze vervoegingen zullen echter naar verwachting weinig effect op het aanbod van quotum hebben. Dat zal in 2006 minimaal dicht bij de 2% liggen en de constante waarde van het totale aanbod van 2,5% zal iets later bereikt worden (2010 of 2011). De resulterende overdrachtspercentages zullen daardoor in



de jaren 2006-2010 iets minder variëren dan nu in tabel 5.1 is aangegeven. In de uiteindelijke uitkomsten speelt dit dan ook nauwelijks een rol.

Tabel 5.1 Veronderstelde percentages van het nationaal melkquotum in de jaren 2004 tot en met 2010 voor aanbod, toedeling om niet en werkelijk gekocht onder het huidige systeem en onder het tweestromenplan met start per 1 april 2005

Jaar	Totaal aanbod (in % melkquotum)			Afroming (in % van aanbod)	Resulterende overdracht (in % melkquotum)	
	auto- noom	uit ver- vroeging	totaal		toedeling	koop
Huidige systeem inclusief beëindigen structureel verhuren in 2004						
2004	(3+4=)7	0	7	0	0	7
2005	3	0	3	0	0	3
2006	3	0	3	0	0	3
2007	3	0	3	0	0	3
2008	3	0	3	0	0	3
2009	3	0	3	0	0	3
2010	3	0	3	0	0	3
Tweestromenplan vanaf 2005 inclusief beëindigen structureel verhuren in 2004						
2004	(3+4=)7	0	7	0	0	7
2005	2,5	2,13a)	4,63	10	0,46	4,17
2006	2,5	-1,25	1,25	20	0,25	1
2007	2,5	-0,63	1,87	30	0,56	1,31
2008	2,5	-0,25	2,25	40	0,9	1,35
2009	2,5	0	2,5	50	1,25	1,25
2010	2,5	0	2,5	50	1,25	1,25

a) =0,85\*2,5.

Met het model APPROXI zijn de huidige situatie en het tweestromenplan (met start per 1 april 2005) voor enkele jaren doorgerekend. De resultaten van deze berekeningen staan in tabel 5.2. Onder het tweestromenplan is de prijs voor melkquotum duidelijk hoger dan onder het huidige systeem. Oorzaak is de veel kleinere hoeveelheid vrij verhandeld melkquotum (zie tabel 5.1, laatste kolom). Die vrij verhandelde hoeveelheid melk daalt veel meer (meer dan de helft) dan dat de prijs stijgt (ongeveer anderhalf maal zo hoog). Onder het tweestromenplan wordt daarom aanzienlijk op de kosten voor verwerving van melkquotum bespaard, uitgaande van afschrijven in 8 jaar en een berekende rente van 4%.

Naast de kosten van het verwerven van melkquotum spelen ook de kosten van het produceren van melk een rol in de afwegingen bij het tweestromenplan ten opzichte van het huidige systeem. Onder het tweestromenplan stoppen minder, vooral minder efficiënte, bedrijven: jaarlijks ongeveer 100. Het nationale melkquotum wordt daardoor onder het tweestromenplan tegen hogere kosten geproduceerd dan onder het huidige systeem.

Tabel 5.2 *Verschillen vanaf 2005 tussen tweestromenplan (start per 1 april 2005 en jaarlijks aanbod 2,5% van het nationale melkquotum) en huidig systeem (jaarlijks aanbod 3% van het nationale melkquotum). In beide situaties wordt structureel verhuren beëindigd per 1 april 2004*

Jaar	Prijs/kg aan te kopen melkquotum (euro)	Verwervingskosten (mln. euro)	Productiekosten (mln. euro)	Netto-effect per jaar (mln. euro)
2005	-0,14	+18	-41	-23
2006	-0,01	-29	+3	-26
2007	+0,05	-67	+30	-37
2008	+0,10	-102	+44	-58
2009	+0,18	-136	+53	-83
2010	+0,22	-169	+62	-107
2011	+0,26	-200	+68	-132
2012	+0,34	-229	+78	-151
2013	+0,37	-222	+85	-137
2014	+0,45	-207	+94	-111

Bron: Modelberekeningen met APPROXI op basis van het Informatienet.

De lagere verwervingskosten van melkquotum maken de hogere productiekosten echter meer dan goed. Qua verwervings- en productiekosten is het tweestromenplan dus gunstiger dan het huidige systeem. Andere factoren, bijvoorbeeld uitvoeringslasten, spelen echter ook nog een rol in de uiteindelijke afweging.

Vanaf 2012 neemt het verschil in verwervingskosten af (doordat het verschil in de hoeveelheid af te schrijven melkquotum gelijk blijft en omdat het prijsverschil tussen het huidige systeem en het tweestromenplan verder toeneemt). Het verschil in productiekosten blijft ook na 2012 toenemen zodat het voordeel van het tweestromenplan (verwervingskosten plus productiekosten) afneemt.

Naarmate een jaar verder in de toekomst ligt worden de uitkomsten van berekeningen minder zeker. Omdat verder momenteel 2014 als eindjaar van de melkquotering wordt genoemd is niet verder gerekend dan het jaar 2014.

Wordt aangenomen dat het jaarlijkse aanbod van 3% onder het huidige systeem zakt naar 2% onder het tweestromenplan dan komt het tweestromenplan wat minder gunstig uit in de som van verwervings- en productiekosten. Jaarlijks stoppen dan ongeveer 200 bedrijven minder dan onder het huidige systeem. Voor het jaar 2010 is ten opzichte van het huidige systeem (met jaarlijks 3% aanbod van het nationale melkquotum) de prijs per kilogram melkquotum dan 0,28 euro hoger, zijn de verwervingskosten 210 mln. euro lager en de productiekosten 118 mln. euro hoger. De som van verwervings- en productiekosten is dan 92 mln. euro lager; bij 2,5% jaarlijks aanbod onder het tweestromenplan is dat 107 mln. euro.

Concluderend kan gesteld worden dat het tweestromenplan een positief effect op de quotumkosten zal hebben, in de zin dat die kosten uiteindelijk zullen dalen.

### 5.3 Huurkoop

#### *Huurkoop en fiscale aspecten*

Met behulp van Netto Contante Waardeberekeningen (NCW) is na te gaan hoelang het duurt voordat het aankoopbedrag van het quotum is terug verdiend. Dat is het geval als de NCW groter dan 0 wordt. Het aankoopbedrag kan in 1 keer worden voldaan (huidige situatie) of in termijnen (huurkoop). Los van huurkoop kan ook met NCW-berekeningen bekeken worden wat de terugverdiensperiode voor het melkquotum wordt bij niet meer fiscaal mogen afschrijven over het aankoopbedrag van melkquotum.

In principe sluiten huurkoop en verandering van het fiscale regime bij aankoop/verkoop van melkquotum in één keer elkaar niet uit. Afschrijven is in het geval van huurkoop echter niet aan de orde of het moet zo worden dat de termijnbedragen van de huurkoop bij de verkoper niet belast zijn en bij de koper niet aftrekbaar; dit laatste is geen waarschijnlijk fiscaal regime.

Uitgangspunten bij de NCW-berekeningen zijn:

- aankoopprijs melkquotum 1,60 euro per kilogram (bij 4,2% vet is dat 0,381 euro per percentage vet);
- saldo per kilogram melk 0,20 euro, te verklaren als volgt:

Als een bedrijf precies zelfvoorzienend is dan zal het saldo nu tussen 0,25 en 0,30 euro bewegen. Extra melk moet dan op aangekocht ruwvoer geproduceerd worden. Een koe met een productie van 8.000 kg zal, inclusief bijbehorend jongvee ongeveer 6.500 kVEM per jaar nodig hebben (2.500 voor onderhoud en 4.000 voor de melkproductie); daarvan komt 2.000 kVEM uit krachtvoer (zelfvoorzienend of niet maakt daar niet zoveel uit). 4.500 kVEM aan ruwvoer moet aangekocht worden: bij 0,10 euro/kVEM is dat 450 euro. Per kilogram melk (450 euro/8.000) is dat 0,056 euro. Dit in mindering op het 'melksaldo' van 0,25 à 0,30 euro doet 0,20 euro een goede aanname zijn.

Houdt een bedrijf zonder aankoop van melkquotum voer (ofwel grond) over, dan kan daarop een saldo zonder melkproductie behaald worden, bijvoorbeeld via teelt van snijmaïs voor de verkoop of simpelweg de overtollige grond verhuren. Als dat 500 euro per hectare oplevert, dan is dat 0,04 euro/kg melk bij 12.500 kg melk/ha en 0,05 euro/kg melk bij 10.000 kg melk/ha. Dit moet in mindering gebracht worden op het 'melksaldo' van 0,25 à 0,30 euro zodat ook dan 0,20 euro een goede aanname is;

- rekenrente 4% (gangbare rekenrente, ook bijvoorbeeld bij levensverzekeringen);
- bij wel fiscaal kunnen afschrijven afschrijving in acht jaar;
- aankoop melkquotum volledig met vreemd vermogen (lening). Bij huurkoop geen lening nodig omdat het termijnbedrag uit het saldo voldaan kan worden (geldt vooral bij een hoger aantal termijnen omdat het termijnbedrag per kilogram dan weinig of niet hoger is dan het saldo);
- te betalen rente bij banklening 4% (ongeveer huidige, vrij lage, tarief) of 6%;
- percentage belasting over de top van het inkomen van de koper 32% (1e schijf);

- als de verkoop van melkquotum wordt belast: percentage belasting over de top van het inkomen van de verkoper 52% (door de verkoop van het melkquotum komt de top van zijn inkomen in deze belastingschijf terecht);
- bij huurkoop percentage belasting voor de verkoper over de opbrengst van de termijnen 42%.

### Huurkoop

Huurkoop betekent overdracht van de juridische eigendom van het bedrijfsmiddel op de eerste dag van de huurkoopperiode. De economische eigendom kan aan het einde van de huurkoopperiode overgaan. Bij een betaling in acht en vooral in tien termijnen benadert de jaarlijkse termijn de leaseprijs. Dat betekent dat de koper de termijnen vrijwel zeker kan betalen uit de jaarlijkse opbrengsten van het melkquotum dat hij vanaf de eerste dag van de overeenkomst kan gebruiken. De koper hoeft daardoor niet te lenen wat vaak wel moet bij betaling in 1 keer (zoals nu bij koop). De verkoper kan zijn opbrengsten spreiden over de periode van de huurkoop waardoor besparing op te betalen belasting mogelijk is (van top-tarief 52% naar een tarief tot 42%).

Tabel 5.3 geeft enkele resultaten weer van de NCW-berekeningen betreffende huurkoop. Er zijn twee (uiterste) situaties: of het voordeel van de huurkoop ten opzichte van koop in één keer (huidig systeem) gaat geheel naar de verkoper of dit voordeel gaat geheel naar de koper. Gaat het voordeel geheel naar de verkoper dan komen de veronderstelde termijnbedragen, contant gemaakt, overeen met de aankoopprijs van 1,60 euro. Gaat het voordeel geheel naar de koper dan komen de termijnbedragen overeen met een aankoopprijs van 1,325 euro (bij één termijn is de prijs dan toch nog 1,60 euro omdat de verkoper dan 52% belasting betaalt, bij meer termijnen 42%).

*Tabel 5.3 Terugverdiëntijd bij huurkoop voor koper via netto-contante-waarde-berekeningen. Rekenrente 4% en saldo per kilogram extra melkquotum 0,20 euro. Belastingtarief koper 32%, verkoper 52% bij één termijn en 42% bij meer termijnen*

Aantal termijnen	Voordeel voor verkoper			Voordeel voor koper		
	termijn- bedrag in euro/kg	terug- verdien- tijd in jaren	contant gemaak- te ontvangst (euro/kg) voor verkoper na be- lasting	termijn- bedrag in euro/kg	terug- verdien- tijd in jaren	contant gemaak- te ontvangst (euro/kg) voor verkoper na be- lasting
1 (huidige situatie)	1,60	10	0,768	1,60	10	0,768
4	0,441	10	0,928	0,365	8	0,768
6	0,305	10	0,928	0,253	8	0,768
8	0,238	10	0,928	0,197	8 a)	0,768
10	0,197	10 a)	0,928	0,163	8 a)	0,768

a) Het saldo ad. 0,20 euro/kg is hoger dan het termijnbedrag.

Door voor de verkoper een lager belastingtarief over de opbrengst van het melkquotum te veronderstellen behaalt de verkoper een hogere netto contante waarde uit de huurkooptransactie dan wanneer hij in een keer verkoopt (situatie met een termijn). Voor de koper maakt het aantal termijnen, bij de veronderstelde termijnbedragen, vrijwel niets uit: de terugverdientijd is steeds tien jaar.

Gaat het voordeel van de huurkoop geheel naar de koper dan wordt de terugverdientijd voor de koper acht jaar. De termijnbedragen zijn dan 17% lager ten opzichte van de situatie dat het voordeel geheel naar de verkoper gaat.

Gaat het voordeel geheel naar de verkoper dan heeft de koper nog altijd het pluspunt dat geen lening nodig is, zeker vanaf ongeveer acht termijnen: het termijnbedrag is dan weinig of niet hoger dan het saldo. Sommige potentiële kopers kunnen niet lenen voor de aankoop van melkquotum door bijvoorbeeld te weinig zekerheden (een aantal starters en/of pachters); door huurkoop kunnen zij alsnog eigenaar worden van extra melkquotum. Bovendien vervallen de aan een lening verbonden kosten (provisie, eventueel andere hypotheek en dergelijke). Daar staan mogelijk (administratieve) kosten van de huurkoop tegenover.

De fiscus ziet de boven beschreven methodiek van huurkoop als een verkoop in één keer ofwel het huidige verkoopsysteem. Praktisch is dit alleen te omzeilen door het sluiten van een maatschap tussen verkoper en koper voor de duur van de huurkoopperiode. Dit brengt kosten met zich mee die echter normaliter veel lager zullen zijn dan de voordelen van de huurkoop.

Wel kan er een psychologische barrière zijn. Als de koper het te betalen bedrag in een koopsom bij de verkoper stort waaruit de verkoper lijfrentetermijnen haalt, dan kan de verkoper een belastingvoordeel behalen, overeenkomend met de hierboven beschreven (niet meer mogelijke) constructie. Als de verkoper dit voordeel wil delen met de koper dan moet de koper nog wel in één keer betalen (eigenlijk net zoals nu) maar is een lagere prijs mogelijk. Het valt echter te verwachten dat de verkoper zijn voordeel zal 'uitnutten' waardoor geen lagere prijs tot stand komt.

Bij de, in het geheel van deze kwantitatieve analyse niet meer logische, veronderstelling dat het structureel verhuren níét wordt gestopt kan een structurele verhuurder bijvoorbeeld eerst nog vijf jaar verhuren ad. 0,16 euro/kg (10% van de koopprijs, gemiddeld over jaren een reëel percentage) en daarna verkopen. De contante waarde van het vijf jaar verhuren is 0,41 euro/kg (na 42% belasting). Daarna kan verkocht worden. Om na betaling van 52% belasting een contante waarde van 0,77 euro (zie tabel 5.3) te bereiken moet de verkoopopbrengst over vijf jaar minimaal 0,86 euro zijn. Bij een verkoopopbrengst over vijf jaar van bijvoorbeeld 1,40 euro is de totale contante waarde 0,99 euro; niet heel veel hoger dan de 0,93 euro bij huurkoop met termijnbedragen op basis van een prijs van 1,60 euro/kg. De huurder, die dan over vijf jaar koopt voor 0,86 euro, doet er dan nog vijf jaar over om de som van de huurbedragen en het koopbedrag terug te verdienen; in totaal dus tien jaar. Moet de huurder over vijf jaar de 1,40 euro betalen bij koop dan heeft hij in totaal 14 jaar nodig om huur- plus koopbedragen terug te verdienen.

Conclusie uit het voorgaande is dat de structurele verhuurder dus relatief weinig verliest als hij overgaat tot huurkoop, terwijl de structurele huurder er bij huurkoop duidelijk op vooruit gaat.

## 5.4 Melkquota buiten belastingregime

Momenteel kan een koper van melkquotum het daarvoor betaalde bedrag fiscaal in acht jaar afschrijven. De verkoper dient over de opbrengst van de verkoop van melkquotum belasting te betalen. De overheid kan besluiten dat de verkoper geen belasting meer hoeft te betalen over de opbrengst van het melkquotum bij verkoop. Dat zal inhouden dat de koper het bedrag van de aankoop van melkquotum niet meer fiscaal mag afschrijven.

Tabel 5.4 geeft enkele mogelijke situaties op dit vlak weer. Als de koper fiscaal niet meer mag afschrijven over het aangekochte melkquotum dan moet de veronderstelde prijs per kilogram aangekocht melkquotum ad. 1,60 euro dalen naar ongeveer 1,05 euro om dezelfde terugverdiertijden te realiseren. De verkoper ontvangt dan de volledige 1,05 euro; in de situatie met wel fiscaal afschrijven moet de verkoper belasting betalen over de opbrengst van het melkquotum zodat van de 1,60 euro niet meer dan 0,77 euro overblijft.

*Tabel 5.4 Netto-contante-waarde-berekeningen wel fiscaal afschrijven van aangekocht melkquotum bij een aankoop prijs van 1,60 euro per kilogram melkquotum en niet fiscaal afschrijven bij aankoop prijzen van respectievelijk 1,05 euro per kilogram melkquotum (voordeel geheel naar verkoper) en 0,77 euro per kilogram melkquotum (voordeel geheel naar koper). Rekenrente 4% en saldo per kilogram extra melkquotum 0,20 euro*

Aantal termijnen	Voordeel voor verkoper			Voordeel voor koper		
	termijn- bedrag in euro/kg	terug- verdien- tijd in jaren	contant gemaak- te ontvangst (euro/kg) voor verkoper na be- lasting	termijn- bedrag in euro/kg	terug- verdien- tijd in jaren	contant gemaak- te ontvangst (euro/kg) voor verkoper na be- lasting
Wel	4	10	0,768	4	10	0,768
	6	11	0,768	6	11	0,768
Niet	4	10	1,05 a)	4	7	0,768 a)
	6	11	1,05 a)	6	7	0,768 a)

a) Verkoper betaalt geen belasting over de opbrengst van het melkquotum; koper kan niet fiscaal afschrijven over het aangekochte melkquotum.

Het voordeel ligt in deze situatie geheel bij de verkoper. Zou het voordeel van de veranderde fiscale afwikkeling geheel bij de koper liggen, dan ontvangt de verkoper 0,77 euro waarover hij geen belasting hoeft te betalen. De koper betaalt 0,77 euro/kg melkquotum welk bedrag hij in zeven jaar terug verdient.

De hoogte van de te betalen rente op een lening heeft wel enige invloed op de terugverdiertijd; is de rente hoger dan neemt de terugverdiertijd toe.

Conclusie uit het voorgaande is dat zowel huurkoop als een ander fiscaal regime bij aankoop/verkoop van melkquotum koper én verkoper financieel voordeel kunnen opleveren ten opzichte van het huidige systeem. Huurkoop kan daarnaast een heel aanvaardbaar alternatief zijn voor het structureel verhuren/huren.

## 5.5 Quotumbeurs

Bij het instellen van een quotumbeurs verandert alleen het proces van het bij elkaar brengen van verkoper en koper. Momenteel gebeurt dat soms rechtstreeks, maar meestal treedt een bemiddelaar op tussen verkoper en koper. In een aantal gevallen is de, dan dus schijnbare, bemiddelaar, zelf partij in de transactie; de bemiddelaar is dan veranderd in handelaar.

Bij een quotumbeurs moet melkquotum aangeboden en gevraagd worden via de beurs. Afhankelijk van de opzet zullen de bemiddelaars/handelaren helemaal buitenspel komen te staan dan wel een soort commissionairsfunctie kunnen vervullen.

Het PZ (notitie uit 1999) heeft geschat dat een transactie 100 gulden van de verkoper en 100 gulden van de koper zou vergen, momenteel samen ongeveer 100 euro bij 10% inflatie in de periode 1999-2003. Niet helemaal duidelijk is of daarmee alle kosten van een quotumbeurs zijn gedekt.

Een kooptransactie van melkquotum heeft bij een prijs van 1,60 euro per kilogram melkquotum een minimaal bedrag van 16.000 euro omdat per transactie minimaal 10.000 kg moet worden overgedragen (PZ, 1999). Bij een bedrag van 100 euro aan transactiekosten zijn de transactiekosten dan maximaal 0,625%; bij 20.000 kg zijn de transactiekosten procentueel de helft, 0,31%. Bemiddelaars vragen als bemiddelingskosten vrijwel zeker percentages tussen 0,5 en 1%; vrijwel altijd dus hoger dan via de quotumbeurs. De quotumbeurs leidt onder deze veronderstellingen dus tot lagere transactiekosten. Gezien het prijsniveau voor melkquotum komt dit voordeel waarschijnlijk vooral bij de verkoper terecht.

## 5.6 'Kwartjesregeling'

Deze regeling is niet bindend en wordt dan ook niet door alle zuivelondernemingen toegepast. Reden om deze regeling niet kwantitatief te analyseren. De 'kwartjesregeling' legt vermoedelijk een bodem in de prijs voor leasemelk, zeker als de grote zuivelondernemingen (FCDF en Campina) deze wel toepassen. In jaren met weinig vraag naar leasemelk functioneert de kwartjesregeling inderdaad ongeveer zo: in het quotumjaar 2000-2001 was de leaseprijs in januari 2001 ongeveer een kwartje. In de meeste andere jaren lag de leaseprijs op een veel hoger niveau, soms meer dan het dubbele (zo was de leaseprijs per kilogram in januari 2002 voor korte tijd meer dan 90% van het superheffingsbedrag per kilogram overschrijding).

## 6. Combinatiemogelijkheden

### 6.1 Inleiding

De eerder in deze studie onderzochte opties voor het verlagen van de quotumkosten hebben elk hun eigen voor- en nadelen. In dit hoofdstuk wordt gezocht naar combinatiemogelijkheden die de verschillende voordelen aan elkaar verbinden.

Via deze combinatiemogelijkheden wordt ook geprobeerd om de afzonderlijke nadelen van de verschillende opties te voorkomen. Hiertoe wordt in dit hoofdstuk in eerste instantie een overzicht gegeven van de nieuwe en bestaande alternatieven, waarbij met name ingegaan wordt op die aandachtspunten (ontbrekende elementen) die van belang zijn voor eventuele combinatiemogelijkheden. Vervolgens komen de feitelijke mogelijkheden op dat vlak aan de orde. Afgesloten wordt met een aantal aandachtspunten die aan de orde zijn bij de verdere invulling van de geschetste combinatiemogelijkheden.

### 6.2 Overzicht ontbrekende elementen nieuwe en bestaande opties

Door verschillende opties met elkaar te verbinden komen ook die onderdelen van het mechanisme van melkquotummobiliteit naar voren, waar de genoemde opties geen invloed op hebben. Voor het opvangen van deze ontbrekende elementen kan gezocht worden naar combinatiemogelijkheden. Deze elementen worden in het onderstaande per optie geïnventariseerd.

#### *Quotumbeurs*

Het voordeel van de quotumbeurs als transactievorm is de transparantie. Of dit ook leidt tot lagere transactiekosten wordt bepaald door de bemiddelingskosten en de handelsmarge van het huidige systeem enerzijds en de administratiekosten van de beurs anderzijds. Naast transactiekosten kan de beurs ook invloed hebben op de prijsvorming. In de huidige quotummarkt bestaat een concurrentie tussen de handelaar en de kopende boer. In wezen is er met de handelaren een extra groep van kopers bij gekomen, waardoor het lijkt alsof de vraag groter is. Een deel van de kopers zijn immers handelaren. Juist die partijen die zich slechts als bemiddelaar opstellen, merken de concurrentie tussen de kopende boer en de kopende handelaar. In veel gevallen is het de handelaar die de concurrentie wint en zich daarna opstelt als verkoper. Het is erg moeilijk om de grootte van het hierboven beschreven effect te onderzoeken en te kwantificeren.

Ter aanvulling op de quotumbeurs is het interessant om te kijken naar een combinatie van die beurs met een afroomemechanisme, waarbij een gedeelte van de melk wordt afroomeerd ten behoeve van structuurbeleid (tweestromenplan).



### *Tweestromenplan*

De consequentie van het tweestromenplan is dat de verkoper direct wordt benadeeld in de netto-opbrengst van het melkquotum doordat hij voor een gedeelte van de melk geen opbrengst meer ontvangt omdat dit quotum wordt afgeroomd.

Tegelijk is dit ook het grootste voordeel van het alternatief. De afgeroomde melk wordt verdeeld onder de overblijvende melkveehouders. Deze kunnen melk kopen (waarvan de prijs hoogstwaarschijnlijk stijgt) en krijgen een deel van de afgeroomde melk toebedeeld.

Via de verdeling van de afgeroomde melk kan aan structuurontwikkeling worden gedaan. Het bestaande voorstel van verdeling doet dit onvoldoende om het als voordeel te benoemen. Een extra onderzoek is nodig om te kijken naar de verdeling van het afgeroomde deel en structuurverbetering van de sector.

Zowel de quotumbeurs als het tweestromenplan maken beide geen gebruik van andere vormen van koop die financiële en fiscale voordelen kunnen bieden voor koper en verkoper. Andere alternatieven doen dit wel. Deze kunnen worden gecombineerd met de beurs en het tweestromenplan.

### *Koop op afbetaling*

Bij koop op afbetaling gaat zowel het juridisch eigendom als het economisch eigendom op het moment van transactie over van verkoper naar koper. De betaling geschiedt in termijnen. Voor de belastingdienst is het juridische overdrachtsmoment leidend. De volgende aandachtspunten zijn hierbij van belang:

- doorgaans zien we bij koop op afbetaling beperkende voorwaarden voor gebruik ten behoeve van pand- en hypotheekrecht;
- koop op afbetaling geeft beperkte extra financieringsmogelijkheden voor de koper; de verkopende partij treedt op als financier. De afbetaling kan plaatsvinden over verschillende jaren. Dit kunnen partijen onderling overeenkomen. Dit geldt ook voor het rentepercentage. De rente kan indirecte fiscale en financiële voordelen voor koper en verkoper geven;
- koop op afbetaling geeft geen directe fiscale mogelijkheden voor de verkoper.

Koop op afbetaling kan als financieringsvorm een voordeel voor de koper bieden. Het biedt echter nauwelijks voordelen aan de verkoper. Daarvoor is huurkoop weer meer van belang.

### *Huurkoop (financiële lease)*

Bij huurkoop gaat zowel het juridische als het economische eigendom van het quotum over na afloop van de afgesproken termijn. Juridisch wordt dit als huur (lease) gezien zolang de koopsom nog niet is voldaan. Belangrijk onderscheid met de bestaande lease is dat de huurkoop eindig is en de leaser (koper) zicht heeft op eigendom.

Voor de prijsvorming is de koopsom leidend. Op basis van de huurperiode en de ingecalculerde rente komt de huurprijs tot stand. In principe wordt de volledige koopsom betaald gedurende de huurperiode. Hierbij is het volgende van belang:

- de belastingdienst zal voor het leveringsmoment kijken naar het moment van eigendomsoverdracht;
- bij huurkoop zijn er geen mogelijkheden voor gebruik ten behoeve van pand- en hypotheekrecht;
- huurkoop geeft beperkte extra financieringsmogelijkheden, de verkopende partij treedt op als financier;
- ten aanzien van de aftrekbaarheid geldt het volgende principe. Gedurende de huurperiode is de huurprijs bij de koper aftrekbaar en bij de verkoper belast. Dit betekent dat er voor de verkoper fiscale mogelijkheden zijn. De opbrengst wordt immers gespreid over meerdere fiscale jaren. Het belastingvoordeel zal een tariefsverlaging zijn van 52% naar een lager tarief afhankelijk van de inkomenspositie van de verkoper (hoogstwaarschijnlijk 42%).
- zijdelings kan gekeken worden naar de onderhandse verkoop zoals deze bij de Deense quotumbeurs is toegestaan. Hierin zijn randvoorwaarden voor afstand tussen transacties, grondgebonden transacties en de omvang van de bedrijven opgenomen (zie bijlage 3).

Bij een aankoopprijs van 1,60 euro zou de verkoper na afrekening op basis van de Netto Contante Waardeberekeningen 0,77 euro ontvangen. Door gebruik te maken van huurkoop ontvangt de verkoper bij een verkoopprijs van 1,60 euro op basis van de NCW berekeningen 0,93 euro. Het voordeel van huurkoop kan ook terecht komen bij de koper. Om de verkoper een NCW van 0,77 euro te laten ontvangen, dient de koper een aankoopprijs van 1,33 euro te betalen (zie tabel 5.3). Huurkoop geeft op deze manier een direct financieel fiscaal voordeel welke koper en verkoper kunnen delen.

Praktisch gezien is er wel een probleem. Het eigendom gaat pas aan het einde over, terwijl de koper graag vanaf het begin het quotum wil gebruiken. Dit kan worden opgelost door een normale leaseovereenkomst. Het probleem voor de koper is dat hij niet meer dan 75.000 kg per jaar mag leasen. Zodra hij dit heeft gedaan, kan hij geen gebruikmaken van huurkoop. Dit betekent dat of de leaseregelgeving moet worden verruimd, er een aparte huurkoop leaseregeling moet komen of de gespreide uitkering van de opbrengstprijzen van koper naar verkoper op een andere manier dient te gebeuren.

#### *Uitkering opbrengst melkquotum via lijfrente*

Dit betekent geen verandering voor de koper ten opzichte van het huidige systeem of het huurkoopsysteem. De koper stort het geld rechtstreeks (ineens of in gedeelten) in een lijfrente. Deze lijfrente komt in verschillende jaren tot uitkering bij de verkoper. Het voordeel van de verkoper is dat hij via deze weg ook de opbrengst uit kan smeren over verschillende fiscale jaren. De volgende aandachtspunten zijn hierbij van belang:

- feitelijk realiseert dit systeem exact hetzelfde financiële en fiscale voordeel als huurkoop;

- het probleem van huurkoop is dat de koper jaarlijks niet meer kan leasen dan 75.000 kg. Huurkoop maakt gebruik van meerdere leasejaren waardoor de 75.000 kg snel beperkend is. Deze beperkingen kunnen worden vermeden door gebruik van een lijfrente te maken.

Gebruikmaken van een lijfrente-uitkering mag niet zomaar. Het zal moeten passen binnen de nationale fiscale spelregels van het belastingplan 21e eeuw. Momenteel mag alleen een lijfrente worden afgestort bij staking mits voldaan is aan verschillende randvoorwaarden.

### *Samenwerking/melkquotummaatschap*

Een andere vorm die steeds meer voorkomt is de melkquotummaatschap tussen koper en verkoper. Hierna wordt gesproken over samenwerking met een op termijn uittredende en voortzettende maat. Hierbij zijn de volgende zaken van belang:

- de melkquotummaatschap is een vorm van huurkoop;
- de melkquotummaatschap biedt ten opzichte van huurkoop een extra faciliteit namelijk het fiscaal doorschuiven. Deze faciliteit mag worden toegepast als minimaal drie jaar structureel wordt samengewerkt. Het dient een echte samenwerking te zijn en geen gekunstelde. Voor deze toets wordt vooral gekeken naar het risico. Als al op voorhand het nettobedrag voor de op termijn uittredende maat vaststaat, loopt deze maat geen risico;
- na doorschuiven krijgt de voortzettende maat het melkquotum op de balans tegen dezelfde waarde als het had bij uittredende maat. Het hiervoor betaalde bedrag is bij de uittredende maat onbelast, maar de voortzettende maat mag er ook niet op afschrijven;
- het winstaandeel welke de op termijn uittredende maat uit de maatschap krijgt gedurende de periode van samenwerking, is bij hem belast;
- deze samenwerking heeft alleen het gewenste resultaat als ze door het C.O.S. en de belastingdienst wordt gezien als samenwerking. Op dit moment staat het C.O.S. een samenvoeging van melkquota via een maatschap niet meer toe. De samenwerking is op zich niet in strijd met nationale of Europese regelgeving. De schijnconstructies wel. Om deze te voorkomen is de samenvoeging via een maatschap verboden. De indruk is dat dit een tijdelijk verbod is. Dit zal nader onderzocht moeten worden.

Dit betekent dat de betaling volgens de NCW-berekening gelijk is aan de ontvangst. Bij een aankoopprijs van 1,60 euro zou de verkoper na afrekening op basis van de NCW berekeningen 0,77 euro ontvangen. Bij een volledige samenwerking mag het melkquotum na verloop van tijd worden doorgeschoven. Dit kan mits voldaan is aan alle voorwaarden en het een volwaardige maatschap is. Dit betekent dat de voortzettende maat slechts 0,77 euro hoeft te betalen om ervoor te zorgen dat de uittredende maat een NCW van 0,77 euro ontvangt.

Een melkveehouder zal niet alleen gebruik willen maken van deze vorm van samenwerking omdat hij niet mag afschrijven over het melkquotum. Maar een mix tussen huurkoop en samenwerking om via deze weg voldoende afschrijvingen te behouden. Ook

voor de fiscus is dit geen probleem. Er is immers geen sprake van afstel maar van uitstel van de winst.

### 6.3 Combinatiemogelijkheden

Hét mechanisme om de quotumkosten te verlagen zal een combinatie van de verschillende hierboven beschreven opties zijn. Sterke elementen uit de verschillende voorstellen om te komen tot lagere quotumkosten zijn:

- de transparantie van de quotumbeurs;
- de beperking van het aantal kopers door de quotumbeurs en het tweestromenplan;
- de structuurverbetering van de quotummarkt bij de quotumbeurs en het tweestromenplan;
- de betere financieringsmogelijkheden van koop op afbetaling;
- de fiscaal financiële mogelijkheden van huurkoop;
- de extra fiscaal financiële mogelijkheden van de uitkering via een lijfrente welke verder kan gaan dan huurkoop;
- de doorschuiffaciliteit van de volledige samenwerking met gewenste flexibiliteit tot verdere betaling en samenwerking afspraken.

Voorwaarden voor draagvlak voor de verschillende voorstellen zijn:

- flexibiliteit, een keuze uit verschillende mogelijkheden;
- verdeling van de voordelen over verkoper en koper;
- implementatie binnen Europese en Nederlandse regelgeving.

De bovenstaande sterke elementen kunnen worden gerealiseerd binnen de genoemde randvoorwaarden als koper en verkoper binnen een vast raamwerk kunnen kiezen uit verschillende mogelijkheden.

#### *Raamwerk*

Om te komen tot een raamwerk van combinatiemogelijkheden is flexibiliteit het uitgangspunt. In het raamwerk kan worden gekozen voor:

- de verkoop van quotum via een quotumbeurs (het vrije gedeelte van het raamwerk);
- een samenwerkingsverband tussen een op termijn voortzettende en uittredende maat (het gebonden deel van het raamwerk).

Dit principe is geënt op de quotumbeurs zoals deze in Denemarken wordt gehanteerd (zie bijlage 3).

Als er wordt gekozen voor verkoop via de beurs, dan wordt een deel van het te verkopen quotum afgeroomd en verdeeld over de overblijvende melkveehouders volgens het systeem van het twee stromenplan. Zodra koper en verkoper elkaar hebben gevonden kunnen ze nog kiezen voor extra opties welke de koper en/of de verkoper een extra financieel voordeel geven. Ze kunnen kiezen voor koop op afbetaling of huurkoop. Als de koper in verband met voorgaande huurkoopcontracten al meer dan 75.000 kg least, kan eventueel

worden gekozen voor de uitkering van de opbrengst via een lijfrente. Het vrije gedeelte is in die zin vrij dat koper en verkoper na de transactie weer los van elkaar zijn.

Als de verkoper een langzaam afbouwende melkveehouder is die op termijn uit de sector treedt, maar dit liever stapsgewijs wenst te doen, kan de op termijn uit de sector trekkende melkveehouder een samenwerkingsverband aangaan met een op termijn voortzettende melkveehouder. Dit is een zowel sociaal als (fiscaal) financieel vriendelijke vorm van in- en uittreding en er wordt geen quotum afgeroomd.

De samenwerking wordt uitgewerkt in een maatschapscontract. Een belangrijke toets is het risico voor de potentieel uittredende maat. De maatschap biedt verschillende mogelijkheden voor aanvullende afspraken in vrij ruime zin van het woord. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over gebruik van grond, (lege) stallen en machines.

### *Stroomschema*

Er kunnen dus op verschillende momenten verschillende keuzes gemaakt worden. Die keuzes kunnen worden samengevat in de volgende stappen:

1. De verkoper schrijft zich als aanbieder in op de beurs met bijbehorende aanbied gegevens, de koper schrijft zich in als vrager met bijbehorende vraag gegevens.
2. Nadat de beurs heeft gedraaid, worden koper en verkoper door de beurs bij elkaar gebracht en wordt een deel van het aangeboden quotum afgeroomd. Via aanvullende gegevens worden kopers en verkopers met extra wensen (koop op afbetaling, huurkoop, opbrengst via lijfrente) bij elkaar gebracht.
3. Koper en verkoper kunnen onderling de aanvullende wensen regelen.
4. Na het draaien van de beurs wordt het afgeroomde quotum verdeeld volgens het systeem van het twee stromenplan.

Alle transacties verlopen via de beurs behalve wanneer verkoper en koper een intensieve samenwerking met elkaar aan willen gaan. In deze gevallen hebben koper en verkoper elkaar doorgaans buiten de beurs om al gevonden. Er wordt uitzondering aangevraagd van de beurs. Tijdens de transactie wordt het quotum niet afgeroomd. De samenwerking wordt uitgewerkt in een maatschap waarbij beide vennoten een vergelijkbaar risico moeten dragen.

## Overzicht

In schema ziet het geheel er als volgt uit:

Keuzeschema melkquotum transacties	
<p><b>A. VRIJ HANDELEN OVER QUOTUMBEURS</b> Met <i>afroming</i> bij verkoper en <i>verdeling</i> om te komen tot structuurontwikkeling (twee stromenplan). Dit leidt tot transparantie en structuurontwikkeling.</p> <p><i>A+ Koop op afbetaling</i> Geeft extra financiering mogelijkheid voor koper.</p> <p><i>A++ Huurkoop</i> Geeft extra fiscaal vriendelijke ontvangst mogelijkheid van de opbrengst voor de verkoper. De koper is wel beperkt in het gebruikmaken van huurkoop.</p> <p><i>A+++ Uitkering opbrengst door lijfrente</i> Geeft extra fiscaal vriendelijke ontvangst mogelijkheid van opbrengst voor verkoper.</p>	<p><b>B. GEBONDEN VIA SAMENWERKING</b> Volwaardige maatschap voor minimaal 3 jaar met diverse mogelijkheden voor aanvullende afspraken.</p> <p>Hiermee worden de voordelen van A, A+, A++ en A+++ gecombineerd met het voordeel van fiscaal 'doorschuiven' zonder dat er wordt afgeroomd. Hier staat tegenover dat partijen een volwaardige samenwerking hebben, minimaal 3 jaar aan elkaar gebonden zijn en beide risico dragen.</p>

### 6.4 Benodigd vervolgonderzoek

Om het bovengenoemde voorstel te implementeren is vervolgonderzoek nodig op de volgende punten:

1. Onderzoek naar ruimere mogelijkheden om de quotumbeurs toe te kunnen passen en de (niet grondgebonden) allocatie van melk over Nederland.
2. Onderzoek naar de effecten op structuurontwikkeling van de sector bij verschillende mogelijkheden van verdeling van de afgeroomde melk.
3. Onderzoek naar de (on)mogelijkheden voor de koper om gebruik te kunnen maken van huurkoop als reeds 75.000 kg melk wordt gehuurd (geleasd).
4. Onderzoek naar de wenselijkheid van extra beperkingen voor de toepassing van huurkoop conform de Deense invulling van de quotumbeurs.
5. Onderzoek naar de (on)mogelijkheden en haalbaarheid van het afstorten van een extra (staking) lijfrente in het belastingplan 21e eeuw. Momenteel mag alleen een lijfrente worden afgestort bij staking mits voldaan is aan verschillende randvoorwaarden.
6. Onderzoek naar de (on)mogelijkheden van het C.O.S. om een volwaardige samenwerking tussen een op termijn voortzettende en uittredende maat toe te staan, waarbij het melkquotum wordt doorgeschoven.
7. Draagvlak binnen de sector voor het volledige systeem (vrij en gebonden).
8. Implementatieplan voor de quotumbeurs.

Naast bovengenoemde actiepunten is een volwaardig onderzoek van de voorgestelde combinaties en toetsing aan de Nederlandse en Brusselse wetgeving van belang.

Het voorgestelde raamwerk met verschillende combinaties is in staat om de voordelen van verschillende alternatieven te combineren en door flexibiliteit en keuze een groot deel van de nadelen van de individuele alternatieven te voorkomen.

## 7. Discussie

### *Reflectie en relativering*

Terugkijkend op de analyses in dit rapport van de mogelijkheden om de kosten van het verwerven van melkquotum te verlagen is het zinvol hieraan enige reflectie en beschouwing toe te voegen.

Een eerste relativierende bemerking is dat het stelsel van melkquota en de daaraan voor de melkveehouder verbonden verwervingskosten allereerst afhankelijk zijn van op Europees niveau gemaakte afspraken. Besluitvorming over het garantieprijsniveau voor melk, het al dan niet continueren van de quoterings en het al dan niet blijven toestaan van het onbeperkt verleen van melkquota zullen een grote invloed op de betreffende kosten voor de toekomst hebben.

In dit verband is het zinvol te onderstrepen dat in de analyses niet nader is ingegaan op de recentelijk in Nederland, naar aanleiding van uitspraken van het Europese Hof, genomen beslissingen om het permanent verleen van melk te beperken. Van een dergelijke beperking is in de analyse uitgegaan. Ook mogelijke gevolgen van de recente Hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie met een forse verlaging van de garantieprijzen zijn buiten beschouwing gebleven.

Een tweede relativierende opmerking betreft het gegeven dat de (hoge) kosten van de verwerving van melkquotum in Nederland mede voortkomen uit de noodzakelijke 'expansiedrift' van de melkveehouders. Op zich is dat een positief aspect van de sector, het duidt op een hoge mate van vitaliteit van de bedrijfstak. Dit overigens in een periode van (met name economisch en beleidsmatig, internationale) forse onzekerheden.

Een derde bemerking betreft het bereik van de geanalyseerde voorstellen. Deze hebben op zich weliswaar een uiteenlopend karakter, maar passen binnen de denklijnen van de Nederlandse landbouw om de structuur van de sector niet (te) sterk van boven te laten sturen. Anders gezegd: een benadering zoals bijvoorbeeld in Frankrijk waar (vrijwel) geen vrije quotatransacties worden toegestaan is vanuit die Nederlandse optiek op de gewenste structuurontwikkeling niet in overweging genomen. Dit heeft uiteraard invloed op de uitkomsten van het onderzoek.

### *Draagvlak en afbakening*

De aard van het onderzoek heeft uiteraard een relatie met de mogelijkheden voor toepassing van de verschillende alternatieven in Nederland. Naast de economische analyse van de problematiek, kwalitatief en kwantitatief, heeft het zoeken naar toepasbare mogelijkheden een duidelijke rol gespeeld in de beschouwing van de materie. Van belang is dat er voldoende draagvlak ontstaat voor de geboden mogelijkheden om tot kostenverlaging te komen. Bijna twintig jaar na de introductie van de melkquota en na velerlei discussie binnen en tussen organisaties zou dat een vrij uniek feit zijn.



## 8. Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Conclusies

#### *Hoogte van de quotumkosten en de gevolgen daarvan*

De kosten voor het verwerven van melkquotum zijn in Nederland in de loop van de jaren sterk opgelopen, van ruim 1 eurocent rond 1990 naar circa 6 eurocent per kilogram melk in 2002 bij in globale zin gelijkblijvende opbrengstprijzen van melk. Deze oplopende kosten zorgen er mede voor dat de inkomens in de melkveehouderij de laatste jaren onder druk staan en de structuurontwikkeling in de sector in zekere zin belemmerd wordt. Het verwerven van melkquotum is voor de melkveehouders die als zodanig actief willen blijven nodig om de continuïteit- en inkomensmogelijkheden van het bedrijf in stand te houden. Dit geeft dan ook aanleiding tot het zoeken naar mogelijkheden om de kosten van het verwerven van melkquotum te verlagen.

#### *Tweestromenplan*

Het tweestromenplan van het NAJK maakt het gemakkelijker om het bedrijf te continueren; jaarlijks wordt namelijk om niet een extra quotum verkregen. Het oplopende afromingpercentage zal potentiële beëindigers motiveren eerder quotum aan te bieden, maar door de (per saldo) kleinere vrij verhandelbare hoeveelheid melk zal de prijs hiervoor toenemen. Per saldo, omdat een deel van de quota zonder betaling overgaat, kunnen de verwervingskosten echter afnemen. De vermindering van deze kosten kan zelfs groter zijn dan de toename van de productiekosten van de melkveehouderij in Nederland als gevolg van de afroming. Deze toename is het gevolg van een wat minder efficiënte bedrijfsstructuur dan onder het huidige stelsel.

#### *Huurkoopplan*

Huurkoop kan, afhankelijk van de afgesproken duur (termijn) waarin de quota economisch geheel zijn overgegaan, zowel voor de koper als de verkoper economische voordelen met zich mee brengen. De huurkoper zal in het algemeen geen vreemd geld aan hoeven te trekken om de termijnen te betalen. Voor de verkoper is het voordeel van de gespreide betaling een lagere fiscaal tarief dan bij (directe) verkoop. Het belangrijkste voordeel van huurkoop ten opzichte van permanent leasen voor de sector is dat zicht geeft op het verwerven van het quotum in eigendom binnen een overzienbare periode. In die zin is het vooral kostenbesparend. Huurkoop vergt echter wel een (economische) relatie gedurende een aantal jaren tussen de kopende en de verkopende partij. Momenteel is dit vrijwel alleen mogelijk in het kader van een maatschap, waarbij het COS sinds kort een uitsluitend hierop gerichte maatschapvorming (samenvoeging quotumnummers) niet meer toelaat.

### *Quotumbeurs*

Het organiseren van een quotumbeurs kan de transparantie in de markt vergroten; er ontstaat meer helderheid over de daadwerkelijk gerealiseerde prijzen en er kan, wanneer de beurs als enige transactiemarkt geldt, ook worden vermeden dat er speculatiewinsten worden geboekt ten laste van de sector. In die zin kan het tot enige kostenbesparing leiden voor de sector. Deze besparing komt mogelijk vooral ten goede aan de verkopers van quota.

### *Afschaffen van de fiscale aftrekbaarheid van de aankoop van quotum*

Het niet meer toestaan van het fiscaal afschrijven van de aankoop van melkquotum kan onder voorwaarden een voordeel voor zowel de koper als de verkoper opleveren. Voor de verkoper is dit het geval als de opbrengst van de verkoop van het quotum onbelast blijft en de prijs niet te sterk daalt. Voor de koper indien de prijs als gevolg van het niet meer in de inkomstenbelasting betrekken van de quota voldoende daalt. Er is dus een prijsrange aan te geven die voor beide partijen voordeel oplevert (90 tot 105 eurocent per kilogram bij een actuele prijs van circa 160 eurocent).

### *Afschaffen van het structureel verleasen*

Hoewel het afschaffen van het structureel verleasen een uitgangspunt is in deze studie, is wel berekend dat het stoppen van het permanent verhuren van melkquotum op korte termijn een prijsdalend effect heeft van ruim 5% voor de melkquota. Zonder andere maatregelen in de melkquotummarkt zal dit prijseffect na enige tijd echter wegebben. Voor degenen die de afgelopen jaren het gehele quotum verhuurden kan het vervallen van deze mogelijkheid een duidelijk negatief gevolg voor het inkomen hebben, met name in pachtsituaties waarbij de verkoopopbrengst van het quotum gedeeld moet worden met de verpachter. Verder is de huidige relatief lage rentestand in het nadeel van deze 'permanente verleasers'.

### *Kwartjesregeling*

Verder is in deze studie ook niet diepgaand in beschouwing genomen en nader geanalyseerd de mogelijkheid om de 'kwartjesregeling' af te schaffen. Volgens deze regeling geven de overschrijders een vergoeding aan de onderschrijders van het quotum, uitgaande van de mogelijkheid van nationale verevening. Aangenomen mag worden dat deze regeling nauwelijks effect heeft op de quotummarkt en de prijsvorming van quota. Veehouders laten zich bij hun beslissingen slechts in beperkte mate leiden door deze regeling, waarvan pas na afloop van het quotumjaar het effect bekend wordt. De regeling biedt bovendien immers geen melkhoeveelheden voor de gewenste uitbreiding van de productie op veel blijvende bedrijven.

### *Mogelijke en gewenste combinatiemogelijkheden*

Elk van de in deze studie besproken opties voor het verlagen van de quotumkosten heeft zijn eigen voor- en nadelen. Daarom is het van belang om te komen tot combinatiemogelijkheden. De meeste kansen liggen in een combinatie van de verschillende alternatieven, waarbij de quotumbeurs gekoppeld wordt aan afroming (tweestromenplan) en huurkoopconstructies in maatschap. De kracht van het in hoofdstuk 6 geschetste combinatiesysteem is enerzijds dat het op de quotummarkt transparantiebevorderend werkt en anderzijds de belangen van koper en verkoper van quotum voldoende in beeld brengt.

## **8.2 Aanbevelingen**

### *Verdere acties van de betrokken stakeholders*

Aanbevolen wordt dat de bij dit onderzoek betrokken organisaties (inclusief het Ministerie van LNV) in onderling overleg vaststellen wat mogelijke vervolgstappen zijn voor het verlagen van de quotumkosten. Uitgangspunt daarbij dient te zijn de recente Brusselse besluitvorming over de hervorming van het Europese zuivelbeleid, inclusief de besluitvorming over het afschaffen van het structureel verleasen.

### *Implementeren van de geschetste combinatiemogelijkheden*

De analyse in hoofdstuk 6 van dit rapport laat zien dat met een combinatie van verschillende mogelijkheden (tweestromenplan, huurkoop en quotumbeurs) een optimaal resultaat voor de verschillende belanghebbenden kan worden gerealiseerd. Voor de veehouders in verschillende posities (potentiële verwervers en vervreemders, verschillen in financiële situatie wat betreft inkomen en vermogen en dergelijke) ontstaan dan meer mogelijkheden om op een gepaste wijze aan het quotumverkeer deel te nemen en tot lagere kosten te komen.

### *Nadere studie naar de geschetste combinatiemogelijkheden*

Aangaande de uitvoering van de geschetste combinatiemogelijkheden dient nog nader ingegaan te worden op een aantal factoren, zoals die in paragraaf 6.4 van deze studie weergegeven zijn. Aanbevolen wordt om hier vervolgonderzoek naar te laten doen, alvorens tot implementatie wordt overgegaan.

### *Nadere studie naar andere alternatieven*

In het onderzoek zijn betrokken de nu vanuit verschillende organisaties aangedragen voorstellen en enkele andere ideeën. Dit sluit niet uit dat er mogelijk ook andere alternatieven in beschouwing kunnen worden genomen. Met name op het vlak van de fiscaliteit en ondernemingsvorm zou nog nadere studie en overleg gepleegd kunnen worden.



## Literatuur

Berentsen, P.B., 'De prijs van quotum', In: *Veeteelt*, november 2002.

Berkhout, P., J.F.M. Helming, F.W. van Tongeren, A.J. de Kleijn en C. van Bruchem, *Zuivelbeleid onder melkquotering, Mogelijke gevolgen voor Nederland en de EU*. Rapport 6.02.03, LEI, Den Haag, 2002.

Bont, C.J.A.M. de en I.S. Langelaan, *Ontwikkeling van Land- en tuinbouw in Nederland, verkenning aantal bedrijven in 2010*. LEI, Den Haag, (Opgenomen in: In de verandering ligt de versterking, LTO Nederland), 1999.

Bont, C.J.A.M. de en A. van der Knijff (red.), *Actuele ontwikkeling van bedrijfsresultaten en inkomens in 2002*. Rapport 1.02.03, LEI, Den Haag, 2002.

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming en J.H. Jager, *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003; Gevolgen van de voorstellen van de Europese Commissie voor de Nederlandse landbouw*. Rapport 6.03.05, LEI, Den Haag, 2003.

Boone, J.A. en K.H.M. van Bommel, 'Kosten melkquotum in Nederland veruit het hoogst', In: *Agrimonitor*. LEI, Den Haag, juni 2001.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Brief gericht aan dhr. K. van Bommel (LEI), 24/01/2001, 2001.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Voorstellen voor hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid*. COM 23 definitief, Brussel, 22.01.2003, 2003.

COS/PZ, *Statistische informatie 2002/2003, quotumgrootte en quotumtransacties*, 2003.

Daatselaar, C.H.G. en P.J. Rijk, *Effecten van het afromen van melkquota bij vrije overdracht*. Mededeling, LEI, Den Haag, 1994.

Dijk, J.B. van en J.M.E. Pennings, 'In Nederland veruit de duurste melk'. *Boerderij/Veehouderij nr. 9*, 1995, blz. 18, 19.

Hogenkamp en Kingmans, 'Er moet nu eindelijk iets gebeuren', In: *Boerderij/Veehouderij* 07/01, 2003, pp. 4-7.

Horne, P. van en H. Prins, *Development of dairy farming in the Netherlands*. Report 2.02.07, LEI, Den Haag, 2002.

Jager, J.H. en W.H. van Everdingen, 'Melkquotumkopers beloond met beter resultaat', In: *Agrimonitor*, LEI, Den Haag, februari 2003.

Kingmans, R., 'Quotumbeurs in Duitsland is een feit', *Boerderij/Veehouderij nr.16*, 1999, blz. 24, 25.

LNV, Persbericht 04/04: *Volledig verhuren melkquotum per 01/04/04 voorbij*. Den Haag, 2003.

LNV0300227, Brief aan de Tweede Kamer van C.P. Veerman betreffende structureel ver-  
leasen, Den Haag.

Massink, H. en G. Meester, *Boeren bij vrijhandel*. LNV, 2002.

NAJK, *Plan voor halvering waarde melkquotum*. Notitie NAJK, 2003.

Nederlandse Melkveehouders Vakbond, Concept voorstel Huurkoop melkquotum, decem-  
ber 2002.

Nieuwenhuis, 'Kostenverlaging ten koste van groei', *Boerderij/Veehouderij nr. 9*, 1998, blz. 28, 29.

Noort, P.C. van den et al., Interim rapport EEG- zuivelbeleid, Den Haag/Wageningen, 1978.

Oskam, A.J., D.D. van der Stelt-Scheele, J. Peerlings en D. Strijker, *De superheffing is er een alternatief?* Landbouw Universiteit Wageningen, 1987.

Peerlings, J.H.M., *Verhandelbare productierechten*. Landbouw Universiteit Wageningen, januari 2003.

Productschap Zuivel, *Notitie quotumbeurs*. september 1999.

Productschap Zuivel/COS, informatie over melkquota, [www.prodzuivel.nl](http://www.prodzuivel.nl)

PZ, *Quotumbeurs*. Bijlage bij punt 5 agenda vergadering dd. 15-9-1999.

Silvis, H.J. en C. van Bruchem, *Landbouw-Economisch Bericht 2002*, Periodiek Rapport 02.03, LEI, Den Haag, 2003.

Silvis (red.), H.J., L.H.G. Slangen, H.J. Bremmers, W.J.M. Heijman en R.A. Jongeneel, *Handboek agrarische economie en beleid: bedrijven, ketens en groene ruimte*. Wolters - Noordhoff bv Groningen/Houten, 2002.

Silvis, H.J., T.H. Jonker, C.J.A.M. de Bont, M.S. van Wijk en C.J.W. Wolswinkel, '*Boeren' op vreemde bodem; Over emigratie en semigratie*. Rapport 2.02.06, LEI, Den Haag, 2002.

Venema, G.S., 'Melkquota, Duur voor blijvers, maar welkom voor wijkers', In: *Agrimontor*, LEI, Den Haag, december 1998.

*Internet*

<http://home.wanadoo.nl/boeren-in-denemarken/agrarischebedrijven.htm>





## Bijlage 1      Kosten melkveehouderij en quotum. Saldo en prijzen melk en quota in jaren 1990-2002 (in euro per 100 kg)

Jaar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kostprijs melk w.v. quotum	41,0 1,5	43,7 2,1	43,0 2,7	42,7 3,3	43,6 3,7	44,5 3,8	45,2 3,8	42,7 3,9	43,0 4,4	43,4 4,9	44,5 5,1	44,3 5,5	44,9 5,9
Saldo rundvee/ 100 kg	29,9	30,3	32,1	32,4	31,4	28,8	26,1	30,8	30,3	29,2	29,6	29,8	28,7
Melkprijs	34,1	35,0	35,7	35,2	35,1	33,8	32,8	34,8	34,4	32,9	34,0	35,7	34,4
Leaseprijs	18,3	16,1	17,5	18,2	17,3	16,7	17,4	16,5	18,2	18,4	17,7	18,6	20,4
Koopprijs / 10	17,4	16,7	18,2	18,0	17,3	16,6	15,6	16,0	16,7	17,4	18,6	18,7	19,6

Bron: Informatienet.

## Bijlage 2 Spreiding en ontwikkeling in kostprijs melk<sup>1</sup>

De totale kosten op zuivere melkveebedrijven bedroegen in 1999/00 gemiddeld 48,15 euro per 100 kg melk. Vanuit deze kosten kan de kostprijs van melk berekend worden door de opbrengsten van bijproducten (onder andere de omzet en aanwas) in mindering te brengen. Die opbrengsten zijn immers onlosmakelijk met de productie van melk verbonden. Van de onderscheiden kostenposten is arbeid met 15,55 euro per 100 kg de grootste. Deze arbeidskosten zijn vrijwel volledig de ingerekende kosten van arbeid van de ondernemer en zijn gezin. Ze vormen dus niet alleen kosten, maar komen ook terug als inkomen.

### *Ontwikkeling kostprijs melk*

In de opbouw van de brutokosten en de kostprijs hebben zich over de periode 1985-1999 forse verschuivingen over de kostenposten voorgedaan (tabel 1). Het meest stabiel is het arbeidsaandeel, dat ondanks een sterke prijsstijging van het ingerekende uurloon nauwelijks is toegenomen. Er heeft zich een grote verbetering van de arbeidsproductiviteit voorgedaan, onder andere door een verhoging van de productie per koe en een sterke groei van de productie per bedrijf. Vooral de toegerekende kosten zijn ten opzichte van 1985 sterk gedaald (-47%), onder andere door lagere prijzen van voer en meststoffen, maar ook door extensivering van de productie. Deze lagere toegerekende kosten zijn volledig opgeslokt door hogere kosten voor machines, grond- en gebouwen en melkquotum. In 1999

Tabel 1 Ontwikkeling van kosten en kostprijs melk op zuivere melkveebedrijven (euro per 100 kg melk)

	1985/86	1990/91	1995/96	1999/00
Arbeid	14,80	15,35	15,85	15,55
Overige bewerkingskosten	5,60	7,65	7,60	7,40
Grond en gebouwen	5,15	7,60	7,80	7,40
Quotum	0,05	1,55	3,80	5,00
Toegerekende kosten	16,75	11,10	11,20	8,95
Overig	4,45	4,85	4,50	3,90
Totaal kosten	46,75	48,15	50,80	48,15
Niet-melkopbrengsten (-)	7,00	7,30	6,75	5,15
Kostprijs	39,75	40,85	44,05	43,00

Bron: Informatienet.

<sup>1</sup> Uit *Agrimonitor* februari 2002, auteur J. Jager.

liggen de totale kosten op een iets lager niveau dan in 1995, vooral door lagere toegerekende kosten. Omdat ook de omzet en aanwas is gedaald is het voordeel bij de kostprijs van melk kleiner dan bij de totale kosten.

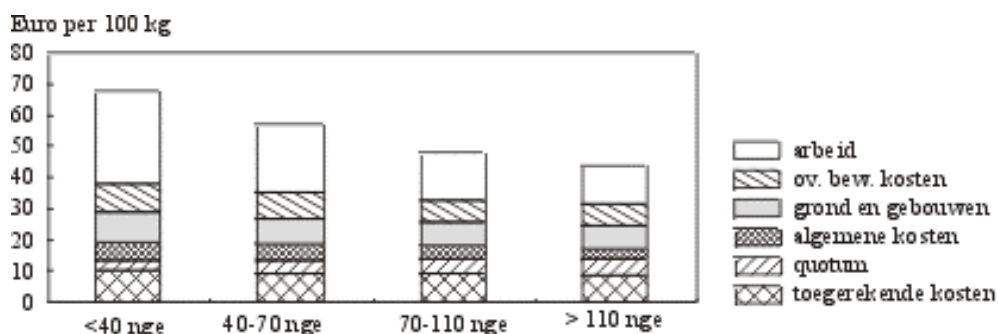
Tabel 2 Enkele kenmerken van zuivere melkveebedrijven, ingedeeld naar hoogte van de toegerekende kosten per 100 kg melk, boekjaar 1999/00

	Laag	Midden	Hoog	Totaal
Algemene gegevens				
Oppervlakte cultuurgrond (ha)	36,2	37,8	32	35,6
Bedrijfsomvang (nge)	93	102	89	95
Aantal melkkoeien	57,5	62,3	53,6	58,2
Veebezetting (melkkoe/ha c.g.)	1,6	1,6	1,7	1,6
Gebruiksquotum (kg)	430.000	481.200	404.900	442.600
Jongvee (stuks per 10 koeien)	6,7	7,3	7,7	7,3
Kostprijs melk				
Toegerekende kosten	7,11	8,75	11,17	8,94
Niet-toegerekende kosten	38,93	38,42	40,79	39,23
Totaal kosten	46,04	47,17	51,97	48,17
Niet-melkopbrengsten	4,65	5,00	6,00	5,17
Kostprijs	41,38	42,17	45,97	43,00
Prijzen en hoeveelheden				
Fabrieksprijs melk (euro/100 kg)	33,23	33,33	33,04	33,22
Melgift (kg per koe)	7.500	7.790	7.610	7.660
Krachtvoerprijs (euro/100 kg)	14,94	15,24	16,02	15,40
Krachtvoergift (kg per koe)	1.910	2.160	2.350	2.140
Gezinsinkomen uit bedrijf				
Euro per ondernemer	28.750	25.690	14.420	23.220
Euro per uur	8,00	6,60	4,00	6,30

Bron: Informatienet.

### *Verschillen tussen bedrijven*

Tussen individuele bedrijven bestaan grote verschillen in kostprijs van melk. De grootste verschillen zijn terug te vinden in de efficiëntie van de vaste kosten: de aanwending van arbeid, machines en gebouwen per eenheid product. Daarmee blijkt de bedrijfsomvang sterk bepalend voor de totale brutokosten per 100 kg melk (figuur 3). De totale kosten bedragen op kleine melkveebedrijven gemiddeld ongeveer 67,70 euro per 100 kg melk, tegenover 43,90 euro op de grotere bedrijven. Dit verschil van ongeveer 24 euro wordt voor ruim 17 euro verklaard uit de arbeidskosten. Het enige deel waar de kleinere bedrijven gemiddeld beter scoren, zijn de quotumkosten. Maar dat heeft vooral met de methodiek van kostentoekening te maken: alleen voor aangekochte quota worden rente en afschrijving in rekening gebracht. En de kleinere bedrijven hebben in het verleden minder quotum aangekocht dan de grotere bedrijven. Het verschil in toegerekende kosten tussen grote en kleine bedrijven blijft beperkt tot ongeveer 1 euro per kilogram.



Figuur 3 Brutokosten (euro/100 kg melk) op zuivere melkveebedrijven, naar bedrijfsomvang (nge-classes)

### Spreiding in toegerekende kosten

Van de totale kosten is een groot deel op korte termijn nauwelijks te beïnvloeden. Een aanpassing van de bedrijfsomvang om de efficiëntie van de vaste kosten te verhogen vraagt immers forse investeringen, met hogere kosten tot gevolg. De toegerekende kosten zijn wel enigszins te beïnvloeden, bijvoorbeeld door verbetering van het management. Worden de bedrijven ingedeeld naar hoogte van de toegerekende kosten per 100 kg melk, dan blijkt dat vooral de intensiteit een belangrijke verklaring is voor de verschillen (tabel 2). De extensieve bedrijven kunnen volstaan met minder voer- en meststoffenaankopen. De bedrijven met hogere toegerekende kosten hebben zowel meer melk per hectare alsook een hogere jongveebezetting per koe. De krachtvoeraankopen liggen dan ook bijna een kwart hoger dan bij de bedrijven met lage toegerekende kosten. Daarbovenop komt dan nog eens een hogere prijs van het krachtvoer, meer ruwvoeraankopen en hogere kosten voor diergezondheid. De bedrijven met lage toegerekende kosten behalen ook een lagere totale kostprijs en bovendien ook een hoger saldo per koe, een hoger inkomen per ondernemer en een hoger inkomen per gewerkt uur dan gemiddeld. Bij de bedrijven met hogere toegerekende kosten blijft het inkomen per uur en per ondernemer iets achter vanwege een kleinere bedrijfsomvang dan gemiddeld.

## Bijlage 3      Beknopte analyse van de quotumbeurs in Denemarken en Duitsland

### *Denemarken*

In Denemarken is verkoop van quotum (sinds december 1997) mogelijk via (Boone en Van Bommel, 2001):

- een quotumbeurs;
- onderhandse verkoop.

### *Quotumbeurs*

De quotumbeurs vindt tweemaal per jaar plaats. Onbeperkte groei is mogelijk tot 800.000 kg melk. Daarna kan men 50.000 kg per jaar kopen op de beurs totdat de 1.000.000 kg - grens is bereikt. Vervolgens is jaarlijkse uitbreiding mogelijk met maximaal 2% via de beurs. Volgens recente berichtgeving leidt het (slechts) twee maal per jaar houden van de beurs tot sterk verschillende prijsniveaus.

### *Onderhandse verkoop*

Voor de onderhandse transacties geldt dat de transactie binnen een straal van 10 km moet plaatsvinden. Deze transacties zijn grondgebonden en er geldt een maximum van 10.000 kg melk per hectare (of het kopende bedrijf moet minder intensief zijn dan het verkopende bedrijf). Wanneer reeds meer dan 1.000.000 kg quotum (de grens) aanwezig is, moet het volledige bedrag voor het aangekochte quotum betaald worden, maar vloeit wel een derde deel terug naar de quotumbeurs (ten behoeve van starters en ecologische boeren). Het gedeelte dat wordt afgeroomd, wordt toegevoegd aan de nationale reserve. Jonge startende boeren en ecologische boeren genieten in Denemarken een uitzonderingspositie. Onder de volgende voorwaarden kunnen ze een deel van de nationale reserve toegewezen krijgen:

- boeren met een melkquotum kunnen aanspraak maken op een quotum tot 560.000 kg (een derde deel gratis van de nationale reserve en twee derde kopen via de beurs);
- boeren zonder een melkquotum kunnen aanspraak maken op maximaal 300.000 kg (een derde deel gratis van de nationale reserve en twee derde kopen via de beurs).

### *Prijs van quotum*

De uitgangssituatie in Denemarken voor invoering van de beurs bestond uit (sinds 1989) door de overheid vastgestelde prijzen (Nieuwenhuis, 1998).

De melkquotumprijs in 1994/95 bedroeg *f* 0,56/kg (Van Dijk en Pennings, 1995). In de jaren daarna zijn de volgende quotumprijzen via de beurs tot stand gekomen (onder andere Nieuwenhuis, 1998):

- |   |               |   |      |   |
|---|---------------|---|------|---|
| - | December 1997 | : | 2,28 | Deense Kronen per kg (ongeveer <i>f</i> 0,64) |
| - | Juni 1998     | : | 2,68 | "   |
| - | December 1998 | : | 2,92 | "   |
| - | Juni 1999     | : | 3,50 | "   |
| - | December 1999 | : | 3,14 | "   |

- Juni 2000	:	2,84	"
- December 2000	:	3,59	"

Sinds de invoering van de beurs is de prijs van melkquotum in Denemarken hoger geworden. Deze stijgende lijn lijkt zich voort te zetten na een inzinking in december 1999 en juni 2000.

### *Duitsland*

Per 1 april 2000 is in Duitsland een nieuw quotumsysteem in werking getreden (Kingmans, 1999; Boone en Van Bommel, 2001). Bij dit nieuwe systeem zijn (1) de mogelijkheden van leasen beperkt en (2) regionale quotumbeurzen opgericht. Er mogen geen nieuwe leasecontracten meer worden afgesloten. Aan het einde van het leasecontract heeft de leaser de mogelijkheid om het quotum tegen een gereduceerde prijs (65% van de beursprijs) te kopen.

#### *Oprichting van regionale quotumbeurzen*

Duitsland is bij dit (nieuwe) quotumsysteem opgedeeld in 21 regio's, waarbij in elke regio een afzonderlijke beursprijs wordt vastgesteld. Theoretisch is quota nog wel te verhandelen buiten de regio, maar dan wordt dit quotum met 90% gekort en toegevoegd aan de nationale reserve. Deelname aan de beurs is verplicht, tenzij het om de verkoop van een totaal bedrijf, erfopvolging of de overname van geleased quotum gaat.

De quotumbeurs draait twee keer per jaar, waarbij verkopers hun quotum kunnen aanbieden (inclusief een minimum te ontvangen prijs) en kopers quotum kunnen verkrijgen (inclusief een maximaal te betalen prijs). Aan de hand hiervan wordt de evenwichtsprijs vastgesteld.

Bij de beurs gelden de volgende uitgangspunten:

- bij de verkoop via de quotumbeurs vindt afroaming plaats; deze bedraagt minimaal 10% (afhankelijk van de grootte van het verkopende bedrijf);
- er bestaat voor de verkoper een duidelijke stimulans om niet te hoog in te zetten. Wanneer hij namelijk zijn quotum voor de tweede of derde keer bij de beurs aanbiedt - omdat zijn minimumprijs boven de evenwichtsprijs lag - krijgt de verkoper te maken met extra afroamingen;
- het gekochte quotum mag niet binnen drie jaar worden verkocht;
- de koper dient een melkveehouder te zijn.

#### *Prijs van quotum na invoering beurs*

De prijs van quotum lijkt enigszins gedaald te zijn na invoering van de beurs. Deze bedroeg namelijk in de periode september 1999 - maart 2000 (vóór de beurs) 1,4-1,6 DM/kg melk (Bundesministerium, 2001). Deze prijs bedroeg halverwege 2001 f 125,- per 100 kg melk (Boone en Van Bommel, 2001). Twee opmerkingen zijn in dit verband relevant:

1. de bronnen van deze quotumprijzen zijn helaas verschillend, zodat vergelijking lastig(er) wordt;
2. de prijsdaling kan tevens verband houden met het beperken van de leasemogelijkheden.