

UB

De superheffing – is er een alternatief?

Eindrapport van een onderzoek naar de werking van de
superheffing in de Europese Gemeenschap en naar de
consequenties van een aantal beleidsalternatieven
over de periode 1989-1997

**A.J. Oskam, D.D. van der Stelt-Scheele, J. Peerlings en D.
Strijker**



Landbouwniversiteit Wageningen 1987

157 452727

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Superheffing

De superheffing – is er een alternatief? : eindrapport van een onderzoek naar de werking van de superheffing in de Europese Gemeenschap en naar de consequenties van een aantal beleidsalternatieven over de periode 1989-1997 / A.J. Oskam . . . [et al.] – Wageningen : Landbouwniversiteit Wageningen. – (Wageningse Economische Studies ; 5)

Met lit. opg.

ISBN 90-6754-101-X

SISO 630.5 UDC [351.823.1:637.1]:339.92(4) NUGI 689

Trefw.: superheffing ; onderzoek.

ISBN 90-6754-101-X

NUGI 689

© Landbouwniversiteit Wageningen, 1987

Niets uit deze uitgave, met uitzondering van titelbeschrijving en korte citaten ten behoeve van een boekbespreking, mag worden gereproduceerd, opnieuw vastgelegd, vermenivuldigd of uitgegeven door middel van druk, fotokopie, microfilm, langs elektronische of elektromagnetische weg of op welke wijze ook zonder schriftelijk toestemming van de uitgever Landbouwniversiteit, Postbus 9101, 6700 HB Wageningen. Voor alle kwesties inzake het kopiëren uit deze uitgave: Stichting Reprorecht, Amsterdam.

Gedrukt in Nederland

BIBLIOTHEEK
LANDBOUWUNIVERSITEIT
WAGENINGEN

REFERAAT

A.J. Oskam, D.D. van der Stelt-Scheele, J. Peerlings, D. Strijker,
De superheffing - is er een alternatief? (The super-levy - is there
an alternative?) Wageningen, 1987 (XV + 128 pp., tab., fig.).

De invoering van een quotumsysteem voor melk in de Europese Gemeenschap, met ingang van 1984/85 en voor een periode van vijf jaar, vormt de aanleiding voor een onderzoek naar de werking van de superheffing. Het rapport richt zich op een tussentijdse evaluatie en onderzoekt de consequenties van een aantal beleidsalternatieven over de periode 1989-1997.

Ten behoeve van dit onderzoek is het EG-zuivelmodel uitgebreid van de zuivelsector tot de melkveehouderij en de omliggende vormen van agrarische produktie. Beleidsveranderingen in de zuivelsector hebben gevolgen voor de gespecialiseerde rundvleesproduktie, de schapenhouderij en de akkerbouw.

Deze studie geeft een overzicht van ontwikkelingen in de zuivelsector voor en na invoering van de superheffing en beschrijft de werking van de superheffing met aanvullende regelingen. Over de periode 1984-1988 wordt de superheffing vergeleken met 'ongewijzigd beleid' en met enkele beleidsalternatieven met gelijke budgetlasten voor de EG.

Een voortzetting van de superheffing is het basisalternatief voor het onderzoek naar de effecten van het toekomstige EG-zuivelbeleid. Er zijn vier alternatieven onderzocht. Bij drie daarvan wordt in één of andere vorm een quotumsysteem gehandhaafd. Het vierde alternatief werkt zonder quota; het is een marktgericht beleid met lagere prijzen. De gevolgen voor elk van de onderzochte alternatieven zijn in tabellen opgenomen. In de conclusies van het rapport wordt ingegaan op de belangrijkste informatie ten behoeve van de onderlinge beleidsafweging van de onderzochte alternatieven.

Zuivelbeleid / Europese Gemeenschap / Economische analyse / Superheffing /
Modelonderzoek

VOORWOORD

Het onderzoek naar de werking van de superheffing en mogelijke beleidsalternatieven voor het EG-zuivelbeleid na het melkprijsjaar 1988/89 is uitgevoerd in de periode 1 maart 1986 - 31 maart 1987. Bij dit onderzoek is samengewerkt door medewerkers van de vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouwniversiteit en de afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek van het Landbouw Economisch Instituut. Het zwaartepunt van het onderzoek lag in Wageningen. Dit kwam enerzijds door het aldaar aanwezige zuivelmodel van de Europese Gemeenschap. Voorts was tijdens een groot deel van de onderzoeksperiode een onderzoekster bij de vakgroep Algemene Agrarische Economie gestationeerd, die werd gefinancierd door het Ministerie van Landbouw en Visserij, aangevuld met bijdragen uit het bedrijfsleven.

De uitvoering van het onderzoek lag in handen van Arie Oskam (tevens projectleider) en Diana van der Stelt-Scheele (vakgroep Algemene Agrarische Economie), Jack Peerlings en Dirk Strijker (LEI).

Tijdens het onderzoek is intensief overlegd met een begeleidingscommissie. Deze commissie was als volgt samengesteld:

Prof. J. de Veer (voorzitter)	- Landbouw Economisch Instituut
Ir. C.J.A.M. de Bont	- Landbouwschap
Dr. A. Kuipers	- Landbouwschap
Drs. A.M. Dierick of	- Rabobank Nederland
Ir. A.R. Sjauw-Koen-Fa	
Dr. A.S. Friedeberg	- Unilever
E.J. Rams of	- Produktschap voor Zuivel
Mr. W. Goedhart	
Drs. H.J. Riphagen	- Ministerie van Landbouw en Visserij

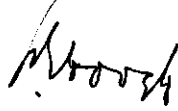
Tot september 1986 was dr. G. Meester lid van de begeleidingscommissie; daarna maakte drs. J. Post deel uit van deze commissie.

De onderzochte beleidsalternatieven zijn in overleg met (leden van) de begeleidingscommissie gekozen. De verantwoordelijkheid voor de nadere uitwerking en de uitkomsten berust bij de auteurs. De alternatieven dienen beschouwd te worden als beleidsopties waarin men geïnteresseerd was. Leden van de begeleidingscommissie, evenals de organisatie die zij vertegenwoordigen, zijn dus niet gebonden aan de alternatieven die zij voor onderzoek in aanmerking vonden komen.

Tijdens het onderzoek is het EG-zuivelbeleid fors in beweging geweest. Dit noodzaakte de onderzoekers om diverse keren de beleidsuitgangspunten bij te stellen. De besluiten van de Raad van Landbouwministers tot eind maart 1987 zijn in het rapport verwerkt. Dit geldt echter niet voor de machtiging van de Raad van Landbouwministers aan de Europese Commissie om de interventie van boter en mager poeder op te schorten bij het overschrijden van een bepaalde interventiehoeveelheid. Hiervan was de uitwerking nog onvoldoende bekend.

De gehele verzorging en ook de afwerking van het rapport is bij de vakgroep Algemene Agrarische Economie verricht. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van ondersteunende werkzaamheden van Olga Hitters en Klaas Boskma.

Wageningen



J. de Hoogh

Den Haag



E. de Veer

April 1987

Voorwoord	VII
Inhoudsopgave	IX
Summary	XI

Deel I. Inleiding, probleemstelling en methodiek

1. Inleiding en werkwijze	1
2. Probleemstelling	3
3. Afbakening van het onderzoek	4
4. Methode van onderzoek	9

Deel II. Effecten van de superheffing

5. Ontwikkelingen in de zuivelsector voor en na invoering van de superheffing	14
6. Beknopte beschrijving van de superheffing, de communautaire opkoopregeling en de kortingsregeling met inkomenscompensatie	27
7. Effecten van de superheffing	32
7.1. Effecten van de superheffing als maatregel	32
7.2. De superheffing, ook in vergelijking met 'ongewijzigd beleid'	41
7.3. Een vergelijking van de superheffing met enkele alternatieve vormen van zuivelbeleid met gelijke budgettaire besparing	48
7.4. Quotasystemen in andere landen	49
7.5. Enkele concluderende opmerkingen	56

Deel III. Toekomstige beleidsopties

8. Een voortzetting van de superheffing: het basisalternatief	57
9. Beleidsopties voor de superheffing	62
9.1. Inleiding	62
9.2. Een systeem van toeslagen en heffingen	62
9.3. Een lagere superheffing bij quotumoverschrijding en een hogere medeverantwoordelijkheidshoofsheffing	70
9.4. Een verdergaande opkoopregeling	78
9.5. Prijsverlaging en afschaffing van het quotumsysteem	82
9.6. Vergelijking van een voortzetting van het huidige beleid en de vier alternatieven	87
10. Conclusies	92

Samenvatting	94
Literatuur	99

Bijlage I	Aanvullende informatie omtrent de uitbreiding van het EG-zuivelmodel tot het EG-melkveehouderijmodel	101
Bijlage II	Gegevens met betrekking tot ontwikkelingen in de zuivelsector	114
Bijlage III	Lijst van begrippen	126

Objectives, methodology and demarcation

The report is based on a study into the effects of the super-levy, and the way in which it has functioned within the European Community since April, 1984. The main reason for the study was to explore a number of variants for the EC dairy policy after 1988/89. The quotas which apply at present are for a period of five years. Moreover, the European Commission planned to evaluate the super-levy at the end of the milk-price year 1986/87. This report tries to answer some of the questions which arise in this connection. In carrying out this research, frequent consultations took place with a group of experts from the Ministry of Agriculture, agricultural organisations and (dairy) industry: the Advisory Committee.

Political preferences inevitably play a role when determining the best type of dairy policy. This report endeavours to show the (anticipated) effects of the policy alternatives, thus leaving the actual choice of policy over to the appropriate authorities.

The EC dairy model has been extended for the sake of the analysis. This model was developed by the Department of Agricultural Economics and has been in use for a number of years for policy research. The production of beef and calves, which is closely tied to dairy farming, is included in the model. Besides this, the effect of the dairy policy on other sectors (specialised beef production, sheep and 'coarse grain') has been included in a quantitative model. This extension necessitated a (simple) model of the beef sector linked to the EC dairy model. As far as other sectors are concerned, the consequences are determined with a model which is mainly technical. The overcapacity in dairy farming, is channelled-off (although reduced) onto other sectors. In this case, regional data for the European Community have been used. The production capacity is redistributed on a basis of the existing production distribution, which is an indication of the regional possibilities. As far as arable farming is concerned, the various crops used are referred to collectively as 'coarse grain'. This crop is considered adequately representative of the entire arable farming sector.

This study excluded the development of the number of farms in the EC dairy farming sector. Nevertheless, a few indications are given on the basis of the anticipated number of dairy cows and the way in which policy alternatives work. Application problems to do with the implementation of the super-levy system, are only partly taken into consideration. Exchange rates and the agricultural policy of other countries have not been included. With regard to all of the policy alternatives, the same prices have been (implicitly) used for current operating inputs.

The policy alternatives under examination, were chosen in consultation with the Advisory Committee. Policy alternatives have been studied for the period 1989-1997. This period is a somewhat random choice; it was considered that a shorter period would probably be insufficient to give a good picture of a certain policy, whilst a longer period would only serve to increase the uncertainties.

The effects of the super-levy

The introduction of the super-levy must be seen against the background of the developments in the dairy sector since 1970. This illustrates the situation facing the Council of Ministers of Agriculture when it was decided to establish a super-levy. The changes which have taken place since then, are also shown. The presentation is by way of diagrams (see Chapter 5) and by the use of data (see Appendix II). The main points considered are production, consumption, exports, imports, stocks, prices, budget costs and incomes.

With the switch to the super-levy system, the trend increase of the milk production within the European Community has been stopped. The budget costs of the dairy sector, however, have hardly decreased at all due to the drop in exports and the accumulation of stocks, partly as a result of this.

Before closely examining the super-levy, the system is briefly described. A rough sketch is given of the effects for each member-country. In addition, the Community's buying-up regulation, the freezing of the fat percentage and the suspension of quotas (with income compensation) are included in the description. These regulations were later added to the super-levy.

The examination of the super-levy starts with a comparison between quotas and deliveries. It is noted that at first there is an increasing tendency to exceed the quotas. This applies not only to countries with an 'A-quota' (super-levy per farm) but also to countries with a 'B-quota' (super-levy per dairy factory). It is noteworthy that countries with an 'A-quota' up to now have exceeded relatively more, although the reason for this can be the greater tendency to extend the milk production which was already present in these countries. A closer analysis of exceeding, or keeping under the quota for each farm, indicates that these aspects will have to be borne in mind in the future as well. It is difficult for dairy farmers to determine exactly what their production will be. Moreover, for a 'B-quota', the level of the super-levy for each farm is not previously known; this can be the cause of somewhat exceeding the quota. Because of the possibility of smoothing out of differences between (individual) quotas and deliveries, the Community has anyway been able to collect far less super-levy than would have been the case without such a possibility.

Since the introduction of the super-levy system, several buying-up regulations of milk quotas have been established, partly in order to create a certain amount of 'elbow-room' in allocating the quotas. Up until the end of 1986, the amounts which have been bought-up vary from one to seven per cent for each country; France, in particular, has bought-up quite an amount.

The percentage of fat in the delivered milk has risen considerably since the super-levy became effective. The result of this extra rise was determined in 1985 at 36 thousand tons of butter, which is little in proportion to the Community's increasing butter stocks.

In a quantitative analysis, the present super-levy system has been compared first of all with 'unmodified policy'. A continuation of that policy would have resulted in enormous budget costs. It is anticipated that in 1988 the amount of subsidised dairy products would have risen to 43 million tons of milk (equivalent). The dairy farmers' income with the present super-levy system is about 10% to 15% lower than it would have been with the 'unmodified policy'. In view of the high budget costs with the 'unmodified policy' - about 9 milliard ECU (of 1983) in 1988 - it is most improbable that this would be a reasonable alternative. Such calculations are more an indication of the consequences of a situation without any change of policy.

And that is why attention is also given to a lowering of prices with a co-responsibility levy, and to considerable drop in prices with (limited) income allowances. Both policy alternatives show a saving of budget costs which is almost the same as the saving due to the super-levy.

The super-levy, in comparison with both of these alternatives, is relatively favourable for the dairy farmers' income. The reverse applies to the specialised producers of beef and veal. The shifting of production and budget costs onto other sectors, is also greater for the super-levy. Its influence on total EC income places the super-levy in an intermediate position. It is, however, the most effective way of reducing the production.

An assessment of quota systems of dairy sectors in other countries, shows that it is politically difficult - although not impossible - to set milk quota at the level of demand for milk and dairy products at the present producer's price. Moreover, it is extremely difficult to abandon a system of production-control once it has been put into effect. The reasons for its implementation are often relevant even after some time. There is a strong tendency to increase (relatively) the price of milk and to pay for production rights; developments which all make it more difficult to abolish quota systems. After a longer period of a quota system the production structure becomes more rigid.

The benchmark policy for the period 1989-1997

In this study a continuation of the super-levy has been chosen as benchmark policy, after the milk-price year 1988/89. The real milk price drops 1% per year. In view of the anticipated market situation, it is assumed that the suspension of quotas (with income compensation), as agreed in December 1986 by the Council of Ministers of Agriculture, remains in effect for this period. With the same milk quatum the milk production will drop slightly due to the regulation for the fat percentage of milk. It is to the dairy farmers' advantage to reduce the milk production slightly if there is an increased fat percentage in the milk. This gives an impuls, in the long run, to keep the fat percentage in the milk constant; an aspect which has not been included in the calculations.

In the course of the period 1989-1997, consumption (including exports) increases nearly to the level of production. At the end of the period 1989-1997, only a slight restitution or subsidy is needed for export and for marketing in the calf sector. It is presumed that a temporary slump in the exports after the period 1985-1992 is then over. The budget costs of the dairy policy are modest, and can thus be almost entirely financed from the super-levy and the co-responsibility levy. The total real income of the dairy farmers stabilizes (after a slump at the end of the 1980s) at about 90% of the income level in 1983. This situation can be a problem for dairy farmers who are just starting, because the relatively favourable income situation is capitalized in the price of the milk quota.

A major effect in the continuation of the super-levy is the strong pressure to increase the production in other sectors. In this respect, the extra growth in the production (or availability) of 'coarse grains' (with a simultaneous decline in the import of agricultural feeding stuffs) is the most important. It adds an extra problem to the already complicated grain problems in the European Community.

Policy alternatives

Four policy alternatives have been elaborated in the report. Three of the alternatives link-up (in the first instance, anyway) with the existing system of the super-levy. They are also systems with a form of quota. The fourth alternative implies a return to the market and price policy used before 1984, although with much lower prices.

The main purpose of a system of bonuses and levies is to make the dairy policy more flexible. This makes it easier, for example, to join in with the developments in the demand for dairy products on the world market. Within the existing quota, a higher price is paid for the first 80%, and a lower price for the last 20%. The suspension of the quota is removed in this policy alternative. The bonus and the levy have been chosen in such a way that a producer who makes full use of his milk quota, receives the same revenues as in a situation without bonus and levy. The main advantage of this system in relation to the super-levy is that producers with high variable costs, in particular, reduce the production (on a voluntary basis) whilst their income is not put under any pressure. In relation to the benchmark policy, the levy and bonus system shows only minor differences in budget costs, incomes and effects for other sectors. The total family income of the dairy farmers is a little higher than that of the benchmark policy, whilst the shifting of the production to other sectors - in the latter part of 1989-1997 - is somewhat less.

A second alternative is directed towards the super-levy at such a level (i.e. 50% of the target price) that the very efficient farms can even extend their production. Of course this means that the dairy production reaches a higher level (a production increase of about 15% over a period of nine years), and the necessary restitutions and subsidies are much higher than for the benchmark policy. However, a major part of this is financed from a doubling of the co-responsibility levy and from the super-levy (of 50%). The dairy farmers' level of income is a few per cent lower than that of the benchmark policy. This will mainly be at the cost of the producers who do not extend production at the lower super-levy. Due to the fact that this policy (in relation to the benchmark policy) maintains a greater capacity within the dairy farm, the shifting of problems onto other sectors is also less.

The third alternative makes use of a more extensive buying-up regulation of milk. A further decrease of production can adjust production to the level of consumption (and exports) at producers' prices. The same method is used as the Community's buying-up regulation. With a certain premium (in this case 45 ECU per 100 kg of milk, to be paid over a period of five years, with some national supplement in the Netherlands and the Federal Republic of Germany) an attempt is made to buy-up a fixed amount. If this is unsuccessful the dairy farmers' quota is reduced to the fixed amount of 1 million tons of milk per year. The total buying-up regulation covers a period of five years. After a few years, with this alternative, the budget costs for the market and price policy of the dairy sector are lower than the budget revenues from the co-responsibility levy and the super-levy. And for this reason, in the course of the period 1989-1997, the co-responsibility levy is reduced and removed. After the Community's buying-up regulation and the (temporary) suspension of the quota to an amount of 5,5 million tons of milk, the further buying-up and deductions still manage to produce a reduction in the budget costs, although this is partly at the expense of the dairy farmers' income. The production in other sectors increases more than under the basic alternative.

The fourth alternative is a market oriented policy where the future competitive position of the EC dairy sector takes a central position. A 9% reduction in the price of milk is carried through, whilst the co-responsibility levy goes up from 2% to 5%. The revenues resulting from this higher levy are used (in the calculations) for directly supporting the income of dairy farmers. It is, in principle, also feasible to use these extra resources for a bonus scheme in order to decrease or stop the milk production. No calculations have been carried out in this respect. After the non-recurrent drop in price of 9%, a cautious price policy is followed, with a real milk price reduction of 3% per annum. Using this policy, the production increases by 19% for the period 1988-1997. Internal marketing subsidies and restitutions at the end of this period run to over three milliard ECU (of 1983). The major 'benefits' of this policy end up by the consumers: over five milliard ECU in 1997. This is due to the relatively low price level of the dairy products. In relation to the benchmark policy the total family income of dairy farmers goes strongly downhill. On the other hand, however, there is less pressure on the market for beef, sheep and 'coarse grains'. This alternative gives the dairy farmers back the freedom to determine the volume of production, and the development on the farm is not hampered anymore by a quota regulation.

An outline of the consequences of all of the policy alternatives, is shown in the form of tables. This means, on the one hand that a rather standardized form has been used, whilst on the other hand specific information is also given which is only relevant to that particular policy alternative. At the end, a review is given, in order to facilitate comparing the policy alternatives. Here, the situation in 1997 is especially kept in mind, as well as the effects over the entire period.

The report's conclusions indicate the most important information with regard to the policy aspects of the alternatives examined. Of great importance are the priorities regarding the freedom of production, producer's income, budget costs and consumer income. After the reduction of the milk production during the period 1987-1988 with approximately nine million tons of milk, the benefits for the European Community of reducing the dairy production are not so large.

1. INLEIDING EN WERKWIJZE

In 1984 hebben de ministers van Landbouw van de Europese Gemeenschap een superheffing op melk ingesteld voor een periode van vijf jaar. Deze beleidsmaatregel werd door sommigen als een positieve maatregel begroet, door anderen beschouwd als een noodzakelijk kwaad en door weer anderen als een systeem dat zo snel mogelijk weer afgeschaft zou moeten worden. Op dezelfde wijze bestaan er meningsverschillen over een eventuele voortzetting van de quotering na 1 april 1989, al dan niet in een gewijzigde vorm.

Om bij te dragen aan de gedachtenvorming over de toekomst van het zuivelbeleid in de Gemeenschap, met of zonder quotering, is er bij de vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouwuniversiteit, in samenwerking met het Landbouw Economisch Instituut een onderzoek ingesteld. Het onderzoeksvorstel, vanwaaruit dit onderzoek is gestart, is geformuleerd door Prof.J. de Veer, tevens voorzitter van de begeleidingsgroep. Met een eerder bij de vakgroep ontwikkeld beleidsmodel voor de EG-zuivelsector kunnen de effecten van een groot aantal beleidsalternatieven gekwantificeerd worden. Theoretisch zijn vele beleidsvarianten denkbaar. Bovendien zijn de uitkomsten van modelberekeningen mede afhankelijk van de daarin gehanteerde veronderstellingen. De opzet van het onderzoek was echter, om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de vragen en ideeën, die leven bij personen die bij het zuivelbeleid betrokken zijn. Daarom heeft de begeleiding van het onderzoek door een groep deskundigen uit kringen van overheid, landbouworganisaties en (zuivel)bedrijfsleven de richting van het onderzoek in sterke mate bepaald.

Gedurende de periode waarin het onderzoek plaatsvond, eerst alleen bij de vakgroep Algemene Agrarische Economie, in een later stadium ook bij de afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek van het LEI, waren er regelmatig bijeenkomsten, waar de onderzoekers met de begeleidingsgroep van gedachte konden wisselen over tussentijdse onderzoeksresultaten - deze werden steeds in de vorm van discussienota's gepresenteerd - en over de richting waarin het onderzoek moest worden voortgezet.

Vooraf wat betreft de keuze van de te onderzoeken beleidsalternatieven heeft deze begeleidingsgroep een bepalende rol gehad. De keuze van de veronderstellingen die nodig waren om de effecten van deze alternatieven te kwantificeren, zijn met de begeleidingscommissie doorgenomen. In overleg met deze commissie is ook besloten, het onderzoek niet alleen te beperken tot de zuivelsector, maar uit te breiden tot de daarmee samenhangende runderen en kalfsvleesproductie, en ook aandacht te besteden aan de effecten van het zuivelbeleid op andere sectoren dan de melkveehouderij. Het onderzoek naar de doorwerking op andere sectoren is voornamelijk uitgevoerd door het LEI, gebruik makend van de gegevens van het boekhoudnet van landbouwbedrijven in de Europese Gemeenschap. Bovendien overweegt men bij het LEI, om aansluitend bij de resultaten van dit onderzoek, de effecten van de verschillende vormen van zuivelbeleid voor bepaalde typen bedrijven en voor de structurele ontwikkelingen in de melkveehouderij nader te gaan uitwerken.

Dit onderzoeksverslag is opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel wordt de opzet van het onderzoek in algemene zin besproken: welke problemen aan de orde worden gesteld (hoofdstuk 2), tot welke zaken het onderzoek zich beperkt (hoofdstuk 3) en welke methoden gehanteerd zijn om tot de gewenste resultaten te komen (hoofdstuk 4).

In het tweede deel wordt een overzicht gegeven van de effecten van de superheffing. Eerst wordt geïllustreerd, welke ontwikkelingen zich voor en

na invoering van de superheffing in de zuivelsector hebben voorgedaan. In dit kader kan de invoering van de maatregel (die beschreven wordt in hoofdstuk 6) worden geplaatst. Vanaf 1984 is de superheffingsregeling nog verschillende malen aangepast. Van deze wijzigingen wordt ook een beschrijving gegeven. In hoofdstuk 7 worden de effecten van de superheffing als administratieve maatregel aan de orde gesteld, en worden de inkomenseffecten van het systeem voor verschillende groepen in de Gemeenschap beschreven. Daarvoor moet men het huidige beleid vergelijken met een bepaald 'referentiebeleid'. Daarbij kan gedacht worden aan een voortzetting van het beleid van voor 1984 als referentie, of aan een ander systeem, in te voeren in plaats van de superheffing. Omdat in feite voortzetting van het beleid van voor 1984 onmogelijk was op grond van de marktsituatie en om politieke redenen, is een voortzetting van dit beleid slechts bedoeld als een vergelijkingsmogelijkheid met de superheffing. Met behulp van het EG-melkveehouderijmodel wordt de superheffing met verschillende alternatieven vergeleken voor de periode 1984-88. Tenslotte is het zinvol, om aandacht te besteden aan de ervaringen die elders in de wereld met quotasystemen voor de zuivelsector zijn opgedaan, met name als deze systemen al langer in werking zijn. Daardoor wordt duidelijk, wat op langere termijn de voor- en nadelen van de superheffing zijn (paragraaf 7.4).

In het derde deel van dit verslag wordt een aantal mogelijke invullingen voor het zuivelbeleid na 1988 besproken. Eerst komt de meest voor de hand liggende variant aan de orde - een voortzetting van het huidige beleid (hoofdstuk 8). Dit vormt tegelijkertijd ook het basisalternatief, waarmee de andere beleidsalternatieven vergeleken worden. In hoofdstuk 9 worden de effecten van vier mogelijke vormen van zuivelbeleid beschreven, voor de periode 1989-97, en worden deze vergeleken met het superheffingsalternatief en met elkaar.

2. PROBLEEMSTELLING

De Europese Commissie heeft zich voorgenomen, om aan het eind van het melkprijjsjaar 1986/87 een algemeen verslag op te stellen, waarin de superheffing wordt geëvalueerd. Mede op grond van dit verslag moet besloten worden, of na het melkprijjsjaar 1988/89 met het systeem wordt doorgegaan, of dat er gekozen wordt voor een alternatief. Daarbij zijn vele mogelijkheden denkbaar, variërend van kleine veranderingen binnen het huidige superheffingsstelsel, tot grote veranderingen, zoals een terugkeer naar het vroegere markt- en prijsbeleid, of een systeem van vrije prijsontwikkeling en directe inkomstenstoeslagen. Het is de bedoeling geweest, om in dit verslag dezelfde vragen aan de orde te stellen, als bij de evaluatie van de superheffing door de Europese Commissie als relevant naar voren kunnen komen.

In dit onderzoek is in de eerste plaats de vraag aan de orde gekomen, hoe het superheffingssysteem functioneert als produktiebeperkende maatregel, en of het aan dit doel beantwoordt. De aanleiding voor invoering van de maatregel was de toenemende overschotproduktie in de Gemeenschap. Onder het gevoerde beleid vloeiden daaruit budgettaire lasten voort, die tot een onaanvaardbaar niveau waren gestegen. In hoeverre heeft de superheffing een eind gemaakt aan de overschotproblemen van de EG?

Daarnaast is de vraag, wat de effecten van de maatregel zijn, voor de zuivelsector en voor andere sectoren. Verder kan men stellen, dat er andere vormen van zuivelbeleid denkbaar zijn, met een gelijke budgettaire besparing over dezelfde periode: 1984-88. De effecten hiervan zouden gunstiger kunnen zijn voor melkveehouders of andere groepen in de samenleving. Daarom moet de superheffing niet alleen vergeleken worden met een beleid, dat voor de invoering van de superheffing werd gevoerd, maar ook met andere beleids-opties.

Het hangt ook niet alleen af van de effecten van het systeem over de periode april '84 tot april '89, of het wenselijk is om de superheffing al dan niet na het melkprijjsjaar 1988/89 voort te zetten. Ook is de vraag, welke alternatieve vormen van zuivelbeleid mogelijk zijn, en welke effecten deze hebben, vergeleken met een onveranderd beleid. Hierbij kan men denken aan een variant op het superheffingssysteem, die niet veel van het huidige beleid verschilt, bijvoorbeeld omdat kleine wijzigingen tegemoet kunnen komen aan bepaalde bezwaren die aan het huidige systeem blijken te kleven. Ook kan een vorm van zuivelbeleid zonder enige quotering aan de orde gesteld worden, omdat het wellicht wenselijk zou kunnen zijn de quotering volledig af te schaffen. Hoe een keuze is gemaakt voor verschillende beleidsalternatieven wordt elders uiteengezet (procedureel in hoofdstuk 1 en inhoudelijk in hoofdstuk 3).

Welke vorm van zuivelbeleid de beste is, is een beslissing, die mede wordt bepaald door politieke preferenties. En wat goed is voor producenten van melk, hoeft niet goed te zijn voor producenten van andere produkten, voor consumenten, belastingbetalers of zuivelfabrieken. Ook binnen deze onderscheiden groepen bestaan nog belangrijke tegenstellingen en verschillen. Daarnaast kunnen consequenties op nationaal of regionaal niveau een rol spelen in de besluitvorming.

Dit rapport zal zich beperken tot het bepalen van de effecten van verschillende beleidsalternatieven en, waar mogelijk, alternatieven in kwantitatieve zin met elkaar vergelijken.

3. AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

Uitvoering van het onderzoek op het niveau van de EG-10

Het onderzoek richt zich in hoofdzaak op de consequenties van alternatieve vormen van zuivelbeleid voor de EG-10. Hoewel het in principe mogelijk is om ook een uitwerking te geven van de gevolgen op nationaal en soms regionaal niveau, is hier toch van afgezien. In de eerste plaats zou de overvloed van informatie de aandacht afleiden van de hoofdzaken die voor de beleidsvoering van belang zijn. Van meer praktisch belang is echter dat een aanvullende analyse op nationaal niveau veel meer tijd en middelen in beslag zou nemen.

De nieuwe lidstaten van de Europese Gemeenschap (t.w. Spanje en Portugal) zijn buiten beschouwing gebleven. Onvoldoende kwantitatieve informatie maakt het onmogelijk om deze lidstaten nu al in de analyse op te nemen. Bovendien is het toetredingsschema voor de beide lidstaten zodanig opgesteld dat de integratie van de markten pas in het midden van de jaren negentig zijn beslag zal krijgen. Voor die tijd is er nog sprake van duidelijk gescheiden markten. Overigens is een deel van de kwantitatieve informatie, die in dit rapport wordt gegeven, gebaseerd op gegevens van de EG-9. Bepaalde informatie, met name over een langere periode, was voor Griekenland (nog) niet beschikbaar.

Consequenties voor het onderzoek die voortvloeien uit het gebruik van het EG-zuivelmodel

Een belangrijk deel van de kwantitatieve informatie voor de onderzochte beleidsalternatieven is gebaseerd op het EG-zuivelmodel, zoals dat aanwezig is op de vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouwniversiteit, en daar speciaal voor dit onderzoek aan toegevoegde programmatuur (zie hiervoor verder hoofdstuk 4).

Binnen het EG-zuivelmodel wordt de gehele produktiekolom voor de zuivelsector in beschouwing genomen tot op het niveau van boter en mager poeder. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen melkveehouders, producenten in de toeleverende sfeer (zowel binnen als buiten de landbouw) en de verwerking van melk tot het niveau van boter en mager poeder. De berekende effecten voor het gezinsinkomen in de melkveehouderij moeten daarom als indicatief worden beschouwd.

Qua budgetlasten worden alleen de uitgaven en inkomsten van het markt- en prijsbeleid door Brussel in aanmerking genomen. Verder wordt verondersteld dat het EG-structuurbeleid niet verschilt van het gevoerde structuurbeleid over de afgelopen periode en ook gelijk blijft per beleidsalternatief. Maatregelen die nationaal worden gefinancierd (zoals b.v. aanvullende betalingen bij opkoopregelingen) komen niet in de EG-budgetlasten naar voren maar wel in het producenteninkomen. Dit is één van de redenen waarom de effecten voor producenten, consumenten en EG-budget niet altijd optellen tot het effect voor het EG-inkomen. Een andere reden ligt in het bepalen van de EG-budgetlasten op kasbasis. Omdat echter de afzet van voorraden zoveel mogelijk gelijk is getrokken per beleidsalternatief, is laatstge-noemde reden van weinig praktisch belang.

De berekeningen met behulp van het EG-zuivelmodel concentreren zich op hoeveelheden, prijzen en inkomenseffecten. De ontwikkeling van de produktiestructuur van de melkveehouderij (bedrijfs grootte, aantal bedrijven)

blijft buiten beschouwing voor zover deze niet op een geaggregeerd niveau is vast te stellen. Voor alle onderzochte beleidsalternatieven is (impliciet) gewerkt met dezelfde prijzen voor aangekochte produktiemiddelen zoals veevoer, kunstmest, etc.

Het EG-zuivelbeleid en ook het EG-melkveehouderijmodel kent een groot aantal beleidsinstrumenten, zoals interventieprijzen, afzetsubsidies, exportrestituties, importheffingen en preferentiële afspraken, voedselhulp, voorraadbeleid etc. Het is niet de bedoeling om al deze instrumenten afzonderlijk en gedetailleerd in beschouwing te nemen. De gevolgde werkwijze is zodanig, dat de gekozen waarden van deze beleidsinstrumenten:

- zoveel mogelijk overeenkomen per beleidsalternatief
- aansluiten bij de praktijk van het gevoerde EG-zuivelbeleid.

Dit maakt het onderling vergelijken van beleidsalternatieven eenvoudiger.

In de berekeningen is rekening gehouden met alle besluiten van de EG-Ministerraad tot eind maart 1987. Dit betekent dus ook, dat de besluiten van 16 december 1986, die belangrijke consequenties hebben voor de zuivelsector en de rundvleessector in de analyse zijn opgenomen. Een uitzondering vormt echter de machtiging van de Raad van Landbouwministers aan de Europese Commissie om de interventie van boter en mager poeder in de zomerperiode onder bepaalde voorwaarden op te schorten. Hiervan was de uitwerking nog onvoldoende bekend. Omdat een gedetailleerde uitwerking van alle recente besluiten nog niet beschikbaar was op het moment waarop dit onderzoeksverslag werd geschreven, zijn op enkele plaatsen veronderstellingen gemaakt over de uitvoering van de besluiten.

Effecten op bedrijfsniveau

Er wordt in de modelresultaten geen aandacht besteed aan de effecten van het zuivelbeleid op bedrijfsniveau. Tijdens het onderzoek is een begin gemaakt met het ontwikkelen van een methodiek, om de reactie van producenten bij verschillende beleidsalternatieven op bedrijfsniveau te kwantificeren. Deze methodiek leverde echter nog geen bevredigende resultaten op het moment, dat de berekeningen gemaakt moesten worden voor de afronding van dit rapport. Daarom zijn globale maatstaven gebruikt om de reacties van bepaalde groepen van bedrijven te schatten. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4.

In het beschrijvende deel van hoofdstuk 7 waarin verschillende effecten van de superheffing aan de orde komen, worden wel zaken besproken zoals de reactie van producenten op de opkoopregeling, verevening, betaalde superheffing op boerderijniveau en op de over- en onderschrijdingen. Wat niet aan de orde komt is bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van de toewijzing van quota en de consequenties daarvan voor grote, kleine, sterke en zwakke bedrijven, of bedrijven die juist geïnvesteerd hebben, etc.

Effecten voor andere sectoren dan de melkveehouderij

De effecten van het zuivelbeleid worden onderzocht voor de melkveehouderij als sector (niet alleen de zuivel, maar ook de voor de melkproduktie benodigde omzet en aanwas is bij het model betrokken). Verder worden de effecten van het zuivelbeleid voor de volgende sectoren in beschouwing genomen:

- rundvleesproduktie
- schapenhouderij
- akkerbouw: het verbouwen van voedergranen.

De eerste twee sectoren worden in beschouwing genomen, omdat het voor de

hand liggende alternatieve activiteiten zijn voor een melkveehouderijbedrijf dat de melkproductie moet inkrimpen, en waarvan de grond ongeschikt is voor akkerbouw. Het areaal van zo'n bedrijf moet dan als grasland worden benut.

Voor de akkerbouwsector is verondersteld dat areaal dat vrijkomt, als de melkproductie terugloopt, gebruikt zal worden voor andere akkerbouwgewassen, weergegeven onder de naam 'voergranen'. In de eerste plaats omdat voergranen de meest verbreide gewassen zijn, die in principe op alle voor akkerbouw geschikte gronden goed geteeld kunnen worden. In de tweede plaats geven voergranen een bedrag aan budgetlasten per hectare dat ongeveer overeenkomt met het gemiddelde van de budgetlasten van overige gewassen. Voergraan wordt derhalve als een indicator voor de hele akkerbouwsector gehanteerd. Daarbij moet er rekening mee gehouden worden dat andere gewassen niet in aanmerking komen om op grote schaal extra in productie genomen te worden.

De gewassen, die een minder sterke marktordering vanuit Brussel kennen, zouden bij areaaluitbreiding al snel een forse prijsdaling te zien geven. Een gewas als suikerbieten komt evenmin in aanmerking vanwege het bestaande quoteringstelsel. Tenslotte zouden de gewassen, die wel een sterke marktordering vanuit Brussel kennen (en dus meer budgetlasten per hectare met zich meebrengen) bij sterke uitbreiding waarschijnlijk geconfronteerd worden met maatregelen om de hierdoor sterk oplopende budgetlasten te beperken. Voyergranen vormen dus zowel het meest voor de hand liggende alternatief voor het akkerbouwareaal, als een goede benadering voor de budgetlasten, die door uitbreiding van andere gewassen zouden worden veroorzaakt. Ook de terugloop van krachtvoerimporten is in beschouwing genomen. De importen kunnen in principe teruglopen tot nul.

Het gevoerde EG-landbouwbeleid buiten de zuivelsector

Het rapport concentreert zich op het EG-zuivelbeleid. Beleidswijzigingen voor andere sectoren (granen, eiwithoudende gewassen, oliën en vetten) komen niet expliciet aan de orde. Hier wordt verondersteld dat het gevoerde beleid zich in grote lijnen voortzet. Wel is een reële prijsdaling van circa 2% verondersteld, groter dan de prijsdaling die nu in deze sectoren kan worden waargenomen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de rundvleessector. Deze is voor een deel een onderdeel van de melkveehouderij, zodat het noodzakelijk was om het gevoerde en toekomstige rundvleesbeleid expliciet in beschouwing te nemen (zie verder hoofdstuk 4).

Invloeden van buiten de Europese Gemeenschap

Invloeden van buiten de EG die ook effect kunnen hebben op de ontwikkelingen in de zuivelsector zijn in het onderzoek buiten beschouwingen gebleven. Dat betekent dat de Gemeenschap met een exportvraag naar zuivelproducten wordt geconfronteerd, met een bepaalde prijselasticiteit. Als de exportprijs (inclusief restituties) stijgt, dan vermindert daardoor de zuivelexport van de EG. Prijselasticiteiten van de exportvraag zijn - met enige bijstelling - ontleend aan een onderzoek naar de wereldmarkt voor zuivelproducten (Meester & Oskam, 1983). Bij andere producten (rundvlees, schapevlees en voergranen) wordt met een prijsniveau op de wereldmarkt gerekend, dat onafhankelijk is van het export- of importvolume van de EG. De invloeden van wisselkoersen (en dus ook van de dollarkoers) blijven buiten beschouwing. Dat geldt ook voor het landbouwbeleid dat in andere landen wordt gevoerd.

De tijdsperiode die in beschouwing wordt genomen

Het onderzoek beperkt zich tot een bepaalde tijdsperiode. De effecten van de superheffing worden onderzocht voor de periode waarvoor het systeem is ingesteld, 1984/1988. Daarna wordt gekeken, wat de effecten zouden zijn, van een voortzetting van dit beleid tot en met 1997, of van invoering van een nieuw systeem, over dezelfde periode. De keuze van 1997 is betrekkelijk willekeurig, maar een korte periode (b.v. 5 jaar) is wellicht te kort, om alle ontwikkelingen die het gevolg zijn van een bepaald beleid, voldoende weer te geven. Het effect van een beleidswijziging op de snelheid van technologische ontwikkeling is bijvoorbeeld pas na een aantal jaren duidelijk merkbaar. Aan de andere kant is het weinig zinvol om een periode in beschouwing te nemen, die erg ver weg ligt; door allerlei exogene bepaalde omstandigheden die kunnen veranderen gedurende deze periode, is geen waarschijnlijk beeld meer te geven van de werkelijkheid.

Keuze van de beleidsalternatieven voor 1989/1997

De beleidsopties voor de periode 1989-97 die onderzocht zijn naast een voortzetting van het huidige superheffingsbeleid zijn een beperkte keuze uit een groot aantal denkbare varianten. Zoals al is gesteld in hoofdstuk 1 is deze keuze voor een groot deel bepaald door de voorkeur van de diverse leden van de begeleidingsgroep.

Hier wordt kort ingegaan op de overwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld. Het systeem van toeslagen en heffingen en de verdergaande opkoopregeling zijn in feite voortzettingen van het superheffingssysteem in gewijzigde vorm. Met de opkoopregeling wordt beoogd de melkproductie verder terug te brengen dan onder de superheffing is gebeurd, vanuit de gedachte dat het huidige systeem niet ver genoeg gaat, om de budgettaire problemen van de Gemeenschap te beperken. Het is de bedoeling van het systeem van toeslagen en heffingen, het beleid flexibeler te maken, en gemakkelijk aan te passen aan zich wijzigende omstandigheden (bijvoorbeeld wat betreft de vraag naar zuivelproducten op de wereldmarkt).

Ook het systeem met lagere superheffing en hogere medeverantwoordelijkheidshoofing is een variant op het huidige beleid. Tenslotte wordt een variant in beschouwing genomen, waarbij de quotering geheel wordt afgeschaft en een prijsdaling wordt ingevoerd. De twee laatstgenoemde opties zijn gekozen vanuit de gedachte, dat de superheffing een remmend effect heeft op de ontwikkeling van de technologie en de produktiestructuur en daarmee op de internationale concurrentiepositie van de EG. Melkveehouders die willen uitbreiden en efficiënter willen gaan produceren hebben daar nu geen gelegenheid voor dat betekent ook een beperking van de bedrijfsvrijheid. Door de superheffing af te schaffen of zo laag te maken, dat deze geen rem meer vormt voor de meest efficiënte producenten in de EG, wil men dit bezwaar ondervangen. Hoewel zeker ook derde landen de gevolgen onder vinden van een veranderend zuivelbeleid in de Gemeenschap, worden die hier niet uitgebreid aan de orde gesteld.

Het rapport concentreert zich op economische effecten van het zuivelbeleid. Juridische en fiscale effecten komen dan ook niet aan de orde. Verder ligt de nadruk aan producentenzijde met name op de melkveehouderij. De gevolgen voor de toeleverende industrie en de zuivelfabrieken krijgen wel aandacht, maar niet afzonderlijk.

Voor alle beleidsalternatieven worden naast de inkomenseffecten voor verschillende groepen expliciet de effecten gegeven op:

- produktie en verbruik
- de exporthoeveelheden
- de exportprijzen
- bijzondere afzet met bijbehorende prijzen
- de budgetlasten
- produktie, prijzen en verbruik van rundvlees
- produktie-effecten voor schapen en voergranen
- importen van veevoedergrondstoffen.

Hiermee wordt geprobeerd een vrij compleet beeld te schetsen per beleidsalternatief.

4. METHODE VAN ONDERZOEK

Het EG-zuivelmodel

Om de effecten van de verschillende vormen van zuivelbeleid te kwantificeren is in eerste instantie gebruik gemaakt van een zuivelmodel voor de EG-10, zoals dat is ontwikkeld bij de vakgroep Algemene Agrarische Economie aan de Landbouwuniversiteit. Het voert te ver om in detail uiteen te zetten, hoe het model werkt. Daarvoor wordt verwezen naar 'Policy models for the dairy sector of the European Community and the Netherlands' (Oskam, 1981) en 'Principes van het EG-zuivelmodel' (Oskam, 1986). Hieronder worden alleen kort de basisprincipes van het model besproken. Het zuivelmodel is gebaseerd op vraag- en aanbodfuncties, die zijn samengesteld op grond van verschillende onderzoeksresultaten.

Voor de aanbodzijde van het model geldt de volgende aanbodfunctie (tevens marginale kostencurve):

$$Q_t = c_t \prod_{i=0}^I p_{t-i}^{e_i}$$

- waarbij: Q = de hoeveelheid melk (melkaanvoer en menselijke consumptie op de boerderij)
p = reële melkprijs
c = verschuivingsfactor in de aanbodfunctie; deze factor komt tot stand onder invloed van technologische ontwikkeling. Prijzen van inputs en outputs (met uitzondering van melk) en bepaalde beleidsmaatregelen werken ook via deze verschuivingsfactor
I = periode (in jaren) waarin de prijzen de produktie beïnvloeden
t = tijd
e_i = prijselasticiteiten op termijn i

De vraagzijde van het model bestaat uit verschillende markten (een interne markt met normale prijzen, een commerciële exportmarkt, voedselhulp en een gesubsidieerde interne markt). De invoer van zuivelprodukten maakt ook deel uit van de vraagzijde. Bovendien heeft iedere markt een aantal verschillende zuivelprodukten. Zo kan een groot aantal vraagfuncties worden ingebouwd in het model, waarvan de vraag-prijs-elasticiteiten steeds verschillen. Het aantal vraagfuncties hangt ook af van het gevoerde markt- en prijsbeleid van de EG. De vraagfuncties zijn lineair. Ieder zuivelprodukt kan omgerekend worden in melkequivalenten. Per definitie geldt: 1 kg melk = 1 kg vetcomponent + 1 kg magercomponent.

Het waardeandaal van vet- en magercomponent in melk kan afgeleid worden van de interventieprijsen voor boter en mager melkpoeder, die de prijsrelatie tussen de twee componenten bepalen (zie ook: Landheer, 1986). Door omrekening in melkequivalenten kan de prijs van ieder zuivelprodukt ook worden afgeleid van de melkprijs. Als melkprijs is genomen de gemiddelde prijs in de Europese Gemeenschap op het niveau van boter en mager poeder. Op grond van de hierboven beschreven vraag- en aanbodrelaties kunnen nu de effecten van beleidsmaatregelen op producenteninkomen, consumenteninkomen, EG-budget en EG-inkomen berekend worden volgens de gebruikelijke procedure

van de welvaartseconomie. Het EG-zuivelmodel werkt met een sluitende balans voor de zuivelsector en dan zowel voor melkvet (=vetcomponent) als voor de overige melkbestanddelen (=mager component). Deze dubbele balans en het onderscheid van meerdere zuivelproducten zijn enkele van de verschillen met het door Stolwijk (1986) ontwikkelde model.

Qua empirische informatie is het EG-zuivelmodel gebaseerd op productie- en verbruiksgegevens uit referentie jaren, waarbij normalisatie is toegepast. Verder zijn de modelcoëfficiënten voor een deel gefundeerd op eigen onderzoek en voor een ander deel op onderzoek van anderen. Sommige coëfficiënten zijn ook gebaseerd op veronderstellingen. Er is dus geen sprake van een econometrisch model met direct geschatte gedragsvergelijkingen. Het computerprogramma van dit model is overigens zodanig gemaakt dat zowel modelcoëfficiënten als beleidsalternatieven gemakkelijk zijn te wijzigen. In dit rapport wordt echter slechts met uniforme modelcoëfficiënten gewerkt.

Het gebruik van een simulatie-model op bedrijfsniveau

Tijdens het onderzoek bleek echter, dat een geaggregeerde aanbodfunctie, zoals die hierboven is beschreven, niet voldoet, als men de effecten van een systeem met quotering wil beschrijven. Voor iedere producent gelden in zo'n geval namelijk twee prijzen: voor een bepaald deel van de productie ontvangt hij een andere prijs dan voor een ander deel. Dit is het geval onder het superheffingsbeleid: boven het quotum geldt een lagere prijs. Hoe een producent op zo'n prijsdifferentiatie reageert, is namelijk afhankelijk van zijn marginale kostenniveau.

In figuur 4.1 is een geaggregeerde marginale kostenfunctie getekend (b.v. voor de EG-10). Voor het quotum Q_s ontvangt men een hoge prijs P_s .

Fig. 4.1. Bepaling van het produktieniveau bij prijsdifferentiatie met een geaggregeerde marginale kostencurve.

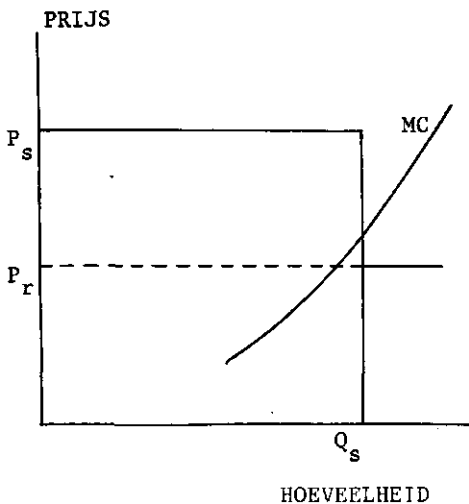
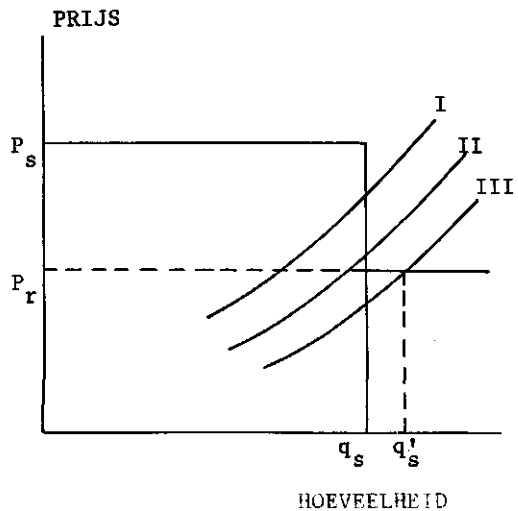


Fig. 4.2. Bepaling van het produktieniveau bij prijsdifferentiatie voor drie producenten met een gelijk quotum doch met verschillende marginale kostencurves.



Voor produktie boven Q_s moet een heffing betaald worden. Netto ontvangt men dus een lagere prijs P_r . Zoals blijkt uit figuur 4.1 lijkt het niet rendabel op grond van dit marginale kostenniveau te produceren boven Q_s . De marginale kosten zijn hoger dan de prijs die men ontvangt voor iedere extra geproduceerde eenheid produkt. Uitgaande van de curve MC produceert de EG-10 onder dit beleidsalternatief dus de hoeveelheid Q_s .

Op grond van figuur 4.2 komt men echter tot een ander resultaat. Neem het theoretische geval dat er drie producenten in de EG-10 zijn, met ieder quotum q_s maar met verschillende marginale kostenfuncties I, II en III (die men samen kan aggregeren tot MC uit figuur 4.1). Producent I heeft hogere marginale kosten dan gemiddeld, producent II heeft een gemiddeld marginaal kostenniveau en producent III heeft lagere dan gemiddelde marginale kosten. Voor I en II is het niet rendabel om meer te produceren dan q_s , maar voor III wel. Deze producent bereikt pas bij q'_s het punt waarop marginale kosten en opbrengsten aan elkaar gelijk zijn. Als men de drie producenten apart beschouwt, blijkt dus een overschrijding van het totale quotum ($Q_s = 3 * q_s$) met $(q'_s - q_s)$ op te treden.

Om dus te bepalen wat het totale produktie-effekt voor de EG-10 onder deze beleidsalternatieven zal zijn, moet bekend zijn, hoeveel producenten een bepaalde hoeveelheidsgrens waarboven een lagere prijs geldt gaan overschrijden en in welke mate. Dat betekent, dat een onderscheid gemaakt moet worden naar verschillende marginale kostenniveaus waarop groepen melkvee-houders produceren, in plaats van te volstaan met een geaggregeerde functie voor de hele EG.

Om deze verdeling van marginale kostenniveaus te bepalen is aan een micro simulator gewerkt. Dit is een computerprogramma, wat het gedrag van individuele bedrijven simuleert, rekening houdend met marginale kostenverschillen, die bepaald worden door bedrijfs grootte, leeftijd van de boer, en toevalsfactoren (stochastiek). Als de melkveehouderijbedrijven, die in het programma worden gegenereerd, overeenkomen met de grootte- en leeftijdsverdeling zoals die in werkelijkheid in de Gemeenschap bestaat in de melkveehouderij, kan men de produktie-effecten van het zuivelbeleid voor de EG-10 vaststellen, door de produktiereakties van de individuele melkveeouders te aggregeren. Op dezelfde wijze kan het inkomenseffect voor de EG-melkveehouderij worden bepaald, door de inkomenseffecten van de individuele melkveeouders zoals door het programma worden berekend, te aggregeren.

Op dit moment is het simulatiemodel echter nog onvoldoende uitgetest, om er verantwoorde uitspraken aan te ontleen. Bovendien dient een groot deel van de benodigde data voor de EG-landen (behalve Nederland) nog te worden verzameld.

Voor de berekeningen waarvan de resultaten in dit rapport zijn opgenomen is daarom volstaan met een meer globale maatstaf om kostenverschillen tussen bedrijven in de Gemeenschap vast te stellen. Hiervoor is gebruik gemaakt van data uit het RICA-boekhoudnet van de EG. Een nadeel hierbij is, dat de kosten die hieruit af te leiden zijn, alleen gelden bij het bestaande produktieniveau, en weinig zeggen over het verloop van de marginale kosten over een groter traject. Er kan echter wel een indicatie gegeven worden van de mate waarin marginale kostenverschillen tussen verschillende klassegrootten van bedrijven en verschillende regio's in de Gemeenschap.

De introductie van omzet en aanwas in het zuivelmodel

De melkveehouderij heeft niet alleen melk als produktie-opbrengst, zoals in het EG-zuivelmodel is verondersteld. Aan de melkproduktie is de produktie van omzet en aanwas verbonden; er worden kalveren geboren, die direct

of na een opfok- en mestperiode tegen bepaalde prijzen verkocht kunnen worden, en verder is er de uitstoot van melkvee na een bepaald aantal jaren van melkproductie, waaruit een bepaalde vleesopbrengst wordt gerealiseerd. Als de melkproductie verandert, doordat er een ander zuivelbeleid wordt geïntroduceerd, heeft dit ook effect op de omvang van de melkveestapel en de daaruit voortvloeiende opbrengsten. Daardoor verandert ook de aangeboden hoeveelheid rundvlees en kalveren evenals de prijzen.

Om in staat te zijn ook deze effecten te kwantificeren, en een juist beeld te geven van de inkomenseffecten van de melkveehouderij dan met het zuivelmodel (waar alleen de effecten als gevolg van veranderde melkproductie worden berekend) is het zuivelmodel uitgebreid tot een melkveehouderijmodel, waarin ook de omzet en aanwas in beschouwing worden genomen. Daarin werken veranderingen in de melkproductie direct door in de omvang van de melkveestapel (afgezien van de trendmatige veranderingen in de melkproductie per koe). In Bijlage I zijn meer in detail de veronderstellingen te vinden, die hierbij zijn gemaakt, en de relaties waar vanuit is gegaan.

Effecten van het zuivelbeleid op andere sectoren - verschuivingen in de agrarische produktie

Het gevoerde zuivelbeleid heeft niet alleen effecten voor de melkveehouderij, maar ook voor omliggende bedrijfstakken in de agrarische sfeer. Daarom is het EG-zuivelmodel eveneens uitgebreid met een programma, waarmee deze effecten worden gekwantificeerd. Als de omvang van de melkproductie verandert als gevolg van een ander zuivelbeleid, is het van belang vast te stellen, in welke richting vrijkomende produktiemiddelen worden gebruikt, of uit welke richting extra benodigde produktiemiddelen komen. In de gevolgde methode wordt de vrijkomende capaciteit vastgesteld in VEM's (via technische coëfficiënten), en wordt vervolgens nagegaan in welke richting de capaciteit onder het veranderde beleid wordt aangewend. Het programma is opgebouwd uit drie delen.

In het eerste deel wordt op grond van de melkproductie, per koe de omvang van de melkveestapel (melkvee en bijbehorend jongvee) vastgesteld, die nodig is om een bepaalde hoeveelheid melk te produceren. Uit veevoederstatistieken is nu de voerbehoefte (in VEM's) af te leiden voor de complete melkveestapel, bij verschillende niveaus van melkproductie. Verder zijn er verschillende veronderstellingen gemaakt over de relatie ruwvoer-verbruik/-krachtvoerverbruik en melkproductie. Voor een meer uitgebreid overzicht van de verschillende gehanteerde veronderstellingen wordt verwezen naar bijlage I.¹⁾

In het tweede deel worden de verschillen in voederbehoefte van de melkveestapel bij vergelijking van twee beleidsalternatieven bepaald, en worden de verschillen in VEM's toegerekend aan andere produktierichtingen, importen en eventuele exporten. Wat betreft de alternatieve aanwending van de produktiecapaciteit voor krachtvoer zijn er verschillende mogelijkheden, nl. een verschil in aankoop van krachtvoer en een verschil in produktie van krachtvoer op het bedrijf. Daardoor komt in de Gemeenschap areaal vrij, dat gebruikt kan worden voor een alternatieve aanwending in de akkerbouw (zowel op melkveehouderijbedrijven als op akkerbouwbedrijven, die gewassen verbouwen die als grondstof voor krachtvoer worden gebruikt. Verder nemen de importen van krachtvoer af.

1) Een volledige verantwoording van de gehanteerde methodiek en de gebruikte gegevens zal in een nog uit te brengen LEI-nota worden gegeven.

Wat betreft de alternatieve aanwending van de produktiecapaciteit voor ruwvoer zijn ook verschillende mogelijkheden: vrijkomende capaciteit die ook voor de produktie van krachtvoer of akkerbouwprodukten gebruikt kan worden en capaciteit die voor andere vormen van dierlijke produktie wordt benut (grasland en voedergewassen). Tenslotte kan ook een extensivering van de bedrijfsvoering optreden (of intensivering, bij toename van de melkproduktie).

Daarnaast kan een substitutie-effect krachtvoer/ruwvoer optreden. Het akkerbouwareaal, dat vrijkomt door de afname van het krachtvoerconsumptie zal gebruikt worden voor de teelt van andere gewassen, weergegeven in de vorm van voergranen (zie hoofdstuk 3). Voor zover vrijkomend areaal niet voor de akkerbouw ingezet kan worden, wordt deze capaciteit verondersteld gebruikt te worden voor de produktie van rund- en schapevlees. Daarbij is een extensieve rund- en schapevleesproduktie verondersteld. De capaciteit, gemeten in VEM's loopt terug ten gevolge van een verminderde stikstofgift en door de overschakeling naar schape- en rundvlees.

In het derde deel van het programma worden de verschillen in toegerekende VEM's omgerekend in termen van produktiehoeveelheden, en worden de effecten van veranderde produktie berekend op de prijzen van deze produkten en op de budgettaire lasten voor de EG. De combinaties van prijzen en hoeveelheden produkt bepalen de vraag en het saldo van de importen en exporten. Uit deze grootheden kunnen dan de budgetlasten voor de EG voor de verschillende produkten worden vastgesteld. Daarbij wordt er vanuit gegaan, dat er voor schapevlees nog een vrije importbehoefte bestaat van 50.000 ton. Gaat een eventuele meerproduktie hier bovenuit, dan wordt het verschil afgezet op de wereldmarkt. Van de extra rundvleesproduktie die met het model wordt berekend (ten opzichte van de situatie met superheffing) wordt aangenomen, dat deze volledig op de wereldmarkt wordt afgezet. Voor 'voergraan' geldt hetzelfde.

5. ONTWIKKELINGEN IN DE ZUIVELSECTOR VOOR EN NA INVOERING VAN DE SUPERHEFFING

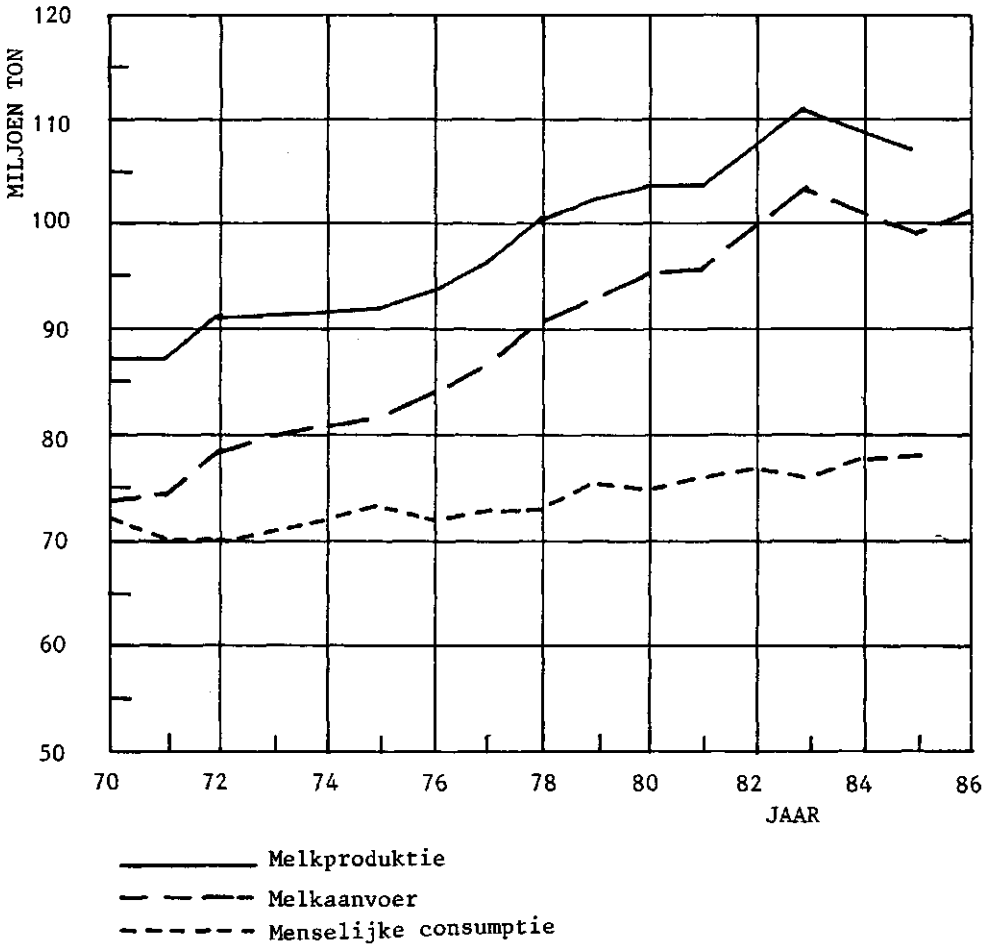
In dit hoofdstuk worden de voornaamste ontwikkelingen in de zuivelsector in de EG weergegeven vanaf 1970. Deze ontwikkelingen illustreren op grond waarvan de EG-Ministerraad in 1984 heeft besloten over te gaan van een systeem voor onbeperkte garantieprijzen naar een systeem met een 'superheffing' zoals dat beschreven staat in hoofdstuk 6. Met behulp van het op de vakgroep Algemene Agrarische Economie aanwezige databestand voor de zuivelsector zijn verschillende kengetallen berekend in melkequivalenten, vetcomponenten en magercomponenten (de definitie van deze begrippen is gegeven in hoofdstuk 4.). Deze kengetallen zijn in tabelvorm weergegeven in bijlage II voor de periode 1970 tot heden, voor de EG-9 waar ook de bronnen van de verschillende gegevens beschreven worden. In dit hoofdstuk is volstaan met een grafische presentatie, en een korte beschrijving van de ontwikkelingen die men uit de berekende kengetallen voor de genoemde periode kan afleiden.

Productie, aanvoer en consumptie

In figuur 5.1a t/m 5.1c wordt de ontwikkeling van productie, aanvoer en menselijke consumptie van melk in de Gemeenschap weergegeven. Naast de menselijke consumptie tegen normale consumentenprijzen die aansluiten op de producentenprijzen zijn er binnen de EG nog andere afzetkanalen voor melk, zoals het gebruik van mager melkpoeder voor kalvermelk, voedselhulp en kerstboter. Deze afzet wordt gesubsidieerd. Zonder subsidies zou een deel van deze consumptie ook plaatsvinden. Er vindt dus een verdringing plaats van ongesubsidieerde door gesubsidieerde consumptie. In de figuren 5.1 wordt de menselijke consumptie weergegeven, zoals die feitelijk is waargenomen, dus zowel gesubsidieerd als ongesubsidieerd. De andere afzetcategorieën zijn buiten beschouwing gebleven (zie ook de tabellen in bijlage II), behalve in figuur 5.1c (mager component) waar ook de consumptie inclusief mager poeder en ondermelk, verwerkt in kalvermelk of rechtstreeks t.b.v. kalveren teruggeleverd aan de boerderij, is weergegeven. In de periode 1970-1983 is er een jaarlijkse stijging van de melkproductie in de EG-9 van 1,9% te constateren, terwijl de melkaflevering met 2,6% per jaar is gestegen.

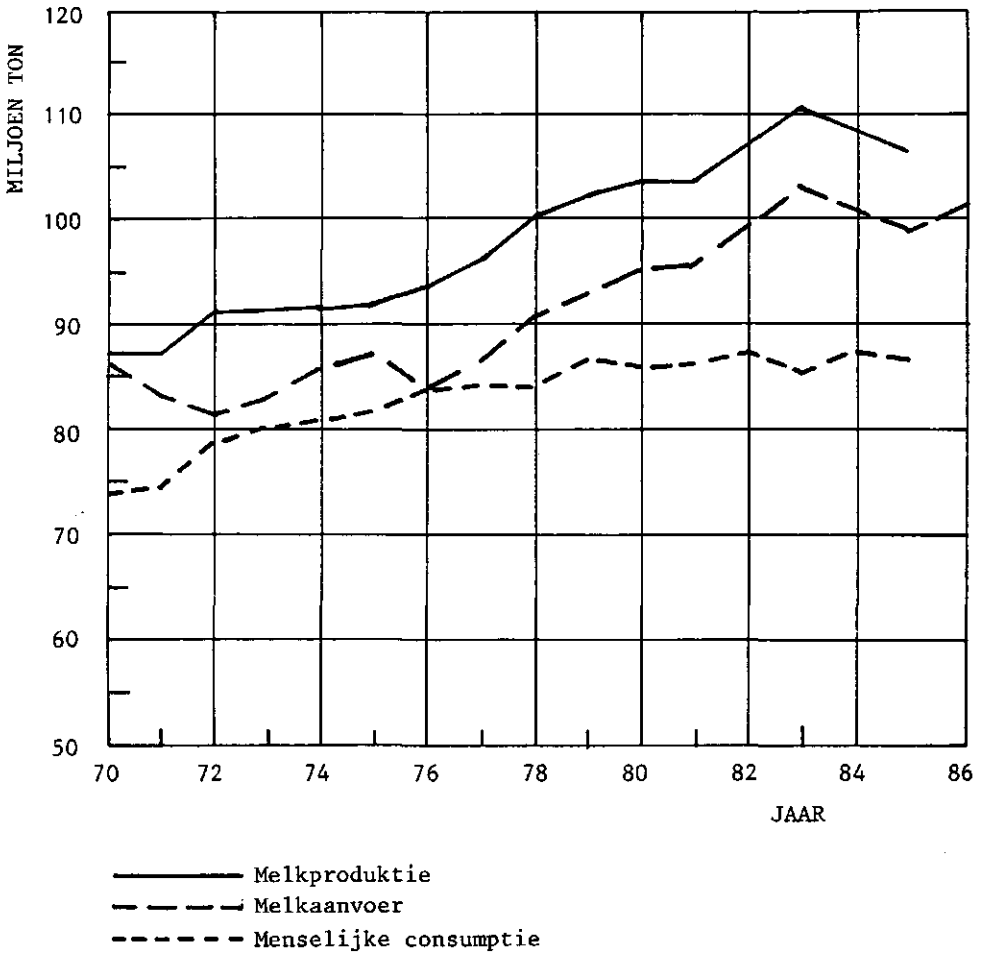
De stijging van het menselijk verbruik van melk en zuivelproducten in de EG ligt aanmerkelijk lager. Over de periode 1970-1985 groeide dit verbruik met 0,7% per jaar. Hierbij moet bovendien worden opgemerkt dat in die periode de subsidiëring van dit interne verbruik nog is toegenomen. Er valt bovendien een duidelijk verschil te constateren tussen het groeipercentage voor vetcomponent dat gelijk is aan 0,3% (over de periode 1981-1985 zelfs 0,1%) en het groeipercentage voor magercomponent: 1,3%. De omvang van de menselijke consumptie van magercomponent is dus kleiner maar het groeipercentage ligt hoger.

Fig. 5.1a. Produktie, aanvoer en menselijke consumptie van melkequivalenten in de EG-9.



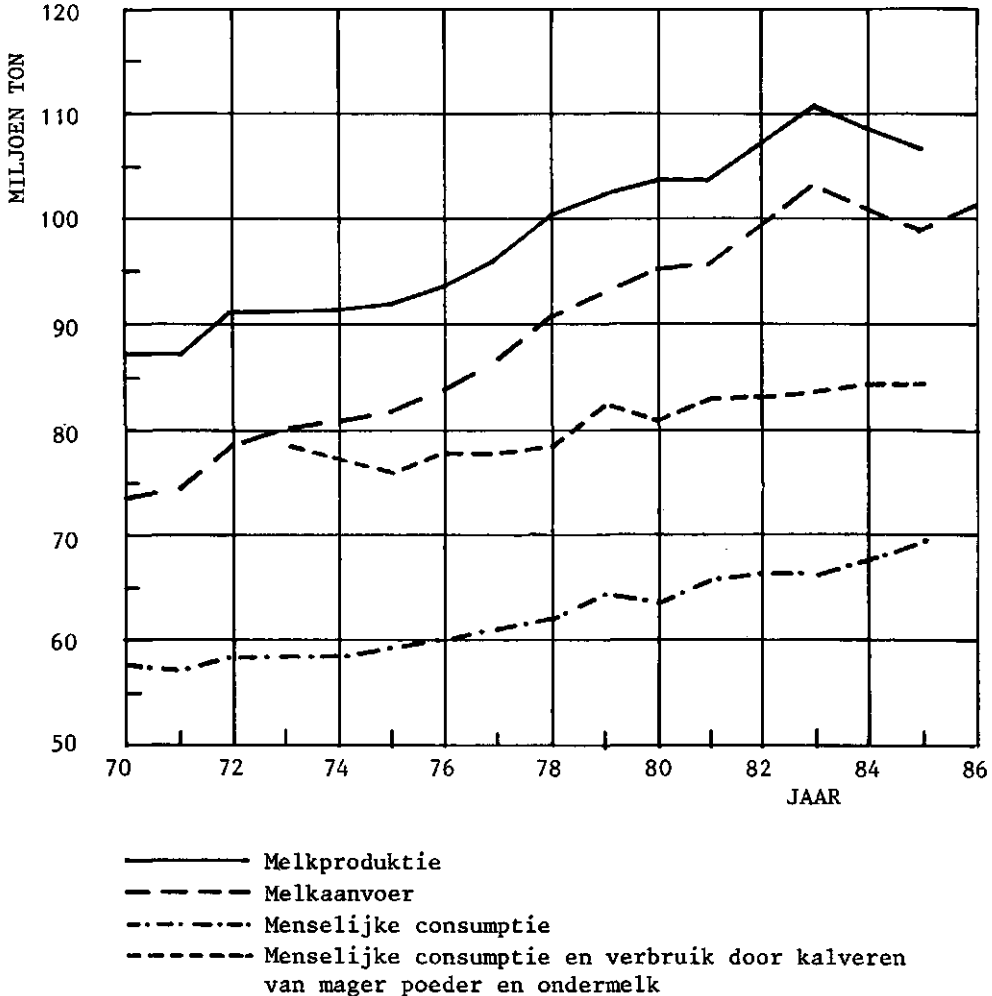
In de figuren is duidelijk het effect van de invoering van de superheffing te zien: in 1984 en 1985 dalen produktie en aanvoer van melk. Hierdoor wordt een eind gemaakt aan de trendmatige stijging van de produktie. Als het beleid ongewijzigd was voortgezet, zou de produktie juist nog verder zijn gestegen. In 1986 blijkt overigens de produktie weer iets gestegen te zijn.

Fig. 5.1b. Produktie, aanvoer en menselijke consumptie van vetcomponent in de EG-9.



Bij het verbruik van magercomponent in de Europese Gemeenschap is traditioneel de kalversector van grote importantie. In 1973 was dit 34% van de menselijke consumptie, terwijl dit percentage in 1984 en 1985 was gedaald tot respectievelijk 24 en 21%. Bij het vaststellen en optrekken van de interventieprijs voor mager poeder - in de beginperiode van de EG-zuivelmarkt - is afgesproken, dat de voor de kalversector een specifiek prijsniveau zou gelden. In de praktijk komt dit neer op een subsidie die ruim 40% van het interventieprijsniveau bedraagt (zie bijlage II, tabel 7).

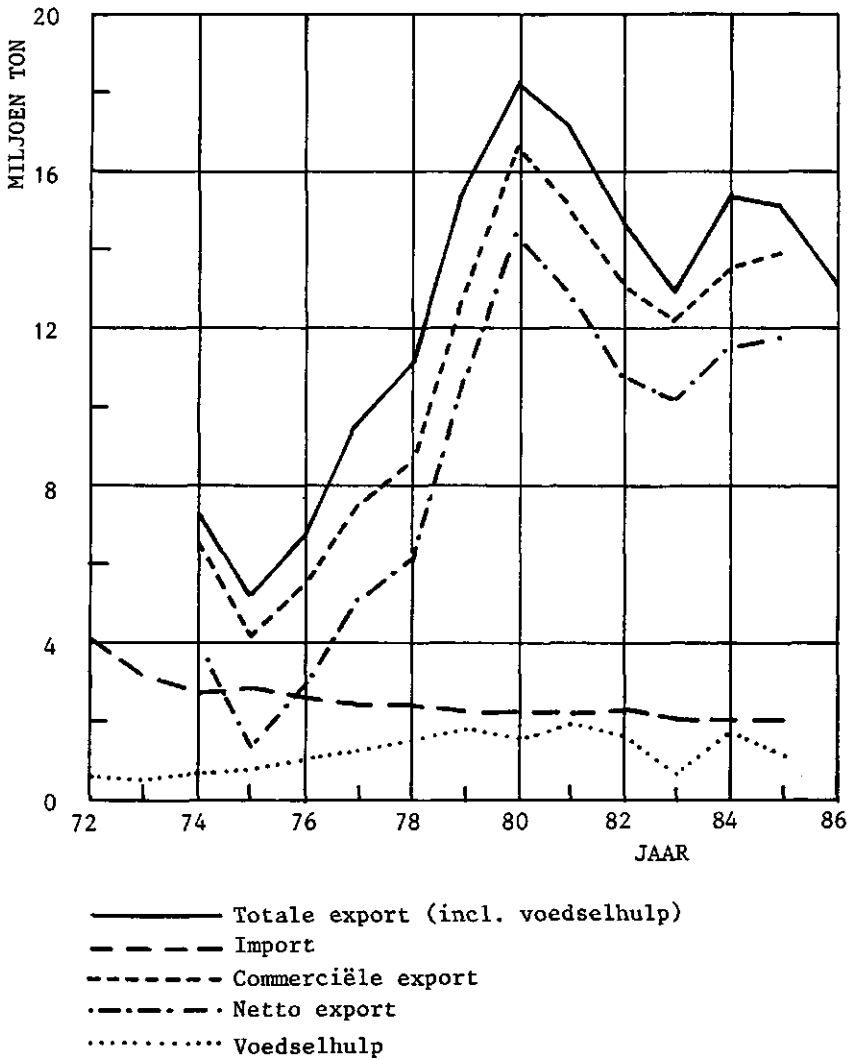
Fig. 5.1c. Productie, aanvoer, menselijke consumptie en verbruik in de kalversector van magercomponent in de EG-9.



Exporten en importen

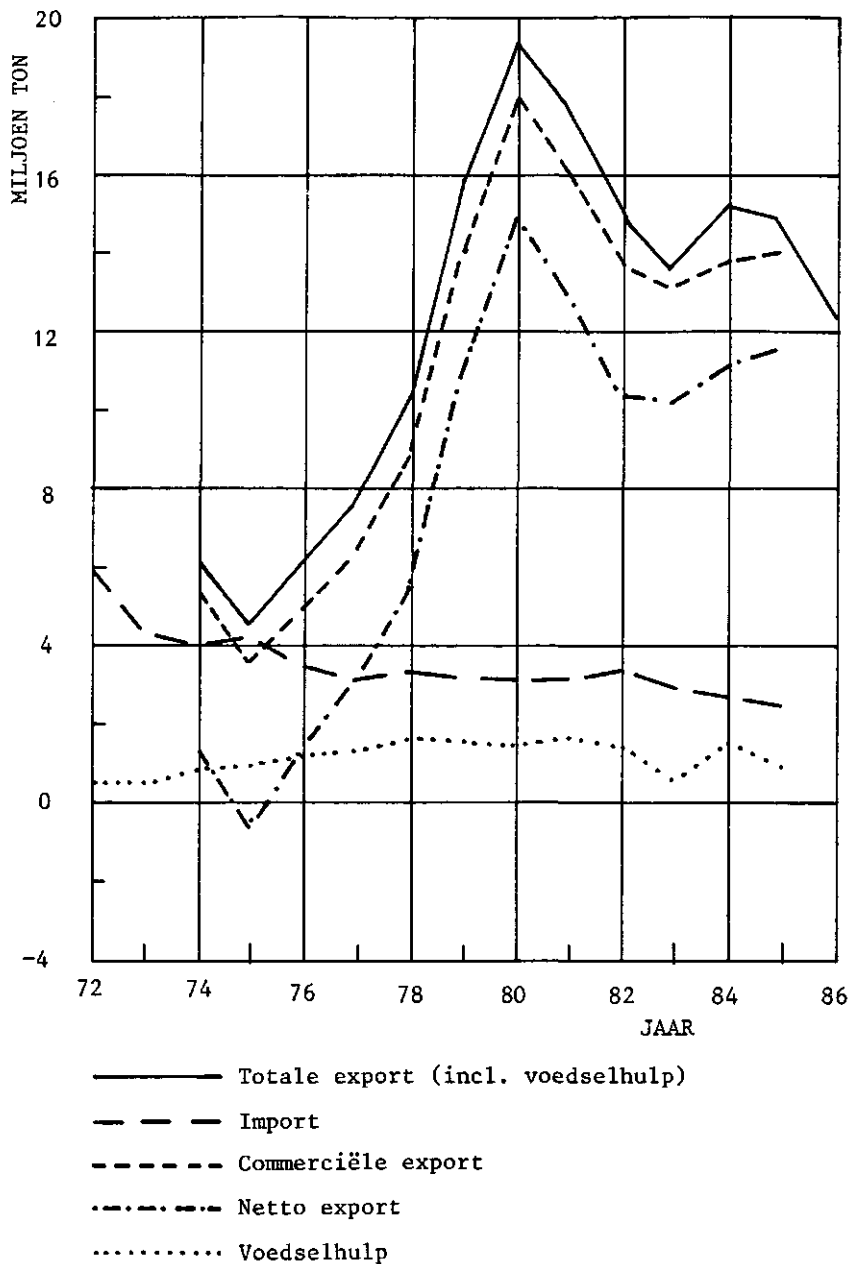
Tot aan 1981 werd een gedeelte van het toenemende verschil tussen productie en intern verbruik nog gecompenseerd door stijgende exporten, die echter naast de koopkrachtige vraag in derde landen beïnvloed werden door het niveau van de exportrestituties (Meester & Oskam, 1983). In figuur 5.2a t/m 5.2c wordt de export- en importontwikkeling van de EG weergegeven. Omdat de consumptie van vet- en magercomponent van melk een wat verschillend beeld te zien geven, zijn deze in de figuren afzonderlijk weergegeven. Er worden verschillende exportcategorieën onderscheiden: de totale export bestaat uit voedselhulp en commerciële export. De commerciële export bestaat dus alle soorten export behalve de voedselhulp.

Fig. 5.2a. Export en import van de Europese Gemeenschap, gemeten in melkequivalent.



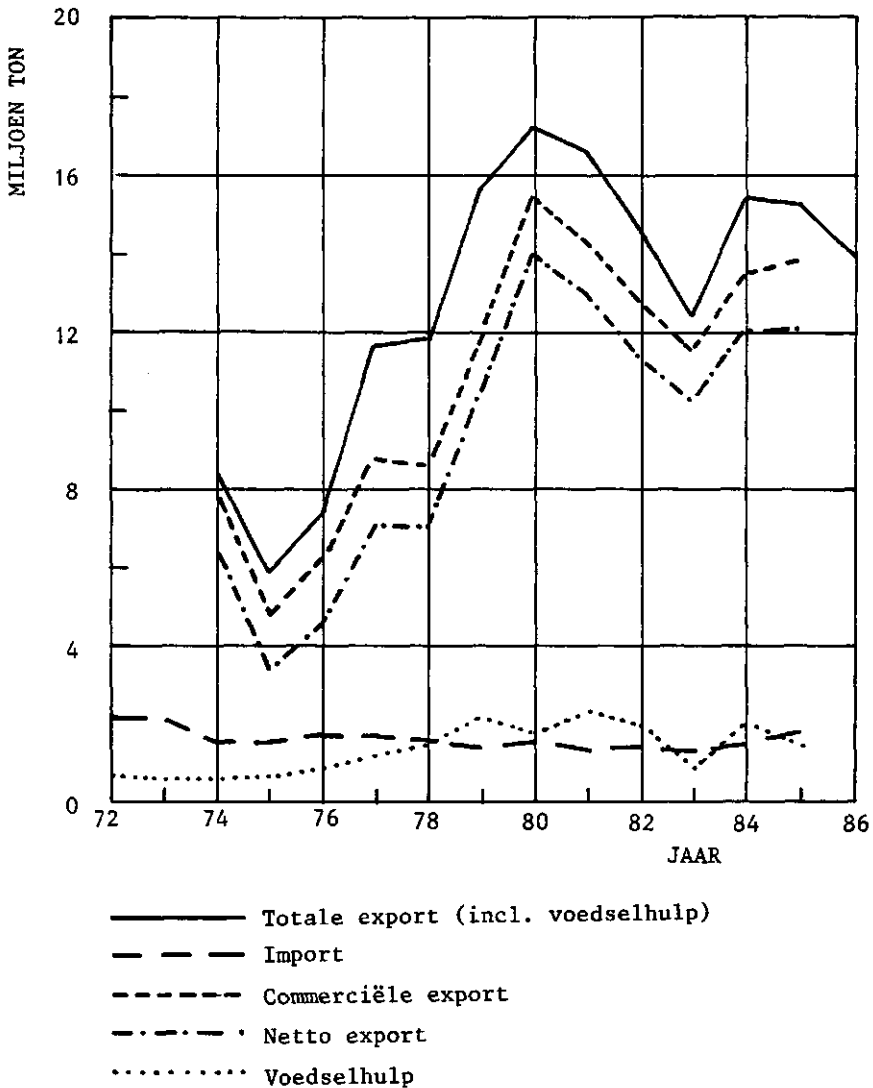
In de loop van de jaren zijn soms aanzienlijke hoeveelheden zuivel tegen zeer lage prijzen geëxporteerd (voor het gemiddelde subsidiepercentage wordt verwezen naar bijlage II, tabel 7). De netto-export is het verschil tussen de commerciële export en de import. Uit de figuren 5.2 blijkt, dat de invoer in de loop van de jaren langzaam afneemt. Het betreft vooral concessionele invoer van boter en kaas. De exporten fluctueren sterk in de tijd. Een trendmatige ontwikkeling van de exporten is moeilijk te bepalen, onder andere door het sterk variërende exportprijsniveau.

Fig. 5.2b. Export en import van vetcomponent in de Europese Gemeenschap.



Wanneer men toch een trendberekening op de export uitvoert, dan laat de periode 1970-1985 een stijging zien van 7,7% per jaar. Over de periode 1982-1986 is er echter een daling van 0,9% per jaar. In 1984 neemt de totale export toe na een periode van afname, om in 1985 weer iets terug te vallen. De daling van de export zet zich door in 1986; dit ondanks het gestegen restitutie niveau.

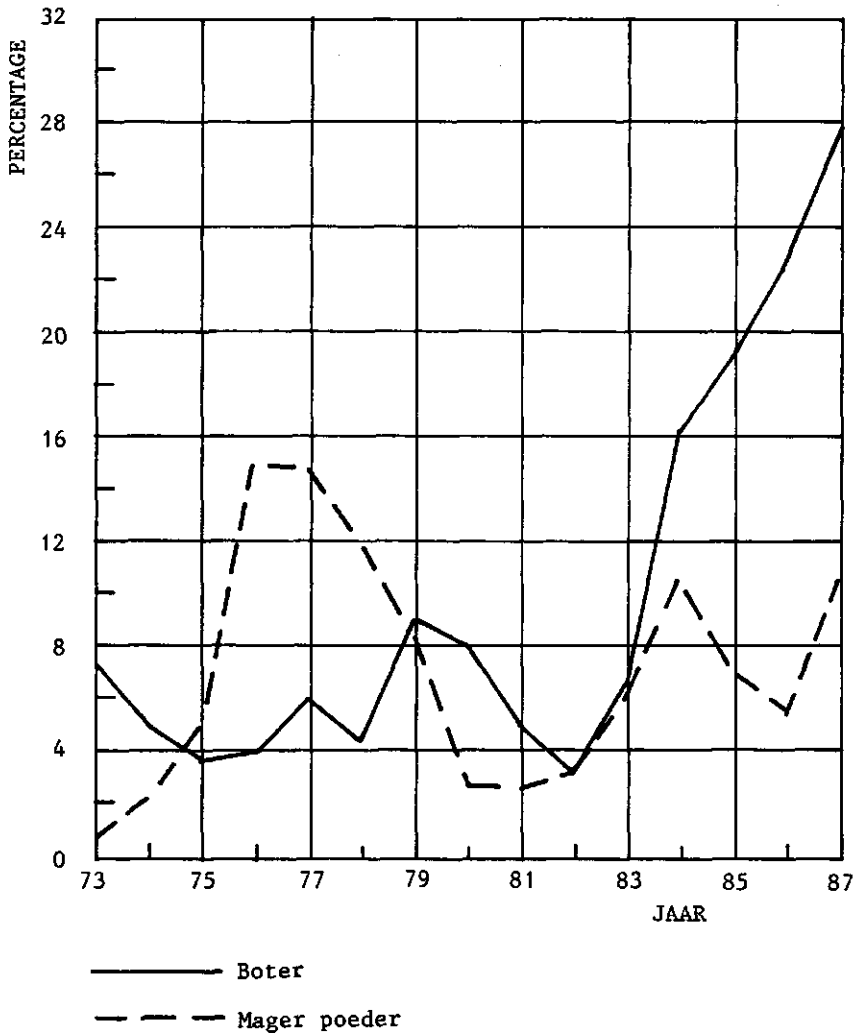
Fig. 5.2c. Export en import van magercomponent in de Europese Gemeenschap.



Voorraadontwikkeling van boter en mager melkpoeder

Wanneer in 1982 en vooral in 1983 de export begint terug te lopen, gedeeltelijk door verlaging van restituties (Meester & Oskam, 1983), maar ook door een dalende koopkracht in de landen waarheen de EG zuivel exporteert (zoals de OPEC-landen), geven de zuivelvoorraden, mede vanwege een forse productie-uitbreiding, een sterke toename te zien. Dit geldt eveneens voor 1985 en 1986; dan stijgt met name de voorraad van boter sterk. In 1984 en 1985 is de groei van de melkproductie weliswaar tot staan gebracht door

Fig. 5.3. Voorraadpeiling van boter en mager poeder per 1 januari in procenten van de produktie van respectievelijk vetcomponent en magercomponent in de Europese Gemeenschap.

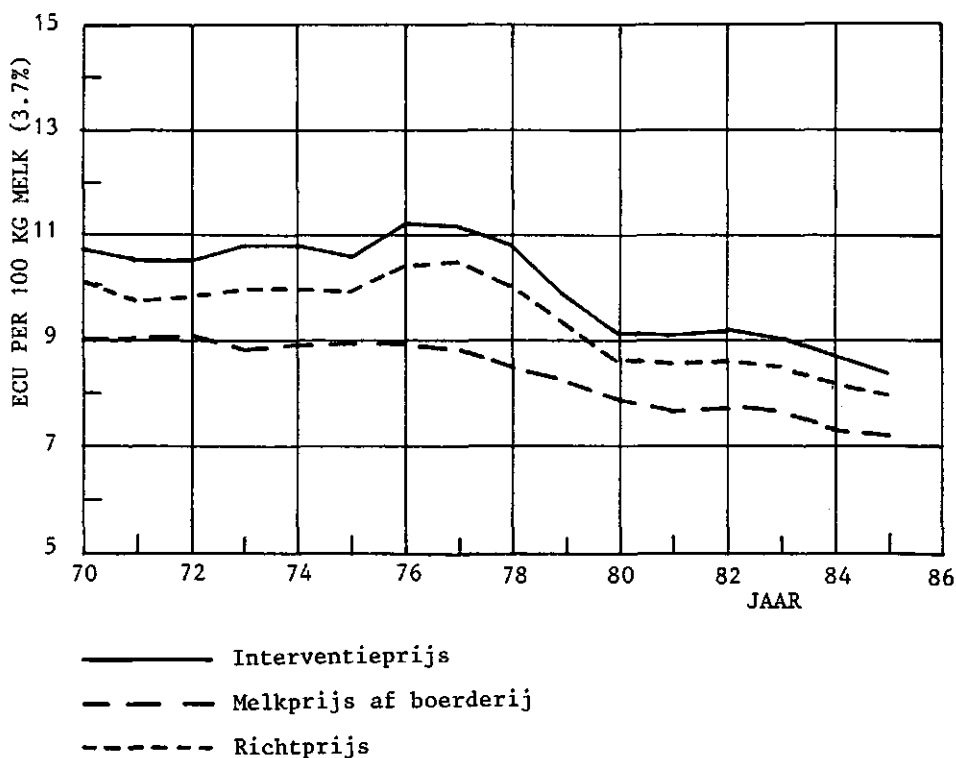


de invoering van de superheffing, maar in 1985 neemt de melkproduktie (en vooral de boterproduktie) weer toe. Verder is in 1985 en vooral in 1986 de exportdaling groot genoeg om substantieel bij te dragen aan een toename van de voorraden. De voorraadontwikkeling is weergegeven in figuur 5.3 voor boter en mager melkpoeder (de twee produkten die in interventie genomen worden), en wel in procenten van de jaarlijkse produktie. De voorraadpeiling is per 1 januari. Deze peiling geeft iets hogere percentages dan de voorraadpeiling per 1 april.

Prijzen

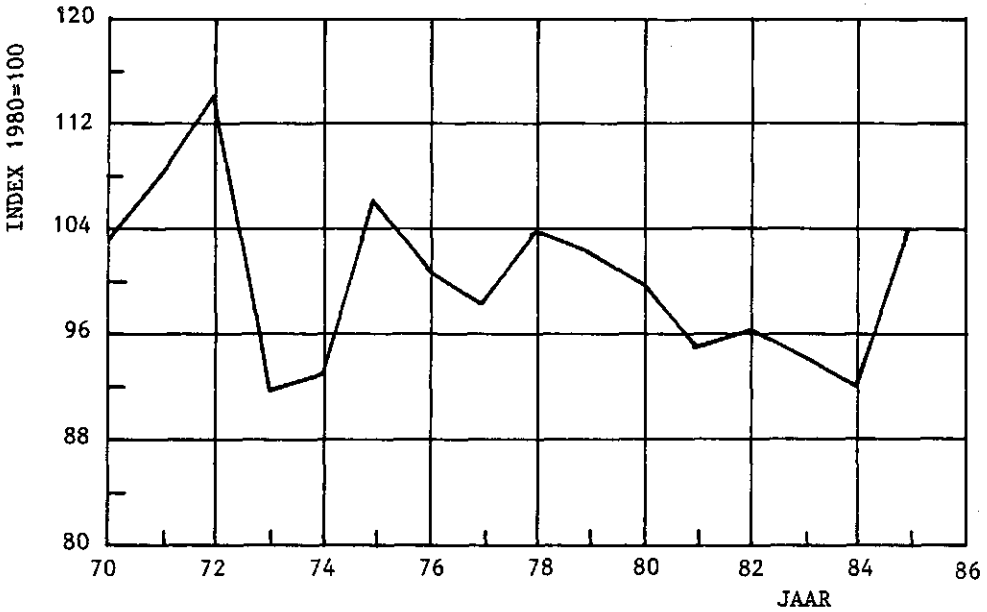
In figuur 5.4 worden de reële prijzen van melk(equivalenten) weergegeven, met als basisjaar 1970. Deze geven na 1977 (en met uitzondering van de periode 1981-1983) een constant dalende tendens te zien. De richtprijs en de prijs af boerderij zijn prijzen op hetzelfde niveau in de produktiekolom, te weten op het niveau af boerderij. De interventieprijs betreft melk, verwerkt tot boter en mager poeder. Vanwege transport- en verwerkingskosten ligt deze prijs hoger dan de melkprijs af boerderij.

Fig. 5.4. Reële prijzen van melk of melkequivalenten voor de Europese Gemeenschap (basisjaar is 1970).



Het is echter interessant om tegenover de producentenprijs voor melk de prijs van veevoer te zetten (een belangrijke kostenpost in de melkveehouderij). De verhouding tussen deze twee prijzen is weergegeven in figuur 5.5. Daaruit blijkt, dat tot en met 1984 de prijsverhouding zich in een voor de melkveehouders ongunstige richting heeft ontwikkeld. Na 1984 is echter weer een stijgende trend te zien.

Fig. 5.5. De prijsverhouding tussen melk en krachtvoer op producentenniveau voor de Europese Gemeenschap.



De (kracht)voerprijzen zijn in 1985 (en ook in 1986) gedaald. Daardoor is de opbrengstdaling voor de melkveehouders als gevolg van de instelling van de superheffing voor een deel gecompenseerd door een daling van de kostprijs van melk. De inkomensdaling van de melkveehouders na de invoering van de superheffing is daarmee beperkt.

Inkomen van melkveehouders

Een overzicht van de nominale en reële inkomensontwikkeling voor gespecialiseerde melkveehouderijbedrijven is te vinden in de figuren 5.6a en 5.6b. De gegevens zijn afgeleid uit bedrijfseconomische data van gespecialiseerde melkveehouderijbedrijven; aanvankelijk voor de EG-6 en later voor de EG-9. De gepresenteerde data dienen met de nodige voorzichtigheid gehanteerd te worden vanwege beschikbare informatie en de gebruikte rekenmethode (zie bijlage II, tabel 9). Opvallend is dat, volgens de hier gebruikte gegevens, het reële gezinsinkomen per arbeidseenheid op de melkveehouderijbedrijven aanvankelijk sterk is gestegen doch later weer is gedaald. De reële melkprijs (zie figuur 5.4) heeft een duidelijke invloed op de reële inkomensontwikkeling.

Fig. 5.6a. Gezinsinkomen per arbeidsjaareenheid gezinsarbeid bij gespecialiseerde melkveehouderijbedrijven in de Europese Gemeenschap.

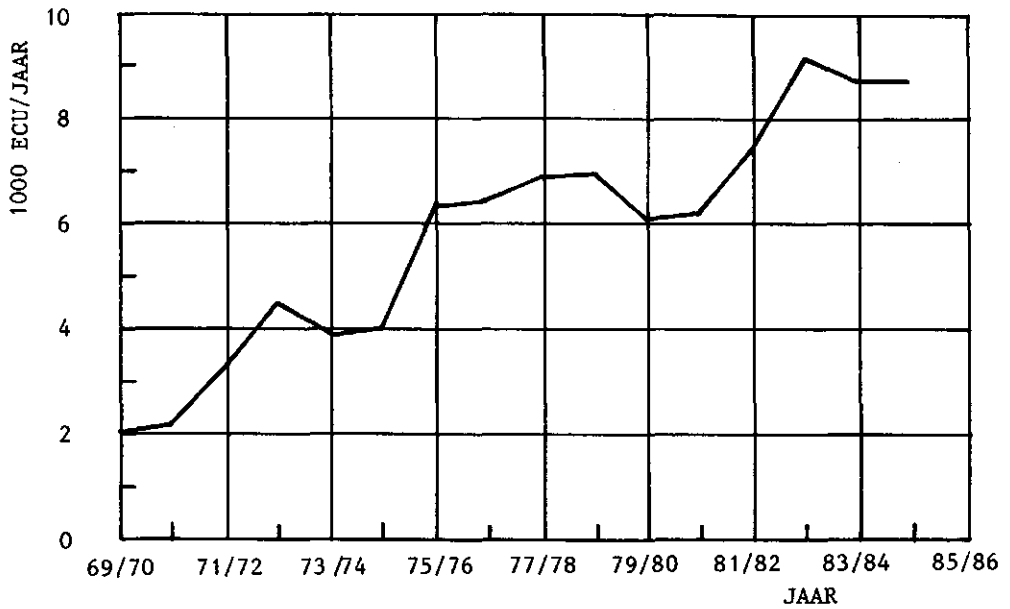
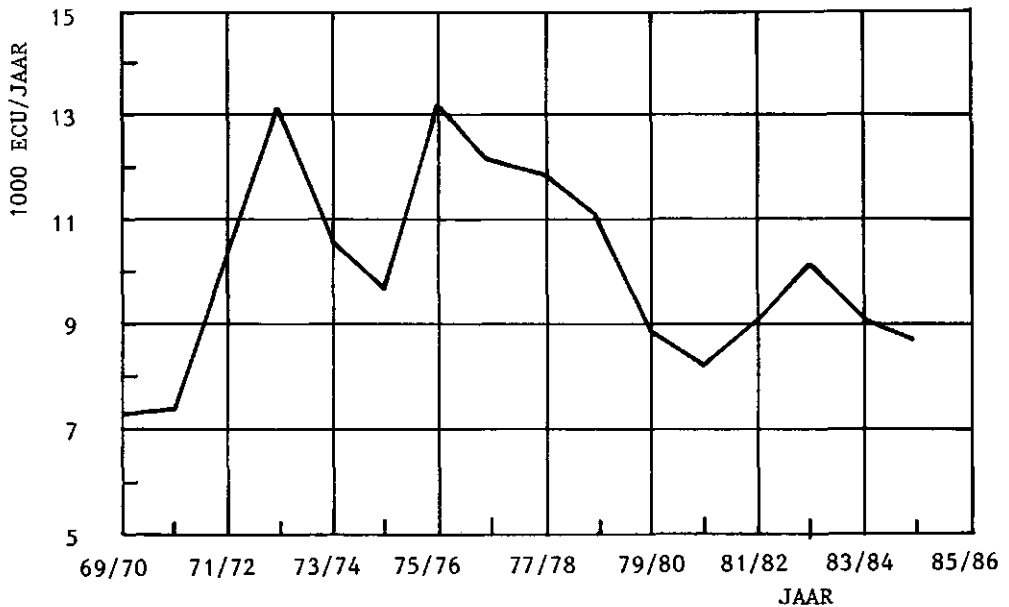


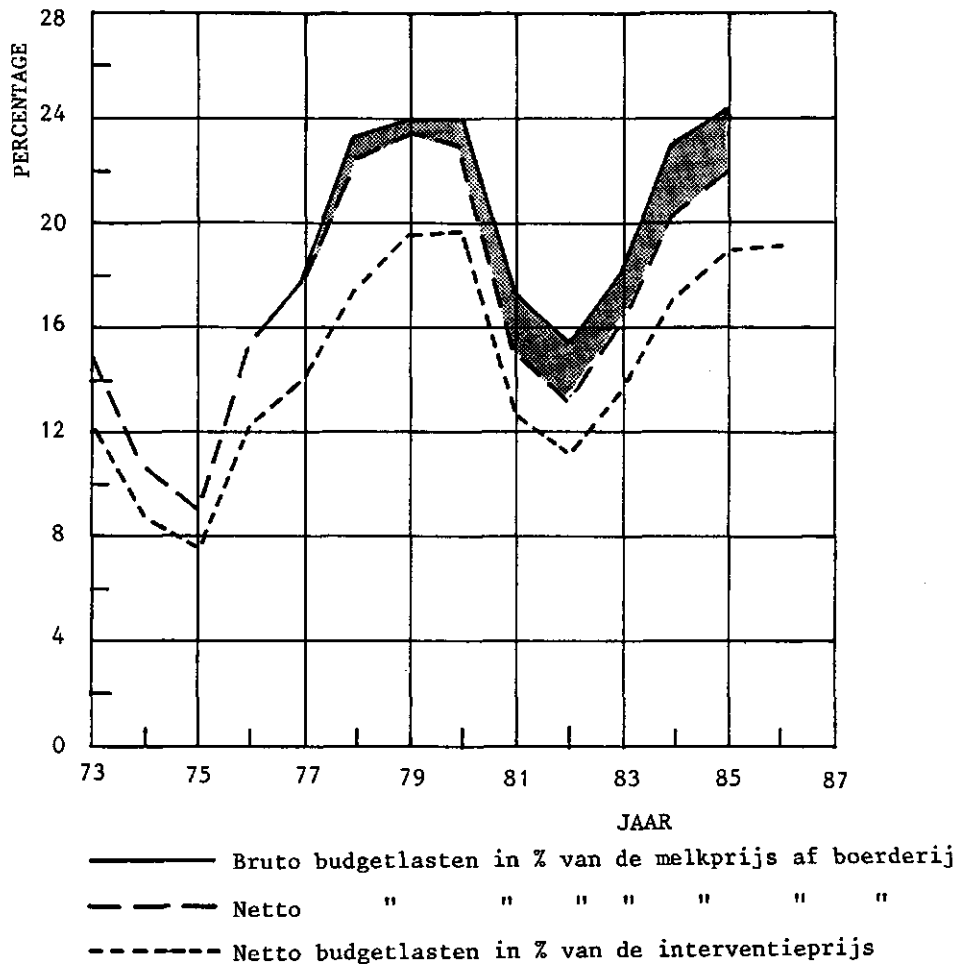
Fig. 5.6b. Reëel gezinsinkomen per arbeidsjaareenheid bij gespecialiseerde melkveehouderijbedrijven in de Europese Gemeenschap (in ECU van 1984).



Budgetlasten voor de zuivelsector

De budgettaire lasten per hoeveelheid geproduceerde melk fluctueerden vanaf 1975 in reële termen: in 1975-79 was er een jaarlijkse stijging van 12% terwijl in 1979-82 de reële budgetlasten met 12% per jaar daalden. In figuur 5.7 worden de budgetlasten van de EG weergegeven als percentage van de melkprijs af boerderij en de interventieprijs van melk. In de figuur zijn een tweetal lijnen opgenomen die de netto budgetlasten weergeven (ten opzichte van de prijs af boerderij en ten opzichte van de interventieprijs). Daarnaast is een lijn opgenomen die de bruto budgetlasten weergeeft; dus zonder de medeverantwoordelijkheidsheffing en de superheffing. Het gearceerde deel tussen de twee lijnen af boerderij laat de bijdrage van de melkveehouderij zien.

Fig. 5.7. Budgetlasten van het zuivelbeleid als percentage van de melkprijs af boerderij en de interventieprijs voor melk (EG-9).



Uit figuur 5.7 blijkt, dat in de periode 1975-85 de netto budgetlasten fluctueerden tussen 7% en 20% van de interventieprijs voor melk. Tegelijkertijd nam de melkproductie sterk toe, zodat de totale reële budgetlasten van het EOGFL voor zuivelbeleid stegen. Dit noodzaakte de Commissie om met voorstellen te komen voor het invoeren van een superheffing. Deze voorstellen werden door de Raad van Ministers van Landbouw in gewijzigde vorm overgenomen. Vanaf 1984 zijn de budgettaire lasten aan de ene kant afgenomen door de afnemende melkproductie als gevolg van de superheffing. Aan de andere kant zijn vanaf 1982/83 de afzetmogelijkheden op de wereldmarkt ongunstiger geworden, wat weer extra budgettaire lasten met zich meebrengt. Weliswaar wordt er bespaard op de restituties, doch opslag en interne (of externe) afzet op deelmarkten zorgen vaak ook voor hoge budgettaire kosten. Deze kwamen echter nog niet direct tot uiting in de feitelijke budgetlasten voor zuivel van de Gemeenschap. De stagnerende export heeft in eerste instantie namelijk geleid tot vergroting van de voorraden boter en mager melkpoeder in de EG. Niet in het jaar waarin ze zijn ontstaan, maar pas als deze voorraden worden afgezet, worden de lasten die daaruit voortvloeien in rekening gebracht van het EG-budget voor de zuivelsector.

Zo heeft de tegenvallende export in 1986 een stijging van de voorraden veroorzaakt (zie figuur 5.3) waarvan de budgetlasten grotendeels op de begroting van de komende jaren drukken. Mede om deze reden - maar ook vanwege de budgettaire lasten die andere sectoren, zoals granen en rundvlees, met zich meebrachten - heeft de Ministerraad in 1986 besloten tot aanvullende maatregelen in de zuivelsector. In de eerste plaats was dit een korting op het totale quotum van 3%, met een daarop aansluitende opkoopregeling. In december 1986 werd dit besluit nog eens gevolgd door een aantal andere. Wat deze maatregelen inhouden, wordt besproken in hoofdstuk 6, waarin ook de werking van het superheffingssysteem uiteengezet wordt.

Samenvattend kan op grond van de in dit hoofdstuk weergegeven ontwikkelingen in de zuivelsector gesteld worden, dat de superheffing in staat is geweest, om de trendmatige stijging van de melkproductie in de Gemeenschap een halt toe te roepen, en daardoor ook de trendmatige toename van het overschot en de daarmee samenhangende budgettaire lasten voor de EG-zuivelsector. Daar staat echter tegenover, dat door het verder terugvallen van de export in de jaren na invoering van de superheffing de problemen in de zuivelsector niet zijn verminderd. Het blijft moeilijk, om tegen politiek acceptabele budgettaire lasten afzetkanalen voor de zuivelproductie te vinden. In 1986 werd daarom ook besloten verdergaande maatregelen te nemen om de melkproductie terug te brengen.

6. BEKNOPTE BESCHRIJVING VAN DE SUPERHEFFING, DE COMMUNAUTAIRE OPKOOPE-
REGELING EN DE KORTINGSREGELING MET INKOMENS COMPENSATIE

De superheffing

De budgetlasten van de EG-zuivelsector vormden de belangrijkste aanleiding voor de Commissie om met voorstellen te komen voor het invoeren van een superheffing. De Raad van Ministers van Landbouw heeft deze voorstellen in gewijzigde vorm overgenomen. Tegelijk met de invoering van de superheffing werd de richtprijs bevroren en het interventieprijsniveau in geringe mate verlaagd. De medeverantwoordelijkheidshoofdprijs werd verhoogd tot 3%, omdat in het eerste jaar een hogere gegarandeerde hoeveelheid werd vastgesteld dan in volgende jaren van de superheffing. De EG heeft globale regels opgesteld voor de uitvoering van de superheffing, waarbinnen de lidstaten naar eigen keuze het beleid kunnen invullen. Alle lidstaten kregen een gegarandeerde hoeveelheid melk toegewezen, gebaseerd op de productie van 1981 + 1%. Een extra hoeveelheid werd toegewezen aan Ierland, Italië en Griekenland. Bovendien is een extra hoeveelheid in de vorm van een 'Gemeenschapsreserve' toegekend aan Ierland (aanvankelijk 245.000 ton, later 303.000 ton), het Verenigd Koninkrijk (65.000 ton) en Luxemburg (25.000 ton), onder andere omdat bij vaststelling van de heffingsvrije hoeveelheden in Ierland enige fouten waren gemaakt.

Als de productie de gegarandeerde hoeveelheid overtreft, moet over het teveel geproduceerde een superheffing betaald worden. Deze heffing zou van zodanige omvang moeten zijn, dat producenten worden ontmoedigd om meer te produceren dan de hun toegewezen heffingsvrije hoeveelheid. In tabel 6.1 worden de heffingsvrije hoeveelheden (waarboven de superheffing van toepassing is) weergegeven per lidstaat voor 1984/85 t/m 1988/89.

Tabel 6.1. Garantiehoeveelheden voor melkaanvoer in duizend ton (incl. gemeenschapsreserve) in de periode 1984/85 t/m 1988/89.

Lidstaat	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
BRD	23.487	23.423	23.423	22.954,5	22.720,3
Frankrijk	25.585	25.494	25.494	24.984,1	24.729,2
Italië	8.323	8.798 ¹⁾	8.798	8.622,0	8.534,1
Nederland	12.052	11.979	11.979	11.739,4	11.619,6
België	3.163	3.161	3.211	3.146,8	3.114,7
Luxemburg	293	291	291	285,7	283,0
Ver.Koninkrijk	15.552	15.395	15.395	15.088,4	14.935,1
Ierland	5.583	5.583	5.583	5.477,4	5.424,6
Denemarken	4.932	4.882	4.882	4.784,4	4.735,5
Griekenland	472	467	537	526,3	520,9
EG-10	99.442	99.443	99.563	97.580	96.588

1) Het verschil van 475 duizend ton t.o.v. 1984/85 betreft melk die tijdelijk geplaatst is in directe verkoop naar leveranciers.

Bron: Commissie (1987, p.482); Produktschap voor Zuivel; aanvullende berekeningen.

Iedere melkveehouder krijgt een quotum. Bij overschrijding kan een land uit twee mogelijkheden kiezen:

- Formule A: een heffing van 75% van de richtprijs als de overschrijding van de individuele melkveehouder wordt belast;
- Formule B: een heffing van 100% van de richtprijs als de overschrijding van het fabrieksquotum wordt belast.

Duitsland, Nederland en België hebben in 1984 gekozen voor formule A, de andere lidstaten voor formule B. Het Verenigd Koninkrijk heeft ook gekozen voor formule B, maar hanteerde voor het eerste jaar formule A voor Noord-Ierland. Iedere lidstaat kon zelf bepalen welk referentiejaar werd gekozen: 1981, '82 of '83, en welk aftrekpercentage werd toegepast in dat geval. Een nationale reservehoeveelheid mag gevormd worden uit een extra aftrekpercentage of door middel van een beëindigingspremie. Daardoor kan eventueel een extra quotum worden toegedeeld aan bedrijven onder speciale omstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn:

- bedrijven met een ontwikkelingsplan volgens richtlijn 72/159/EG, ingediend voor 1-3-1984;
- investeerders zonder ontwikkelingsplan;
- jongeren die na 31-12-'80 een bedrijf begonnen zijn;
- bedrijven waar de melkproductie in het referentiejaar door buitengewone omstandigheden is beïnvloed.

Er werd bij de besluiten om tot een superheffingssysteem over te gaan, vastgesteld dat er een opkoopregeling ingesteld zou kunnen worden om extra melk vrij te krijgen - zowel door de lidstaten als door de Gemeenschap. Bij overname of verhuur van het bedrijf gaat het quotum over op de nieuwe bezitter. De quota zijn gekoppeld aan grond en kunnen niet vrij verhandeld worden. Voor verdere details wordt verwezen naar Commissie EG (1984): Verordening nr. 857/84 van de Raad, en Produktschap voor Zuivel (1984, 1985), Marktberichten (o.a. de nummers 2836, 2860, 2862, 2868, 2870, 2882, 2889, 2892, 2896). Een overzicht van de invulling van de superheffing in de verschillende lidstaten is te vinden in PZ, Marktbericht 2836 (1984) en bij Kwekkeboom en Lescher (1985). In de loop van 1985 is afgesproken, dat de quota voor levering aan de fabriek en voor directe verkoop vanaf de boerderij uitwisselbaar zijn op verzoek van een lidstaat, als aannemelijk gemaakt kan worden, dat de directe verkopen teruglopen en de aanvoer bij de fabriek toeneemt.

Aan het eind van het eerste melkprijsjaar (1984/85) werd besloten dat de niet-volgemolken quota (de onderschrijdingen) nationaal als compensatie voor de overschreden quota mochten dienen, de zogenaamde verevening. Verevening van quota is mogelijk tussen regio's en binnen regio's. Verevening tussen regio's is voor Nederland niet van belang, omdat hier gekozen is om het land als één regio te beschouwen. Met deze afspraak heeft de superheffing het karakter van een nationaal quotum in versterkte mate gekregen.

De communautaire opkoopregeling en korting van de quota

Medio 1986 heeft de Raad van Ministers van de Landbouw besloten, om per 1 april 1987 de garantiehoeveelheid in de EG te verminderen met 2% en nog eens met 1% per 1 april 1988. De hoeveelheden die sommige landen krijgen uit de zogenoemde communautaire reserve (voor 1986/87 393.000 ton) blijven buiten deze maatregel. De vermindering van de garantiehoeveelheid per lidstaat vindt plaats door middel van verhoging van het aftrekpercentage, dat per producent of per zuivelfabriek (A respectievelijk B quotum) wordt

toegepast ten opzichte van het gekozen basisjaar. De dan resulterende garantiehoeveelheden voor 1986/87 t/m 1988/89 worden weergegeven in tabel 6.1 (fabrieksquotum) en 6.2 (quotum voor directe leveringen). Dit aftrekpercentage hoeft echter niet verhoogd te worden als de betreffende lidstaat er in slaagt voldoende leveringsrechten op te kopen. Daartoe heeft de Raad een opkoopregeling in het leven geroepen.

Tabel 6.2. Garantiehoeveelheden voor directe leveringen (x 1000 ton) in de periode 1984/85 t/m 1988/89.

Lidstaat	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
BRD	305	130	130	127,4	126,1
Frankrijk	1.183	1.014	1.014	993,72	983,58
Italië	1.591	1.116	1.116	1.093,68	1.082,52
Nederland	145	95	95	93,1	92,15
België	505	450	400	392	388
Luxemburg	1	1	1	0,98	0,97
Ver. Koninkrijk	398	395,4	395,4	387,52	383,56
Ierland	16	16	16	15,68	15,52
Denemarken	1	1	1	0,98	0,97
Griekenland	116	116	46	45,08	44,62
EG-10	4.261	3.334,4	3.214,4	3.150,1	3.118,0

De Gemeenschap keert een vergoeding uit van 42 ECU, te betalen in 7 jaarlijkse termijnen van 6 ECU per 100 kg melk die een individuele melkveehouder uit productie neemt.¹⁾ De producent mag geen koemelk meer afleveren aan een zuivelfabriek of rechtstreeks verkopen gedurende de hele werkingsduur van de regeling (7 jaar) of tot de datum waarop het contingenteringssysteem wordt opgeheven, als deze datum als gevolg van een verlenging van dit systeem later komt te liggen (PZ, Marktbericht 2889, 2892).

Het premiebedrag wordt toegekend aan producenten, die toezeggen de melkproductie definitief te beëindigen voor 31 maart van het melkprijsjaar dat voorafgaat aan de datum waarop het kortingspercentage (2% resp. 1%) in werking treedt. Lidstaten hebben echter het recht, producenten met minder dan 6 koeien of een garantiehoeveelheid kleiner dan 25000 liter van de regeling uit te sluiten. De regeling geldt niet voor het extra quotum dat een producent is toegekend in het kader van een uitzonderingsregeling (hardheidsgevallen, jonge investeerders).

De lidstaten zijn vrij om zelf de hoogte van de premie per regio vast te stellen op een niveau hoger of lager dan 6 ECU/100 kg, afhankelijk van verschillende plaatselijke omstandigheden, zoals de ontwikkeling van de melkproductie, het gemiddelde peil van de leveringen per producent, de noodzaak om de herstructurering van de melkproductie niet te belemmeren, of het bestaan van mogelijkheden om op andere produktiemogelijkheden over te schakelen.

1) In de aanvankelijke besluitvorming werd met een bedrag van 4 ECU per jaar gewerkt doch dit is later verhoogd tot 6 ECU.

De middelen die de EG voor de regeling ter beschikking stelt, zijn echter niet meer dan 6 ECU/100 kg voor maximaal 3% van de totale heffingsvrije hoeveelheid per lidstaat. De lidstaten mogen ook aanspraak maken op het door de EG ter beschikking gestelde bedrag ter financiering van nationale opkoopregelingen onder twee voorwaarden:

1. als de 3% wordt opgekocht met een premie lager dan 6 ECU/100 kg, zodat nog geld overblijft van het totale premiebedrag.
2. als de lidstaat de regeling heeft uitgevoerd met een premie van 6 ECU/100 kg of meer, zonder dat daar voldoende respons op gekomen is, zodat de beoogde 3% niet is gehaald.

Vrijkomende referentiehoeveelheden mogen echter in geen geval voor andere bestemmingen gebruikt worden of opnieuw worden toegewezen.

Vastzetten van het vetpercentage in de afgeleverde melk

In de aanvankelijke besluitvorming rond de superheffing was het voor melkveehouders mogelijk om jaarlijks het melkvetpercentage maximaal met 0,1 procentpunt te laten stijgen. Dit maakte het opvoeren van het melkvet in de afgeleverde melk aantrekkelijk. Mede door de sterk toenemende botervoorraden heeft de Raad van Ministers van Landbouw in oktober 1986 vastgesteld dat het vetpercentage niet langer mag stijgen. Iedere stijging van het vetpercentage van 0.1 gram of 0.01 procentpunt ten opzichte van het basisvetgehalte uit zich in een korting van het quotum van 0.26%. Als basisvetgehalte geldt het gewogen gemiddelde van het vetgehalte van de in de periode 1 april 1985 tot 31 maart 1986 aangevoerde melk. Een uitzondering op deze regel wordt gemaakt als in 1985/86 ten opzichte van 1984/85 een uitzonderlijke toename van het vetgehalte heeft plaatsgevonden, waar geen verklaring voor kan worden gegeven vanuit de normale ontwikkeling in de bedrijfsvoering en verwerking. In dat geval geldt 1983/84 als basisjaar.

Voor het lopende melkprijsjaar 1986/87 geldt de oude regeling voor het eerste half jaar. De korting van het quotum vindt daarbij pas plaats als het vetpercentage meer toeneemt dan de toegestane stijging van 1 gram/kg (voor A-quotum, per melkveehouderijbedrijf) of van 0.6 gram/kg (voor B-quotum, per zuivelfabriek), tenzij degene voor wie de korting geldt kan aantonen, dat de stijging door een natuurlijke oorzaak heeft plaatsgevonden. Voor het tweede half jaar geldt de nieuwe regeling, met het vetgehalte van oktober 1985 tot 31 maart 1986 als referentie.

De raadsbesluiten van december 1986 met o.a. een kortingsregeling met inkomenscompensatie

In december 1986 heeft de Raad van Ministers van Landbouw een pakket besluiten aangenomen, waarvan de nadere uitwerking nog niet geheel duidelijk is. Ten aanzien van de melkveehouderij komen de besluiten neer op de volgende hoofdpunten.

1. Schorsing van quota met inkomenscompensatie. De Raad heeft besloten om een deel van de melkquota te schorsen, te weten met 4% in 1987/88 en nog eens met 1,5% in 1988/89. Melkveehouders ontvangen voor deze geschorste quota een vergoeding. Deze bedraagt 10 ECU/100 kg (tot maximaal 12,5 ECU/100 kg, aan te vullen uit nationale middelen) voor 1987/88. Voor 1988/89 ligt de vergoeding nog niet vast. Er kan gebruik gemaakt worden van dezelfde inkomensstoeslag als hierboven is aangegeven voor 1987/88 of van een overeenkomstige verlaging van de medeverantwoordelijkheidsheffing. Het gaat hier om een tijdelijke korting, ofwel een schorsing van quota, voorlopig voor een periode van twee jaar.

2. Enkele maatregelen die de overschrijding van het quotum moeten beperken. Er is vastgesteld, dat de superheffing zowel bij formule A als formule B 100% van de richtprijs zal gaan bedragen. Verevening per zuivelfabriek blijft mogelijk. Bij de verevening en de toepassing van formule B moet echter de afrekening nu zodanig geschieden, dat grote overschrijders een hogere superheffing betalen dan kleine. Verder is de nationale verevening nog steeds toegestaan. De regeling voor verandering van 'huisquotum' in fabrieksquotum wordt gehandhaafd in de huidige vorm.
3. Het stopzetten van de interventie van mager poeder in de winterperiode en het machtigen van de Commissie, om een verdergaande opschorting van de interventie van boter en mager poeder verder uit te werken. Het is de bedoeling dat er maatregelen worden genomen, om te voorkomen, dat de marktprijzen instabiel worden.
4. Het verhogen van de premie voor de reeds afgesproken communautaire opkoopregeling. Er is besloten om de vergoeding van de EG voor de communautaire opkoopregeling (die hierboven al is aangegeven) te verhogen van 4 tot 6 ECU/100 kg per jaar. Dit bedrag wordt uitgekeerd aan de nationale overheden.
5. Het verlagen van de prijs waarbij effectief geïntervenieerd wordt in de rundvleesmarkt met ruim 10%.

Bovengenoemde maatregelen zijn op moment van schrijven van dit rapport nog niet volledig uitgewerkt. Alle besluiten die in december door de Raad van Ministers van Landbouw zijn genomen - en later zijn bevestigd - treden in werking met ingang van het nieuwe melkprijsjaar 1987/88.

7. EFFECTEN VAN DE SUPERHEFFING

7.1 Effecten van de superheffing als maatregel

In het volgende zal aan de orde komen of de superheffing gewerkt heeft, in de zin, dat de melkproduktie zich heeft aangepast aan de quota van de lidstaten, dan wel deze heeft overschreden. Verder worden mogelijke oorzaken van overschrijding besproken. Bovendien wordt ingegaan op de effecten van tussentijdse wijzigingen die het systeem vanaf 1984 nog heeft ondergaan.

Uit de overzichtstabel 7.1.1 blijkt in de eerste plaats, dat vergeleken bij de melkaanvoer van 1983/84 de lidstaten niet allemaal evenveel hebben moeten inleveren bij invoering van de superheffing. Griekenland, Ierland, Luxemburg en Italië konden de produktie zelfs uitbreiden. Dit is begrijpelijk vanwege de afstemming van de quota op de melkleveranties in 1981 en de toedeling van de gemeenschapsreserve. In tabel 7.1.1 wordt ook de melkaanvoer gegeven en vergeleken met het afleveringsquotum voor 1984/85 en 1985/86, zoals opgenomen in tabel 6.1. Evenals in het melkprijsjaar 1984/85 was de totale heffingsvrije hoeveelheid voor de EG-10 99,44 mln ton in 1985/86. Enerzijds is dit veroorzaakt door het terugbrengen van de quota met 1%. Anderzijds is, door verschuiving van het huisquotum naar het afleveringsquotum, de heffingsvrije hoeveelheid weer gestegen. Overigens is 475.000 ton melk voor Italië met ingang van 1985/86 bij het afleveringsquotum opgenomen. Deze melk is echter tijdelijk bestemd voor directe verkoop naar leveranciers (Commissie, 1987, p.482). Tussen lidstaten is enige verschuiving opgetreden: alle landen moesten inleveren, behalve Italië en Ierland.

↓ De melkaanvoer steeg in 1985/86 vergeleken bij 1984/85 met 1,1%. Behalve Italië en Griekenland, die beide ongeveer 5% onder hun quotum bleven, gingen alle landen over hun nationale quotum heen. België en Nederland hadden relatief de hoogste overschrijding met respectievelijk 3,1 en 2,3%. Voorlopige gegevens over de melkaanvoer in de EG-landen laten overschrijdingen zien in alle lidstaten, behalve in Griekenland, Italië, Ierland en Denemarken. Vergeleken met 1985/86 lijkt de overschrijding in 1986/87 op hetzelfde niveau te liggen. Daarbij moet worden opgemerkt dat aan een mogelijke verhoging van het vetpercentage met 0,1 procentpunt per jaar (per bedrijf) met ingang van 1 oktober 1986 een einde is gekomen. Bovendien zal in 1986/87 de communautaire opkoopregeling, zoals die hierboven is beschreven, in werking treden. Wat hiervan de effecten zijn, wordt hierna - voor zover al bekend - nog verder uiteengezet.

Eerst worden een aantal redenen, die betrekking hebben op een (eventueel) beperkte effectiviteit van de superheffing, hieronder kort besproken. Ten eerste zou de mogelijkheid tot verevening (vooral bij het fabriekssysteem maar ook voor A-quotum) overschrijding in de hand kunnen werken. Boeren houden rekening met onderschrijders en verwachten dat zij geen superheffing hoeven te betalen, als ze over hun quotum heengaan. Dan zou het echter aannemelijk zijn, dat men een grotere overschrijding kan constateren in landen die de vereveningsregeling hebben toegepast, en een grotere overschrijding van het quotum in landen met B-quotum dan in landen met A-quotum. Dit is juist niet het geval, zoals uit tabel 7.1.1 blijkt. Daar staat echter tegenover, dat momenteel een groot deel van de overschrijding wordt gecompenseerd door onderschrijding in de verschillende lidstaten. Dit heeft er in ieder geval toe geleid, dat de Gemeenschap geen superheffing kon innen bij een groot deel van de melkveehouders, die wel hun quotum overschreden hebben.

Tabel 7.1.1. Melk Aanvoer 1983/84 - 1986/87 in duizend ton; over- of onderschrijding in procenten van de melkquota op leveringen en niveau van de afgedragen superheffing in 1985/86.

Landen met A- en B-quotum	Aanvoer 1983/84	Quotum 1984/85 in % aanvoer 1983/84	Aanvoer 1984/85	Over of onderschrijding in % quotum	Aanvoer 1985/86	Over of onderschrijding in % quotum	Betaalde superheffing fabriek/boer %	Aanvoer 1986/87	Over- of onderschrijding in % quotum *
I. A-quotum									
BRD	25.176	- 6,7	23.466	- 0,1	23.718	+ 1,3	-	23.989	+ 2,4
Nederland	12.905	- 6,6	12.208	+ 1,3	12.252	+ 2,3	-	12.177	+ 1,7
België	3.264	- 3,1	3.051	- 3,5	3.258	+ 3,1	-	3.305	+ 2,9
II. B-quotum									
Frankrijk	26.097	- 2,0	25.584	- 0,0	25.767	+ 1,1	+ 40	25.664	+ 0,6
Italië	8.223	+ 1,2	8.270	- 0,6	8.357	- 5,0	-	8.431	- 4,2
Luxemburg	281	+ 4,3	291	- 0,7	296	+ 1,7	100	291	+ 0,0
V.K.	16.803	- 7,4	15.305	- 1,6	15.612	+ 1,4	+ 25	15.714	+ 2,0
Ierland	5.341	+ 4,5	5.586	+ 0,1	5.589	+ 0,1	+ 30	5.476	- 2,0
Denemarken	5.226	- 5,6	4.912	- 0,4	4.900	+ 0,4	100	4.879	- 0,1
Griekenland	434	+ 8,8	440	- 6,8	446	- 4,5	-	439	-18,2
EG-10	103.750	- 4,2	99.113	- 0,3	100.195	+ 0,8	-	100.365	+ 0,8

* Voorlopige cijfers

Bron: Commissie (1987, p.482); Produktschap voor Zuivel; ZMP; tabel 6.1 en eigen berekeningen.

Tabel 7.1.2. Voorlopige over- en onderschrijdingen van zowel de individuele als de nationale quota per lidstaat in 1985/86.

Landen met A- en B-quotum	Individuele overschrijding			Individuele onderschrijding			Nationale overschrijding		
	x 1000 ton	in % van nationaal quotum	x 1000 ton	in % van nationaal quotum	x 1000 ton	in % van nationaal quotum	formule A x 1000 ton	formule B x 1000 ton	in % van nationaal quotum
I. A-quotum									
België	195	6,2	154	4,9			41		1,3
BRD	1.258	5,4	962	4,1			296		1,3
Nederland	453	3,8	180	1,5			373		2,3
II. B-quotum									
Denemarken	289	5,9	287	5,9				2	0,04
Frankrijk	1.275	5,0	1.025	4,1				250	0,9
Ierland	279	5,0	276	4,9				3	0,1
Luxemburg	20,4	7,0	16,2	5,6				4,2	1,4
V.K.	720	4,7	711	4,6				9	0,1
Griekenland	p.m.		p.m.					p.m.	
Italië	p.m.		p.m.					p.m.	
EG-10	4.409	5,0	3.621	4,0			701	849	1,0

1) Dit zijn voorlopige cijfers, die later op enkele plaatsen zijn bijgesteld en ook niet geheel overeenkomen met de gegevens uit de tabellen 7.1.1 en 7.1.3.

Bron: Europese Commissie, Landbouwschap.

Verder kan betoogd worden, dat juist de landen met een A-quotum voor dit systeem hebben gekozen, omdat men een grote overschrijding van de heffingsvrije hoeveelheid door veel melkveehouders voorzag. Overigens kan gesteld worden dat in sommige landen het A-quotum is ingevoerd om alle melkveehouders een gelijke behandeling te geven en dit niet te laten afhangen van regionale produktiehoeveelheden of de produktieomvang op fabrieksniveau.

Een overzicht van de individuele over- en onderschrijdingen per land, en het saldo van overschrijdingen dat daaruit resulteert (en waarover dus superheffing betaald moet worden) is gegeven in tabel 7.1.2. Daarbij moet opgemerkt worden, dat in Nederland en de Bondsrepubliek (de twee landen waar geen mogelijkheid tot verevening is gegeven aan de melkveehouders) een extra quotum is uitgezet om te voorkomen dat de nationale heffingsvrije hoeveelheid niet benut zou worden. Deze landen betalen in feite dus niet meer superheffing ten gevolge van het verschil in systeem met de andere lidstaten. Zoals blijkt uit tabel 7.1.2 bedraagt de onderschrijding voor de EG als geheel toch altijd nog ca. 4% van het nationale quotum.

In een specifieke analyse voor Nederland heeft De Krijger (1986) het verschijnsel van over- en onderschrijding nader geanalyseerd; zie tabel 7.1.3.

Tabel 7.1.3. Over- en onderschrijding van heffingsvrije hoeveelheden bij melkleverantie in Nederland.

Jaar	Aantal melkvee- houders	Heffings- vrije hoeveelheid (ton)	Levering (ton)	Gemiddelde over- of onderschrijding (%)
Onderschrijding				
1984/85	24.106	208,1	197,4	5,1
1985/86	16.645	201,7	189,6	6,0
Overschrijding				
1984/85	30.006	238,1	247,2	3,8
1985/86	34.472	245,8	254,0	3,3

Bron: De Krijger (1986)

Wanneer de melkleveringen gesommeerd worden dan is volgens tabel 7.1.3 in 1984/85 12,18 mln ton geleverd en in 1985/86 11,91 mln ton. Gezien de gegevens uit tabel 7.1.1 ontbreekt met name in 1985/86 nog een deel van de melkleveranties. Toch valt ook uit tabel 7.1.3 te constateren dat er nog aanmerkelijke onderschrijding plaats vindt, alhoewel door een afnemend aantal melkveehouders. Dit valt ook te constateren aan het totale volume van onderschrijding dat in Nederland in 1984/85, 1985/86 en 1986/87 respectievelijk 253, 207 en 190 duizend ton bedraagt (voorlopige cijfers).

Het aantal onderschrijders zou in de tijd nog wel kunnen afnemen, al lijkt het aannemelijk, dat er altijd een significante groep zal overblijven, die het quotum niet vol kan melken als gevolg van toevalsfactoren zoals de weersomstandigheden, ziekte van het vee, etc.

Als argument, dat het huidige systeem onvoldoende ontmoedigend werkt wordt ook wel aangehaald, dat door de mogelijkheid tot verevening het feitelijke niveau van de superheffing die door de boer betaald moet worden zodanig verlaagd wordt, dat de heffing niet meer voldoende is om de overschrijders af te schrikken: ook boven het quotum kan men dan nog rendabel produceren. Over dit argument kan opgemerkt worden, dat het niet meer geldt, zodra iedereen zich volgens dit principe gaat gedragen, want dan moet er wel degelijk een superheffing van 100% (of 75%) van de richtprijs betaald worden. Omdat - zoals uit het voorgaande is gebleken - weliswaar altijd een bepaald percentage onderschrijding zal plaats vinden, zal een 100% superheffing waarschijnlijk in de toekomst ook niet betaald hoeven te worden in geval van de mogelijkheid tot verevening. Het feitelijk door de melkveehouder betaalde superheffingspercentage zal echter nog wel hoger kunnen komen te liggen dan het huidige.

Het is interessant, om te zien hoe de vereveningsmogelijkheid bij het A- en B-systeem doorwerkt op het niveau van de superheffing die betaald moet worden (zoals ook is te zien in tabel 7.1.1). In 1985/86 werd in Italië en Griekenland geen superheffing geïnd. Voor de overige lidstaten gelden de volgende niveaus van werkelijk betaalde superheffing:

Formule A:

In Nederland en Duitsland werd de vereveningsmogelijkheid niet toegepast in 1985/86, zodat daar door de overschrijders 75% van de richtprijs aan superheffing moest worden betaald. Voor zover die ruimte aanwezig was (vanwege onderschrijding) is deze ruimte gebruikt door meer quota uit te reiken. In België werd de mogelijkheid wel toegepast, met als gevolg dat de werkelijk te betalen superheffing daar ca. 30% van de richtprijs bedroeg.

Formule B:

Heffing af fabriek:

Toepassing van de vereveningsmogelijkheid leidde tot een reductie van de door zuivelfabrieken af te dragen superheffing van 100% van de richtprijs tot:

- gemiddeld 40% in Frankrijk;
- ca. 25% in het Verenigd Koninkrijk;
- ca. 30% in Ierland.

In Denemarken en Luxemburg werd geen verevening toegepast, zodat daar het volle bedrag van 100% van de richtprijs door overschrijdende zuivelfabrieken moest worden afgedragen. Daarbij moet echter opgemerkt worden, dat Denemarken een bijzonder geval is, omdat daar het hele land als één zuivelfabriek wordt beschouwd bij de toepassing van het superheffingssysteem.

Heffing af boerderij:

In Frankrijk heeft een groot aantal zuivelfabrieken het quotum overschreden, maar slechts in enkele gevallen moest af-boerderij meer dan 35% betaald worden. Gemiddeld ligt de heffing in Frankrijk af-boerderij waarschijnlijk tussen de 10 en 20% van de richtprijs. In het Verenigd Koninkrijk waren er twee zuivelfabrieken die het toegestane quotum overschreden. De overschrijdingen werden echter vrijwel gecompenseerd door onderschrijdingen van andere producenten, zodat af-boerderij een zeer lage superheffing gold: 0,8% van de richtprijs in Engeland en Wales, en 5 à 6% in Noord-Ierland. In Luxemburg werd door ieder van de vier zuivelfabrieken superheffing betaald. De werkelijk betaalde heffing af-boerderij varieerde

tussen de 15 en 60% van de richtprijs. In Ierland werd in de meeste gevallen tussen de 2 en 10% van de richtprijs betaald. In Denemarken moesten producenten die hun quotum met meer dan 1/3 overschreden, de volle 100% superheffing betalen. Degenen met een lagere overschrijding betaalden niets.

Concluderend kan men stellen dat de Gemeenschap, door de vereveningsmogelijkheid, veel minder superheffing heeft kunnen innen. In landen met vereveningsmogelijkheden per fabriek is feitelijk slechts een lage superheffing betaald door de individuele melkveehouders. In landen als Duitsland en Nederland is met de onderschrijding al vooraf rekening gehouden door meer quotum uit te zetten. Verder is moeilijk vast te stellen, of de vereveningsmogelijkheid in grote mate de overschrijding in de hand heeft gewerkt, hoewel het wel aannemelijk is, dat bepaalde groepen melkveehouders het quotum bewust hebben overschreden met de gedachte, dat door de verevening de te betalen superheffing gering of nihil is.

Invoering van de superheffing en nationale opkoopregelingen

Uiteraard geven overschrijdingspercentages en heffingspercentages geen volledig beeld van de uitwerking van de superheffing per land, want per lidstaat verschilt in de eerste plaats de feitelijke daling van de melkproductie ten opzichte van het jaar voor invoering van de maatregel. Bovendien speelt de communautaire reserve die is toegeedeeld een rol in de 'speelruimte' van sommige landen, evenals de mate waarin de nationale overheden opkoopregelingen hebben ingesteld, en de hoogte van de daarbij gehanteerde premies. Hierover is wel enige informatie beschikbaar, die is gegeven in tabel 7.1.4. Hierbij moet opgemerkt worden, dat niet altijd alle opgekochte hoeveelheden opnieuw aan melkveehouders zijn uitgedeeld (bijvoorbeeld aan hardheidsgevallen, of via een regeling om het algemene kortingspercentage op de productie beperkt te houden).

Tabel 7.1.4. Opgekochte hoeveelheden melk in de verschillende lidstaten in de periode april 1984 - september 1986 uit hoofde van nationale opkoopregelingen.

Lidstaat	Ingeleverd quotum (tonnen)	Aantal melk- veehouders	% van nationale heffingsvrije hoeveelheid	Premie ¹⁾ ECU/100 kg
België	165.000	5.000	5.3	33.5
Ierland	33.000	5.800	0.6	21.3
Nederland	170.000	2.100	1.4	26.0
Engeland	350.000	2.100	2.3	20.7
Italië	+ 400.000	-	+ 4.1	10.7
BRD	1.000.000	28.000	4.3	41.5
Frankrijk	1.920.000	52.000	7.6	+ 8.8 ²⁾
Luxemburg	11.000	180	4.1	34.5

1) De bedragen per jaar zijn gesommeerd.

2) Dit lijkt, gezien de regeling, een minimumbedrag en geen gemiddeld bedrag

Bron: Europese Commissie

In België en Luxemburg wordt bovendien bij verhandeling van grond een groot deel van het quotum in de 'reservepot' van de overheid gedaan, en daaruit wordt opnieuw uitgedeeld aan producenten. Hierdoor wordt in deze landen een ruimte gecreëerd, die het minder dringend maakt tot een opkoopregeling over te gaan.

In Nederland zijn drie achtereenvolgende opkoopregelingen ingevoerd, van 65 ct/kg melk (waarvan de laatste in twee versies: 3 en 3a). De eerste regeling is volledig uitgevoerd, de hoeveelheid van 1% van het quotum is in zijn geheel opgekocht. De andere regelingen zijn veel minder succesvol, ook al waren de eisen minder streng wat betreft het toekennen van de premie (geen maximum aantal liters meer, waarover werd uitgekeerd, ook partieel stopzetten van het bedrijf was mogelijk; een extra bedrag voor uittreedende boeren in de leeftijdscategorie 55-65 jaar).

De communautaire opkoopregeling is in plaats van de nationale regeling gekomen met een aanvulling uit nationale middelen in verband met het hogere premiebedrag. Bij deze regeling bestaat ook de mogelijkheid om de productie gedeeltelijk te beëindigen (tot half februari 1987 waren hiervoor aanvragen ingediend voor 48 ton melk - een bedrag van 31 duizend gulden) en om de productie volledig te beëindigen. Bij volledige beëindiging geldt een extra premie voor producenten ouder dan 50 jaar. Tot half februari 1987 waren hiervoor aanvragen ingediend voor 65.000 ton. Hiermee is een bedrag gemoeid van 43 miljoen gulden voor het opkopen en van 68 miljoen gulden voor de leeftijdstoelage. Dat betekent - als alle aanvragen gehonoreerd worden - dat circa 0,54% van de melkplas half februari was opgekocht. Het betreft hier vooral producenten met een lagere melkproductie per koe. Het lijkt dus niet waarschijnlijk dat de totale 3% in twee jaar wordt opgekocht.

In het Verenigd Koninkrijk, bestaat weinig belangstelling voor een premie van 13 pence per liter over 5 jaar (= 4.16 ECU/100 kg/jaar). Aangaande de communautaire opkoopregeling zijn nog geen reacties bekend.

Voor Denemarken en Ierland is het vanwege de ruimte die het quotum de producenten tot nu toe nog biedt, niet zo belangrijk om het bedrag uit Brussel voor de communautaire opkoopregeling aan te vullen met een nationale premie. Er is in ieder geval in Denemarken een aantal melkveehouders, dat toch al van plan was met het bedrijf te stoppen en daarmee van de regeling gebruik maakt. De natuurlijk afvloeiing is in dit land vrij groot.

In West-Duitsland bestond de meest gunstige nationale opkoopregeling van de EG, t.w. iets minder dan 6 ECU/100 kg/jaar; het nieuwe niveau van de premie van de communautaire opkoopregeling. De communautaire opkoopregeling werkt in dit land sinds augustus 1986. Een melkveehouder kan daarbij kiezen tussen een eenmalige uitbetaling van ca. 32 ECU per 100 kg of een zevenjarige uitbetaling van circa 5.45 ECU.

In Frankrijk bestaat een omvangrijk en gecompliceerd nationaal opkoopstelsel, dat onder andere van de leeftijd van de melkveehouder afhangt. Tot een hoeveelheid van 20.000 liter melkaanvoer per jaar wordt een beëindigingspremie van ca. 14.7 ECU/100 liter gegeven, voor de hoeveelheid tussen de 20.000 en 30.000 liter melkaanvoer wordt ca. 11.7 ECU gegeven. In het volgende traject, dat loopt tot 60.000 liter, wordt 9.6 ECU/100 liter gegeven. Voor het laatste traject, dat tot de 100.000 liter gaat, ontvangt men 5.9 ECU/100 liter. Iemand in de leeftijdsgroep 55-65 jaar krijgt 8 ECU/100 liter/jaar gedurende maximaal 10 jaar (tot hij of zij 65 is). De gelden voor de communautaire opkoopregeling worden nu gebruikt voor de categorie melkveehouders, die ouder zijn dan 55 jaar. Zij kunnen als zij de productie staken een jaarlijkse betaling ontvangen van maximaal 2930 ECU. Bij een melkaanvoer tot 60.000 liter bedraagt de jaarpremie 3.2 ECU/100 liter, in het traject 60.000 tot 100.000 liter bedraagt de premie 2.5

ECU/100 liter. Intussen is het eerste deel van de EG-opkoopregeling in Frankrijk voltooid. Daarnaast blijft de nationale regeling van kracht.

Bij de afronding van dit onderzoeksverslag was nog onvoldoende bekend over de effectiviteit van de communautaire opkoopregeling. Uit het voorgaande kan echter geconcludeerd worden, dat de meeste lidstaten premies hanteren die afwijken van de 6 ECU per 100 kg per jaar die de Europese Gemeenschap aan de lidstaten betaalt. De communautaire opkoopregeling vervangt in veel gevallen nationale maatregelen. Het lijkt overigens niet waarschijnlijk dat nationale lidstaten wel de 6 ECU per 100 kg/jaar zullen innen doch dit bedrag niet zullen doorgeven aan de producenten die de produktie in totaal met 3% moeten verminderen. Producentenorganisaties zullen immers druk uitoefenen op hun overheid om de gelden uit Brussel ten bate van de (getroffen) melkveehouders te besteden.

Omwisseling van fabrieks- en huisquotum

De mogelijkheid bestaat, om het quotum voor melkaanvoer van een producent te laten toenemen, door zijn quotum voor directe verkoop met dezelfde hoeveelheid te laten afnemen. De totale melkproduktie van de EG blijft dan echter in principe gelijk, zodat dit op zich geen oorzaak hoeft te zijn voor een 'uitholling' van het superheffingssysteem. Bovendien is het quotum voor directe verkoop in een aantal landen zeer laag, zodat daar vrijwel geen verschuivingsmogelijkheden zijn (zie tabel 6.1). Er bestaan echter wel aanwijzingen, dat sommige landen de omvang van hun directe verkopen bij invoering van de superheffing hoger hebben opgegeven dan ze in werkelijkheid waren, zodat in de jaren daarna de melkproduktie nog heeft kunnen toenemen vergeleken bij de produktie van 1981 +1%. Uiteraard kan het hierbij nooit om meer gaan dan een hoeveelheid van ruim 3 miljoen ton.

Vetquotering

Grote botervoorraden en een stijging van het vetpercentage in de melk zijn voor de Europese Commissie aanleiding geweest om per 1 oktober 1986 de regeling aangaande het melkvetpercentage te veranderen (zie hoofdstuk 6). Hierbij rijst de vraag of melkproducenten dus kennelijk in staat zijn geweest om in de eerste twee en een half jaar van de superheffing deze regeling deels te 'omzeilen' door het vetpercentage versneld te laten toenemen, vergeleken met de periode voor 1984. De volgende redenen zijn te noemen als oorzaken voor een versnelde stijging van het vetpercentage in de melk:

1. selectie op vetpercentage bij het verminderen van de melkveestapel na april 1984;
2. en relatieve vermindering van de verhouding krachtvoer/ruwvoer;
3. het afromen van melk, waarbij de room is toegevoegd aan de geleverde melk, terwijl de (gedeeltelijk) ontroomde melk voor andere doeleinden is gebruikt;
4. een toevallige verhoging vanwege weersomstandigheden.

In een situatie met vetquotering en op lange termijn lijkt alleen de tweede reden systematisch.

Om na te gaan welke omvang de verhoging van het vetpercentage heeft aangenomen, is een trendberekening (met correctie voor autocorrelatie) gemaakt van het vetpercentage in de EG met en zonder superheffing. De trend zonder superheffing is een extrapolatie van de geconstateerde trend over de periode 1970-1983. Vervolgens is het verschil in trend (te beschouwen als

de extra toename van het vetpercentage als gevolg van de invoering van de superheffing) omgerekend in tonnen boter, die extra geproduceerd zijn als gevolg deze toegenomen groei in het vetpercentage. De resultaten van deze berekening zijn gegeven in tabel 7.1.5. Hier tegenover staat uiteraard een daling van de melkproductie ten opzichte van de trendmatige ontwikkeling in de EG, als gevolg van invoering van de superheffing. Uit tabel 7.1.5 blijkt, dat het vetpercentage in 1984 en 1985 iets sneller is toegenomen dan volgens de trend in deze jaren te verwachten was. Deze lichte stijging heeft wel enige toename van de boterproductie ten gevolge. Tegelijkertijd heeft de afname van de melkproductie ten opzichte van de trendmatige ontwikkeling de boterproductie verminderd met ongeveer 350 duizend ton in 1985.

Tabel 7.1.5. Ontwikkeling van het vetpercentage en effect op de boterproductie onder de superheffing, vergeleken met een ongewijzigde trend, EG-9.

	1984	1985
Vetpercentage: onder de superheffing	3.870	3.890
onder ongewijzigd beleid	3.854	3.860
	-----	-----
Verschil	0.016	0.030
Verschil in boterproductie (x 1000 ton) a.g.v. verschil in vetpercentage	19	36

Bron: Produktschap voor Zuivel, eigen berekeningen

Samenvattend kan gesteld worden, dat het iets sterker toegenomen vetpercentage wat betreft de boterproductie de effectiviteit van de superheffing enigszins heeft verminderd, maar niet zoveel dat daaruit de recente problematiek van de botervoorraden verklaard zou kunnen worden. Zoals ook blijkt uit hoofdstuk 5 is deze veel meer te wijten aan de stagnerende (teruglopende) export van zuivel vanuit de Gemeenschap naar derde landen.

Conclusies

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden, dat de stijging van de melkproductie door de invoering van de superheffing is beperkt. De overschrijding van het quotum laat echter een licht stijgende tendens zien. De mogelijkheid tot verevening kan deze overschrijding in zekere mate hebben bevorderd, maar hoeveel is moeilijk vast te stellen. De verevening heeft wel tot gevolg, dat door de Gemeenschap veel minder superheffingsgelden geïnd kunnen worden, dan zonder verevening het geval zou zijn. Er is namelijk in ieder land een significante groep producenten die het quotum niet volledig benut. Door de verevening betalen de overschrijders in de meeste gevallen slechts een laag percentage superheffing, maar dit verschilt sterk per land. Bij de geconstateerde toename in de overschrijding zal de te betalen superheffing op bedrijfsniveau echter snel stijgen.

Niet alle landen zijn evenveel in productie terug gegaan in 1984. Verder hebben de verschillende lidstaten nationale opkoopregelingen in het leven

geroepen, om een groter melkquotum te kunnen realiseren (of een lager kortingspercentage) voor de melkveehouders die de productie voortzetten. Hierdoor worden landen moeilijk vergelijkbaar wat betreft de effecten en effectiviteit van de superheffing. Vooral in Frankrijk is veel opgekocht, daarna volgen België, de BRD en Luxemburg.

Het is nog te vroeg om de effecten van de communautaire opkoopregeling in de verschillende landen te kunnen vaststellen. De superheffing heeft enige stijging in het vetpercentage veroorzaakt, maar niet in verhouding tot de stijgende botervoorraden van de Gemeenschap.

7.2 De superheffing, ook in vergelijking met 'ongewijzigd beleid'

Met behulp van het EG-melkveehouderijmodel is het mogelijk de gevolgen van de superheffing voor producenten- en consumenteninkomen, EG-budget en EG-inkomen te kwantificeren in vergelijking met andere vormen van beleid in de periode waarvoor de maatregel in principe is vastgesteld: 1984/85 - 1988/89. Eveneens kunnen met dit model de effecten voor andere sectoren binnen de landbouw worden gekwantificeerd. In deze paragraaf wordt de superheffing, zoals die momenteel wordt uitgevoerd (dus inclusief de opkoopregeling en de korting op het quotum, die later zijn ingesteld) vergeleken met een bepaald referentiebeleid. Als referentie is gekozen een voorzetting van het beleid, dat gevoerd is gedurende de periode 1977-1983: het zogenaamde 'ongewijzigde beleid'. De veronderstellingen die verder gemaakt zijn over de ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid en onder de superheffing zijn gegeven in de tabellen 7.2.1 en 7.2.2.

De indeling van tabellen waarin effecten van beleidsalternatieven worden weergegeven

De tabellen waarin de gevolgen van beleidsalternatieven worden weergegeven hebben een vrij vaste indeling met enige variatie per beleidsalternatief. In deze tabellen zijn enerzijds vooronderstellingen opgenomen, bijvoorbeeld omtrent een aantal beleidsinstrumenten. Anderzijds worden berekende beleidseffecten vermeld. Bij alle beleidsalternatieven wordt verondersteld dat het interventiemechanisme (of een analoog systeem dat een bodem in de markt legt) gehandhaafd blijft. Prijzen berusten soms op veronderstellingen, bijvoorbeeld producentenprijzen, sommige afzetprijzen, etc. Afhankelijk van de situatie (bijvoorbeeld bij onvoldoende beschikbaarheid) kunnen prijzen zich ook aanpassen aan de markt.

Er is een selectie gemaakt uit de beschikbare informatie. Deze selectie is bedoeld om van elk beleidsalternatief een vrij compleet beeld te schetsen. Bij de berekende beleidseffecten dient er gelet te worden ten opzichte van welk basisalternatief de berekeningen zijn uitgevoerd.

Bij de andere sectoren worden (in het model) de marktprijzen, importprijzen en exportprijzen van schapen en 'voergranen' evenals de exportprijs van rundvlees niet beïnvloed door de omvang van productie, import en export. Daarom zijn deze prijzen alleen vermeld in tabel 7.2.1.

Tabel 7.2.1. Effecten van en veronderstellingen over het ongewijzigd beleid; hoeveelheden in mln ton (melk of melkequivalenten); prijzen in ECU/ton en bedragen in mld ECU van 1983.

Variabele	1984	1985	1986	1987	1988
Productie totaal	111.6	114.2	116.5	118.5	120.3
Import	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Consumptie/Verbruik					
intern verbruik					
(gewone prijzen)	75.8	76.3	76.8	77.3	77.8
mager poeder en					
ondermelk kalveren	8.1	7.9	7.7	7.4	7.3
commerciële export	10.0	10.3	9.8	10.3	10.7
voedselhulp	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
gesubsidieerde boter	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6
kerstboter	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
overige afzet	13.8	16.5	14.2	22.9	26.2
Voorraadverandering					
boter	2.3	1.5	3.0	-1.1	-3.3
magerpoeder	-2.3	-1.8	3.9	-2.1	-2.1
Prijzen					
producentenprijs	292	286	280	274	269
prijs gewoon intern					
verbruik	297	291	285	279	274
mager poeder en					
ondermelk kalveren	169	169	169	169	165
export	184	180	177	173	170
gesubsidieerde boter	121	116	112	107	105
kerstboter	197	189	182	174	171
overige afzet	32	32	31	30	29
Medeverantwoordelijkheidsheffing in %	2	2	2	2	2
Jaarlijkse verschuiving aanbodcurve in %	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0

-vervolg tabel 7.2.1.-

Variabele	1984	1985	1986	1987	1988
Inkomens (componeten)					
bruto opbrengst	32.5	32.6	32.6	32.5	32.4
medeverantw.heffing	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Gezinsinkomen uit bedrijf					
in de melkveehouderij	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
idem, (index 1983=100)	101	101	101	101	101
Budgetlasten markt- en prijsbeleid zuivel					
totaal (*)	6.4	7.0	6.3	8.4	8.9
restituties	1.3	1.3	1.2	1.2	1.3
int. afzet subsidies	5.0	5.6	4.9	7.0	7.6
opslagkosten	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6
Budgetlasten zuivel (ECU per 100 kg melk)	5.7	6.1	5.4	7.1	7.4
Andere sectoren					
rundvlees					
-prijs (ECU/kg)	2.35	2.30	2.24	2.19	2.15
-exportprijs	1.48	1.46	1.43	1.41	1.39
-produktie (mln ton)	6.75	6.78	6.87	6.91	6.92
-verbruik (mln ton)	6.64	6.65	6.66	6.67	6.67
schapen					
-prijs	2.94	2.88	2.82	2.77	2.71
-importprijs	2.65	2.59	2.54	2.49	2.44
-exportprijs	1.86	1.82	1.79	1.75	1.72
'voergranen'					
-prijs	0.19	0.18	0.18	0.18	0.17
-exportprijs	0.14	0.13	0.13	0.13	0.13

* onder aftrek van inkomsten uit medeverantwoordelijkheidsheffing en importen

Tabel 7.2.2. Effecten van de superheffing in vergelijking met ongewijzigd beleid; hoeveelheden in mln ton (melk of melkequivalenten); prijzen in ECU/ton en bedragen in mld ECU van 1983.

Variabele	1984	1985	1986	1987	1988
Quotum totaal	104.7	103.1	102.9	96.8	94.3
aanvoerquotum	100.5	99.7	99.5	93.6	91.2
huisquotum	4.2	3.4	3.4	3.2	3.1
Productie totaal	106.3	106.2	106.6	100.0	97.0
met superheffing	0.2	0.9	1.5	1.3	1.0
niet geobserveerd	1.9	2.2	2.2	2.3	2.4
Import	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Consumptie/Verbruik					
intern verbruik (gewone prijzen)	76.5	76.5	77.4	77.3	77.6
mager poeder en ondermelk kalveren	7.8	7.5	7.3	6.8	6.5
commerciële export	13.0	13.1	12.4	12.7	10.9
voedselhulp	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
gesubsidieerde boter	2.6	2.6	2.4	2.6	2.6
kerstboter	0.0	0.4	-	0.4	0.4
overige afzet	5.6	6.0	2.2	2.5	3.5
Voorraadverandering					
boter	2.3	1.5	3.0	-1.1	-3.3
magerpoeder	-2.3	-1.8	3.9	-2.1	-2.1
Prijzen					
producentenprijs	285	284	278	272	270
prijs gewoon intern verbruik	293	289	283	277	274
mager poeder en ondermelk kalveren	170	168	164	161	159
export	147	144	142	139	165
gesubsidieerde boter	117	116	113	111	110
kerstboter	191	188	-	180	179
overige afzet	39	37	39	36	27
Medeverantwoordelijk- heidsheffing in %	3	2	2	2	2
Jaarlijkse verschuiving aanbodcurve in %	3.1	3.1	3.1	2.1	2.2

-vervolg tabel 7.2.2.-

Variabele	1984	1985	1986	1987	1988	Tot*
Inkomens(componenten)						
bruto opbrengst	30.3	30.0	29.2	26.9	25.9	
schorsing quota	-	-	-	0.3	0.5	
medeverantw.heffing	0.8	0.5	0.5	0.5	0.5	
superheffing	0.0	0.2	0.4	0.3	0.2	
Gezinsinkomen uit bedrijf						
in de melkveehouderij	11.5	11.8	11.7	10.9	11.1	
idem, (index 1983=100)	89	92	91	85	86	
Budgetlasten markt- en prijsbeleid zuivel						
totaal (**)	4.6	4.8	3.5	4.0	3.8	
restituties	2.1	2.1	2.0	2.0	1.4	
int. afzet subsidies	2.7	2.8	1.7	1.8	2.0	
opslagkosten	0.6	0.6	0.7	0.8	0.6	
Budgetlasten zuivel (ECU per 100 kg melk)	4.3	4.5	3.3	4.0	3.9	
Inkomenseffecten (t.o.v. ongewijzigd beleid)						
producenteninkomen	-2.0	-1.7	-1.8	-3.6	-3.6	-11.6
consumenteninkomen	+1.1	+0.8	+0.6	+2.0	+1.6	+5.6
budgetlasten	-1.4	-1.8	-2.4	-3.6	-4.4	-12.7
EG-inkomen	+0.5	+1.0	+1.2	+2.1	+2.8	+6.9
Andere sectoren (veranderingen zijn t.o.v. ongewijzigd beleid)						
rundvlees						
-prijs (ECU/kg)	2.23	2.19	2.16	1.90	1.89	
-productie (mln ton)	7.37	7.25	7.29	8.26	7.97	
-verbruik (mln ton)	6.85	6.83	6.81	7.26	7.21	
-verand. EG-budgetl.	+0.27	+0.16	+0.17	+0.23	+0.12	
schapen						
-prijs	2.94	2.88	2.82	2.77	2.71	
-verandering prod.	+0.05	+0.07	+0.08	+0.13	+0.15	
-verand. EG-budgetl.	+0.01	+0.01	+0.02	+0.04	+0.04	
'voergranen'						
-prijs	0.19	0.18	0.18	0.18	0.17	
-verandering prod.	+1.27	+4.15	+5.43	+9.55	+11.89	
-verandering importen	-1.00	-1.70	-2.20	-3.80	-4.60	
-verand. EG-budgetl.	+0.11	+0.20	+0.26	+0.44	+0.54	

* Gediscoteerd naar 1984 met een disconteringsvoet van 3%

** Onder aftrek van inkomsten uit importen, medeverantwoordelijkheidsheffing en superheffing

Vorraden van boter en mager melkpoeder

In het model wordt expliciet rekening gehouden met de aanwezige voorraden boter en mager melkpoeder. Deze voorraden zijn dermate groot dat de effecten op de zuivelafzet en de budgetlasten niet verwaarloosd mogen worden. Toch zijn bij de verschillende beleidsopties de voorraden met gelijke snelheid verminderd of vermeerderd. Dit hoeft vanuit een goed marktbeleid of voor het minimaliseren van de budgetlasten geen optimale vermindering van de voorraden te zijn. Het maakt echter wel de beleidsopties beter vergelijkbaar en daarin ligt het belangrijkste doel van deze studie.

Over de periode 1984-1986 zijn de voorraadveranderingen in het model (bij boter inclusief particuliere opslag) gelijk gesteld aan de werkelijke voorraadveranderingen. Vanaf 1987 is gewerkt met een vrij snelle vermindering van de voorraden, doch minder snel dan de Europese Commissie zich momenteel voorneemt. De budgetlasten van subsidies bij voorraadvermindering komen ten laste van het jaar waarin de voorraden worden uitgeslagen. De omvang van de voorraden worden bij elk beleidsoptief vermeld.

Ongewijzigd beleid

Prijzen, hoeveelheden, opbrengsten, inkomens en budgetlasten, etc. bij een voortzetting van het 'ongewijzigde beleid' zijn weergegeven in tabel 7.2.1. Uiteraard zijn dit modelberekeningen. Immers, in 1984 is het beleid gewijzigd. Niettemin zijn de uitkomsten van belang voor het bepalen van de effecten van de superheffing.

Opvallend is de sterke groei van de categorie overige afzet; dit is een restcategorie met een lage prijs doch een niet gelimiteerde hoeveelheid. Deze groei komt deels door het aanvankelijk stijgen en later dalen van de voorraden. Anderdeels blijft de produktie bij ongewijzigd beleid sterk groeien. De export ligt bij dit beleidsoptief vrij laag omdat de maximale exportrestituties op 40% van de (equivalente) interventieprijs zijn gesteld.

Bij ongewijzigd beleid blijft het reële gezinsinkomen uit de melkveehouderij ongeveer constant. Dit zou - bij een te verwachten daling van het aantal bedrijven - een reële stijging van het gezinsinkomen per bedrijf impliceren.

De rundvleesproduktie vertoont een lichte stijging van 0,5% per jaar bij een vrijwel constante melkveestapel.

De situatie met superheffing

Dit beleid is weergegeven in tabel 7.2.2. Over de periode 1984-1986 zijn de beleidsinstrumenten (restituties, subsidies, quota, medeverantwoordelijkheidshoofden, superheffing, etc.) zoveel mogelijk gelijk gesteld aan de werkelijke waarden. Daarna zijn de beleidsbesluiten van de Raad van Landbouwministers tot eind 1986 in de uitgangspunten verwerkt.

De niet geobserveerde produktie omvat het eigen verbruik - ten behoeve van menselijke consumptie - op de melkveehouderijbedrijven en melk of zuivelprodukten die (zonder waargenomen te worden) wordt geconsumeerd of verbruikt. In het gehanteerde model blijft het dierlijke verbruik van melk, direkt vanaf de boerderij, buiten beschouwing.

Het berekende gezinsinkomen in de melkveehouderij verschilt nogal van de geobserveerde inkomensontwikkeling (zie Toestand van de Landbouw in de Gemeenschap, Verslag 1986, p.126 en 229). Dit komt omdat in het model (impliciet) gewerkt wordt met een trendmatige prijsontwikkeling voor vee-

voeder. Door de hoge veevoederprijzen in 1983/84 en de lagere prijzen in 1985 en 1986 (zie fig. 5.5) is de inkomensdaling in de melkveehouderij gering geweest.

De inkomenseffecten (ten opzichte van ongewijzigd beleid) laten een aanmerkelijke daling zien van het producenteninkomen en de budgetlasten. Een deel van de daling van het producenteninkomen (35%) realiseert zich overigens bij de rundvleesproducenten. De forse daling van de budgetlasten in de zuivelsector gaan gepaard met een stijging van de budgetlasten in andere sectoren. De forse stijging van de rundvleesproductie komt voor een belangrijk deel door de teruggang van de melkveestapel met meer dan vier miljoen koeien over de periode 1983-1988. Daarnaast neemt de rundvleesproductie toe vanwege vrijkomende capaciteit: grasland, voedergewassen en krachtvoer. Een groot deel van deze productiecapaciteit gaat echter naar 'voergranen'.

Internationale handelsverhoudingen

Mede op grond van de gestelde uitgangspunten zijn de zuivelexporten bij de superheffing groter dan bij 'ongewijzigd beleid'. Dit komt omdat voor het beleid met superheffing de werkelijke exportrestituties zijn gebruikt over de periode 1984-1986. De veel hogere zuivelproductie bij ongewijzigd beleid verdwijnt (binnen het gehanteerde model) geheel in de categorie overige afzet, d.w.z. grotendeels in veevoer. Hiermee wordt uiteraard sojaimporten importen van plantaardige en dierlijke oliën en vetten verdrongen. Onder de superheffing zijn deze hoeveelheden van veel geringer omvang. Daar staat echter tegenover: een grotere export van 'voergranen' en vermindering van de import van veevoedergrondstoffen en schapen en een vergroting van de export van rundvlees.

Aantal melkveehouderijbedrijven

Door definitieveranderingen (zie Toestand van de Landbouw in de Gemeenschap, Verslag 1986, p.298 en Verslag 1985, p.304) is het moeilijk te achterhalen in hoeverre er een versnelling of vertraging is opgetreden in de jaarlijkse reductie van het aantal melkveehouderijbedrijven sinds de invoering van de superheffing. Veelvuldig wordt verondersteld dat een quotaregeling de vermindering van het aantal bedrijven vertraagt. Anderzijds kunnen opkoopregelingen en ook het verkopen van quota (gedeeltelijk gekoppeld aan de grond) de vermindering van het aantal bedrijven met melkvee versnellen.

Administratieve uitvoerbaarheid

In paragraaf 7.1. is reeds ingegaan op de uitvoering van de maatregelen die met het superheffingssysteem gepaard gaan en op de problemen die daarbij ontstaan zijn in de eerste drie jaar dat het systeem in werking is. Het toewijzingsbeleid - met alle daarmee samenhangende problemen - wordt hier echter niet besproken. Uit de recente ervaring kan men concluderen, dat het praktisch wel uitvoerbaar blijkt te zijn, een quotum toe te kennen aan een zuivelfabriek of een melkveehouder, en vast te stellen of de melkaanvoer hiermee overeenstemt, danwel dit quotum over- of onderschrijft. De benodigde administratie is echter niet gering. In Italië en Griekenland is nog geen superheffing geheven. Het is de vraag of in deze landen de infrastructuur zodanig is, dat in alle regio's precies kan worden vastgesteld of men zich aan de quota houdt. Een deel van de praktische problemen, die

de uitvoering van de superheffing met zich meebrengt zijn niet het gevolg van de quotering op zich, maar eerder van de onduidelijkheid die er in het eerste jaar overal heerste over de uitvoering van de regeling, en van de uitzonderingen en aanvullingen (zoals de vereveningsmogelijkheid bijvoorbeeld) die aan het systeem zijn toegevoegd.

7.3 Een vergelijking van de superheffing met enkele alternatieve vormen van zuivelbeleid met gelijke budgettaire besparing

De vergelijking van de superheffing met een situatie van ongewijzigd beleid is uiteraard beperkt, vooral omdat juist de stijgende budgettaire lasten, die dat beleid voor 1984 met zich meebracht, aanleiding hebben gegeven tot invoering van de superheffing. Het is daarom interessant, om de superheffing eveneens te vergelijken met alternatieve vormen van zuivelbeleid met een vrijwel gelijke budgetbesparing over de periode 1984-1988. Eerder is dit onderzocht in Oskam (1985), doch nu zijn meer gegevens bekend en bovendien is de analyse verbreed tot de gevolgen van de gehele landbouw.

In deze paragraaf wordt de superheffing vergeleken met twee alternatieve vormen van zuivelbeleid. In de eerste plaats wordt een prijsbeleid zonder quotering onderzocht, waarbij een (reële) prijsdaling wordt ingevoerd: 5% in het eerste jaar, daarna 2% per jaar. Dit in combinatie met een medeverantwoordelijkheidsheffing van 4%. Geheel analoog aan het beleid met superheffing zijn voor 1987 en 1988 aanvullende maatregelen nodig. De prijzen worden nog eens extra verlaagd met 2% in 1987 en 1% in 1988. Daarnaast wordt de medeverantwoordelijkheidsheffing opgetrokken tot 5%. De resultaten van de berekeningen en de daarbij gehanteerde veronderstellingen voor dit alternatief zijn weergegeven in tabel 7.3.1.

In de tweede plaats wordt een onmiddellijke prijsdaling van 18% in beschouwing genomen, gevolgd door een reële prijsdaling van 1% per jaar. De medeverantwoordelijkheidsheffing wordt afgeschaft. Ook bij dit systeem bestaat geen quotering. De inkomensdaling die door de sterke prijsdaling optreedt wordt echter in dit geval voor een deel gecompenseerd met directe inkomenssteun die ruim 20% van het inkomensverlies bedraagt (ten opzichte van ongewijzigd beleid). Ook hier zijn in 1987 aanvullende maatregelen nodig; de prijzen worden extra verlaagd met 2% in 1987. De resultaten van de berekeningen voor dit tweede alternatief zijn te vinden in tabel 7.3.2.

Prijsverlaging en een hogere medeverantwoordelijkheidsheffing

In vergelijking met de superheffing is een prijsverlaging met een verhoging van de medeverantwoordelijkheidsheffing veel minder effectief in het beperken van de produktie. In feite komt alleen de produktiegroei (vrijwel) tot stilstand. Dit betekent dat bij een teruglopende export en slechts een geringere stijging van het intern menselijk verbruik, grote hoeveelheden zuivel in de categorie overige afzet terecht komen. De inkomens van de producenten, doch vooral van de melkveehouders komen lager uit dan onder de superheffing. Weliswaar wordt de rundvleesmarkt minder verstoord en is de beschikbaarheid van 'voergranen' aanmerkelijk geringer dan onder de superheffing, doch dit compenseert niet de blijvend hoge budgetlasten in de zuivelsector. De efficiency van dit beleid voor het totale EG-inkomen is geringer dan een beleid met superheffing (zie de tabellen 7.2.1 en 7.3.1).

Prijzdaling en inkomenstoelagen

Een eenmalige forse prijsdaling, tezamen met (beperkte) inkomenstoelagen is een type beleid dat eerder is bepleit door Van Riemsdijk (1968; 1973) en Koester & Tangermann (1976). Het is een type beleid waarvan de consequenties zijn onderzocht in het Interim-rapport EEG-zuivelbeleid (1978) en Oskam (1981). Teneinde op hetzelfde budgetniveau uit te komen als onder de superheffing, dienen de inkomenstoelagen van beperkte omvang te zijn: ongeveer 1 miljard ECU (van 1983) per jaar. Hierdoor komen de inkomens van de producenten aanmerkelijk lager uit dan onder de superheffing. Toch verschilt het gezinsinkomen van de melkveehouders in 1988 maar weinig van de gezinsinkomens bij prijsverlaging en medeverantwoordelijkheidsheffing. Uiteraard liggen de consumentenprijzen (voor melk) relatief gunstig en profiteren de consumenten het meest bij dit beleid.

In de andere sectoren (rundvlees, schapevlees, 'voergranen') komt de productie lager uit dan onder de superheffing. Over het geheel genomen geeft dit type beleid een iets gunstiger resultaat voor het EG-inkomen.

Conclusie

In vergelijking met een tweetal alternatieve beleidswijzigingen in 1984 is de superheffing relatief gunstig uitgevallen voor het inkomen van de melkveehouders. Het omgekeerde geldt voor de producenten van rundvlees. De verplaatsing van de productie naar andere sectoren is bij de superheffing ook groter geweest: de beperking van de productie van melk maakt productiecapaciteit vrij voor andere produkten. Qua efficiency van beleid neemt de superheffing een middenpositie in.

7.4 Quotasystemen in andere landen

Quotasystemen voor de zuivelsector functioneren in diverse landen buiten de EG. In verschillende landen zijn onlangs quotasystemen ingevoerd, zoals in Finland (in 1985) en Noorwegen (in 1983) (voor een beschrijving van het zuivelbeleid in deze landen wordt verwezen naar Kettunen (1987)). In andere landen, zoals Oostenrijk, Zwitserland en Canada functioneert al langer een dergelijk systeem. Om een idee te krijgen van de problemen die op langere termijn een rol gaan spelen bij een superheffingsregeling is het interessant om nader in te gaan op het functioneren van de quotering in landen waar deze al langer bestaat. Hierna zal dan ook met name ingegaan worden op het quotasysteem van Canada, dat al in werking is sinds 1969.

Oostenrijk

De quotering van melk is in Oostenrijk ingevoerd in 1978, omdat onder het bestaande prijsbeleid een toenemend verschil tussen vraag en aanbod ontstond, wat een onaanvaardbaar niveau van budgettaire lasten voor de Oostenrijkse overheid met zich meebracht. Het totale nationale quotum, waarboven een heffing betaald moet worden, is ongeveer 22% hoger dan de consumptieve vraag tegen heersende consumentenprijzen. Het quotum is dus niet vastgesteld op een niveau van evenwicht tussen vraag en aanbod, maar op een bepaald surplus-niveau. Dit surplus wordt afgezet met behulp van subsidies, die voor een deel door de overheid worden betaald en voor een deel door de producenten door middel van een medeverantwoordelijkheidsheffing. De som van de individuele quota blijkt echter boven het nationale quotum te liggen, omdat veel producenten een verzoek om een extra heffingsvrije hoe-

Tabel 7.3.1. Effecten van een prijsdaling, gecombineerd met medeverantwoordelijkheidsheffing; hoeveelheden in mln ton (melk of melkequivalenten); prijzen in ECU/ton en bedragen in mld ECU van 1983.

Variabele	1984	1985	1986	1987	1988
Productie totaal	110.9	111.8	112.7	112.9	113.0
Import	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Consumptie/Verbruik					
intern verbruik (gewone prijzen)	76.8	77.2	77.6	78.5	79.1
mager poeder en ondermelk kalveren	7.9	7.6	7.4	7.0	6.7
commerciële export	13.4	13.5	12.7	13.3	11.8
voedselhulp	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
gesubsidieerde boter	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6
kerstboter	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
overige afzet	9.0	10.3	7.0	13.6	17.0
Voorraadverandering					
boter	2.3	1.5	3.0	-1.1	-3.3
magerpoeder	-2.3	-1.8	3.9	-2.1	-2.1
Prijzen					
producentenprijs	275	269	264	251	243
prijs gewoon intern verbruik	284	278	273	262	254
mager poeder en ondermelk kalveren	165	162	159	152	148
export	142	140	137	131	153
gesubsidieerde boter	114	112	109	105	102
kerstboter	185	181	178	171	166
overige afzet	36	34	33	31	29
Medeverantwoordelijk- heidsheffing in %	4	4	4	5	5
Jaarlijkse verschuiving aanbodcurve in %	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0

-vervolg tabel 7.3.1. -

Variabele	1984	1985	1986	1987	1988	Tot*
Inkomens(componenten)						
bruto opbrengst zuivel	30.4	30.1	29.7	28.3	27.5	
medeverantw.heffing	1.1	1.1	1.1	1.3	1.2	
Gezinsinkomen uit bedrijf						
in de melkveehouderij	10.9	11.0	11.1	9.8	9.5	
idem, (index 183=100)	85	85	86	76	74	
Budgetlasten markt- en prijsbeleid zuivel						
totaal(**)	5.2	5.4	4.5	5.7	5.6	
restituties	2.1	2.1	1.9	1.9	1.4	
int. afzet subsidies	3.7	3.9	3.0	4.4	5.0	
opslagkosten	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6	
Budgetlasten zuivel (ECU per 100 kg melk)						
	4.7	4.8	4.0	5.0	5.0	
Inkomenseffecten (t.o.v.superheffing)						
producenteninkomen	-0.3	-0.6	-0.4	-0.4	-0.9	-2.4
consumenteninkomen	+0.4	+0.6	+0.6	+0.6	+1.1	+3.1
budgetlasten	+0.1	+0.3	+0.6	+0.8	+1.1	+2.7
EG-inkomen	-0.2	-0.4	-0.3	-0.8	-1.0	-2.5
Andere sectoren (veranderingen zijn t.o.v. superheffing)						
rundvlees						
-prijs (ECU/kg)	2.29	2.23	2.20	2.00	1.96	
-productie (mln ton)	6.74	6.90	6.94	7.02	7.03	
-verbruik (mln ton)	6.74	6.77	6.74	7.04	7.04	
-verand. EG-budgetl.	-0.37	-0.20	-0.19	-0.47	-0.36	
schapen						
-verandering prod.	-0.02	-0.03	-0.04	-0.08	-0.09	
-verand. EG-budgetl.	-0.00	-0.01	-0.01	-0.03	-0.04	
'voergranen'						
-verandering importen	+0.40	+0.80	+0.90	+2.00	+2.40	
-verandering prod.	-1.50	-2.31	-2.56	-5.53	-6.76	
-verand. EG-budgetl.	-0.73	-0.11	-0.12	-0.26	-0.31	

* Gedisconteerd naar 1984 met een disconteringsvoet van 3%

** Onder aftrek van inkomsten uit medeverantwoordelijkheidsheffing en importen

Tabel 7.3.2. Effecten van een systeem van onmiddellijke prijsdaling en directe inkomstenstoeslagen hoeveelheden in mln ton (melk of melkequivalenten); prijzen in ECU/ton en bedragen in mld ECU van 1983.

Variabele	1984	1985	1986	1987	1988
Productie totaal	109.4	107.3	105.9	104.3	104.1
Import	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Consumptie/Verbruik					
intern verbruik (gewone prijzen)	81.4	81.5	81.7	80.6	80.6
mager poeder en ondermelk kalveren	8.4	8.0	7.8	7.3	6.9
commerciële export	14.3	14.3	11.5	14.3	12.8
voedselhulp	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
gesubsidieerde boter	-	-	-	2.6	2.6
kerstboter	-	-	-	0.1	0.4
overige afzet	4.5	3.3	-	1.9	5.5
Voorraadverandering					
boter	2.3	1.5	3.0	-1.1	-3.3
magerpoeder	-2.3	-1.8	3.9	-2.1	-2.1
Prijzen					
producentenprijs	248	246	243	236	234
prijs gewoon intern verbruik	248	246	243	236	234
mager poeder en ondermelk kalveren	144	143	141	137	136
export	129	128	150	118	140
gesubsidieerde boter	-	-	-	94	94
kerstboter	-	-	-	154	152
overige afzet	39	39	-	39	40
Jaarlijkse verschuiving aanbodcurve in %	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6

-vervolg tabel 7.3.2. -

Variabele	1984	1985	1986	1987	1988	Tot*
Inkomens(componenten)						
bruto opbrengst zuivel	27.2	26.4	25.8	24.6	24.4	
inkomenstoelage	1.1	1.0	0.9	1.0	0.9	
Gezinsinkomen uit bedrijf						
melkveehouderij	9.0	9.2	9.6	9.0	9.3	
idem, (index 1983=100)	69	71	74	70	72	
Budgetlasten markt- en prijsbeleid zuivel						
totaal (**)	4.1	3.8	2.6	3.9	4.0	
restituties	1.9	1.9	1.2	1.9	1.3	
int. afzet subsidies	1.8	1.5	0.8	1.5	2.2	
opslagkosten	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	
Budgetlasten zuivel (ECU per 100 kg melk)						
	3.7	3.5	2.5	3.7	3.8	
Inkomenseffecten (t.o.v. superheffing)						
producenteninkomen	-2.4	-2.7	-2.1	-1.5	-1.4	-9.6
consumenteninkomen	+3.2	+3.3	+3.1	+3.0	+3.0	+14.7
budgetlasten	+0.3	+0.0	+0.0	+0.3	+0.6	+1.1
EG-inkomen	-0.1	+0.7	+1.2	+1.0	+0.9	+3.4
Andere sectoren (veranderingen zijn t.o.v. superheffing)						
rundvlees						
-prijs (ECU/kg)	2.27	2.18	2.15	1.97	1.94	
-produktie (mln ton)	6.98	7.38	7.39	7.45	7.28	
-verbruik (mln ton)	6.78	6.85	6.82	7.12	7.09	
-verand. EG-budgetl.	-0.23	+0.07	+0.05	-0.29	-0.25	
schapen						
-verandering prod.	-0.01	-0.01	-0.01	-0.04	-0.05	
-verand. EG-budgetl.	-0.00	-0.00	-0.00	-0.02	-0.02	
'voergranen'						
-verandering importen	+0.30	+0.20	+0.00	+0.90	+1.40	
-verandering prod.	-0.91	-0.68	-0.16	-2.59	-3.87	
-verand. EG-budgetl.	-0.05	-0.03	-0.01	-0.12	-0.18	

* Gedisconteerd naar 1984 met een disconteringsvoet van 3%

** Onder aftrek van inkomsten uit importen; de budgetlasten zijn exclusief inkomstenstoelage

veelheid hebben ingediend, en dat ook is ingewilligd uit sociale overwegingen. Daarnaast wordt de heffingsvrije hoeveelheid in toenemende mate overschreden omdat de heffing, die boven het quotum betaald moet worden, laag is en per maand wisselt (en daardoor onzeker is). Daardoor worden de producenten niet voldoende ontmoedigd om hun produktie tot het quotum te beperken. De heffing blijkt ook te laag te zijn om de extra budgetlasten te dekken, die nodig zijn voor de extra afzet vanwege overschrijding en het te hoge niveau van de individuele quota. Om aan deze problemen tegemoet te komen is een opkoopregeling ingesteld, waarvan de effectiviteit echter gering is. Toch kan gesteld worden, dat de melkproduktie in Oostenrijk door de quotering is beperkt ten opzichte van voortzetting van een ongewijzigd prijsbeleid (zie o.a. Belonje, 1985; Ortner, 1987).

Zwitserland

In Zwitserland is sinds 1977 een quotaregeling van kracht. Deze is gepaard gegaan met een verhoging van de producentenprijzen van melk, omdat men tegemoet wilde komen aan de inkomensdaling van de melkveehouders, die het gevolg was van de invoering van de quotering. Door de quotering is men in staat geweest met dezelfde budgetlasten een hoger inkomen voor de melkveehouders te realiseren dan onder een prijsbeleid zonder garantiedrempel, zoals dat voor 1977 in Zwitserland functioneerde.

Vanwege de daling van de exportprijzen van zuivelprodukten in de afgelopen jaren zijn echter ondanks invoering van de quotering de budgetlasten voor zuivel van de Zwitserse overheid nog steeds gestegen. Om hieraan een eind te maken, zou het niveau van de totale heffingsvrije hoeveelheid van het land naar beneden toe bijgesteld moeten worden (zie o.a. Belonje, 1985; Bernegger, 1987; Rieder, 1985).

Canada

Vanaf 1969 is een quotaregeling van kracht in Ontario en Quebec (waar circa 75% van de totale melkproduktie plaatsvindt), in de overige provincies vanaf 1974. In Canada vindt een aparte prijsvorming plaats van consumptiemelk en industriemelk. De consumptiemelk heeft een hogere prijs, maar aan de produktie hiervan is een dagelijkse leveringsplicht gedurende het hele jaar verbonden. Om speling in de produktie te hebben, produceert iedere melkveehouder tevens industriemelk. Melkveehouders ontvangen aparte quota voor industriemelk en consumptiemelk. Voor levering boven het quotum wordt een zware (super)heffing betaald.

De quota zijn binnen provincies vrij verhandelbaar. In sommige zuiveljaren (b.v. waarin een korting van de totale nationale heffingsvrije hoeveelheid plaatsvond) heeft de Milk Marketing Board de markt voor melkquota echter beperkingen opgelegd.

Vanaf 1981 is er een beurs voor quota, de "Quota Exchange". Hier vindt ca. 30% van de verkopen plaats, de overige 70% wordt binnen de directe familie of bij de verkoop van een volledige boerderij overgedragen. De quota worden vrijwel alleen gekocht door personen, die al melkveehouder zijn. De hoge quotaprijzen vormen een belangrijke barrière voor nieuwe melkveehouders. Ook kunnen kleine melkveehouders met beperkte financiële reserves hun produktie slechts met moeite vergroten. Zo moest men in 1980 bijvoorbeeld in British Columbia minstens \$ 300.000,- betalen voor het recht consumptiemelk te mogen verkopen van een veestapel van 50 koeien.

Het aantal melkveehouderijbedrijven in Canada is sterk teruggelopen: van 174.000 in 1967 tot 49.900 in 1983. Daarom werd in eerste instantie het totale produktiecontingent met 5% verhoogd, om de produktievermindering door bedrijfsbeëindiging op te vangen. Later werd deze 5% alsnog met een

superheffing belast; in 1982 en 1983 werd, onder invloed van een dalende vraag, de totale heffingsvrije hoeveelheid naar beneden bijgesteld.

Onder het Canadese quotasysteem sluiten productie en consumptieve vraag redelijk op elkaar aan: er zijn geen overschotproblemen. Op de lange termijn is het beleid wel duidelijk gericht op zelfvoorziening. Dit betekent dat de importen en exporten marginaal geworden zijn, ook tussen de Canadese provincies. Omdat verhandelbaarheid van quota alleen binnen provincies geldt, kunnen regio's die een voorsprong hebben (zoals die in Centraal Canada) zich niet verder specialiseren en uitbreiden op grond van hun goede concurrentiepositie. Het systeem blijkt bepaalde onderdelen van de produktiestructuur dus te 'bevriezen' (zie o.a. Barichello, 1984; Belonje, 1985; Meester, 1985).

Resumé

Uit de ervaring die in verschillende landen is opgedaan met het functioneren van quotasystemen voor de zuivelsector (naast bovenstaande beschrijving van de ervaring met het Oostenrijkse, Zwitserse en Canadese systeem wordt hiervoor verwezen naar Kettunen (1987)) kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

1. Als quotasystemen eenmaal zijn ingevoerd is het uiterst moeilijk om weer op een meer marktgericht beleid over te gaan. De redenen die er waren voor het invoeren van een quotasysteem zijn na enige tijd nog steeds actueel, zodat de afschaffing daarvan ofwel onaanvaardbare budgettaire lasten voor de overheid met zich mee zou brengen ofwel een onaanvaardbare aantasting van het inkomen van de melkveehouders zou veroorzaken.
2. Het is (in de praktijk) moeilijk om met behulp van quotasystemen de binnenlandse (of interne) produktie in over eenstemming te brengen met de gevraagde hoeveelheid in een open marktsituatie. Daarom wordt veelvuldig voor een beperkte doelstelling gekozen, bijvoorbeeld het terugbrengen van de (gesubsidieerde) zuivel export tot een bepaald niveau (Zweden, Finland, Zwitserland) of het creëren van een situatie met zelfvoorziening (Canada). In laatstgenoemde situatie is er wel evenwicht op de interne markt, doch hierbij dient wel de zuivelimport strikt aan te banden te worden gelegd. Hierdoor blijven de budgetlasten van het gevoerde zuivelbeleid in sommige gevallen nog stijgen (Zwitserland).
3. Als men er vanuit gaat, dat de quotasystemen in de meeste landen een blijvend karakter hebben, dan blijven er meerdere problemen bestaan:

de waarde van het leveringsrecht van melk wordt bij voortbestaan van het systeem geïncorporeerd in het vermogen van het bedrijf. Dat betekent dat het vrijwel onmogelijk wordt om een nieuw melkveehouderijbedrijf te beginnen of een klein bedrijf uit te breiden omdat de aankoop van quota (al dan niet gekoppeld aan andere produktiemiddelen) te kostbaar is. Niet alleen geeft de financiering van produktierechten problemen. Het betekent ook dat volgende generaties melkveehouders toekomstig inkomen afgeven bij de aankoop van produktierechten. Hoewel een quotasysteem dus potentieel een bruikbaar instrument is voor het regelen van de produktie zonder dat de inkomensdoelstelling van de landbouw wordt verwaarloosd, wordt de flexibiliteit in de landbouw er duidelijk door beperkt, ook als men tracht door additionele regelingen dit bezwaar te ondervangen. Een quotumsysteem werkt kostprijsverhogend;

de produktiecapaciteit van de melkveehouderij verschuift in de richting van andere sectoren (bijvoorbeeld rundvlees en granen). Daardoor

worden de problemen, die aanleiding zijn geweest tot het instellen van de quotering, gedeeltelijk verplaatst;

- de overgang van quota bij bedrijfsopvolging, bedrijfsverkoop, maar bijvoorbeeld ook bij regionale specialisatie veroorzaakt grote problemen en wordt vaak begeleid door vele regelingen en administratieve handelingen;

✓ er treedt na langer functioneren van het systeem een verstarring van de produktiestructuur op: efficiënte bedrijven kunnen niet meer profiteren van hun goede concurrentiepositie en hun produktie uitbreiden, of zich specialiseren.

7.5 Enkele concluderende opmerkingen

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de superheffing de meest effectieve maatregel is om de melkproduktie in de EG te reduceren. Geen enkel van de onderzochte beleidsalternatieven (ook met een forse prijsverlaging) kan een vergelijkbaar resultaat geven. Als de superheffing wordt vergeleken met een situatie van ongewijzigd beleid voor de periode 1984-1988 dan is er een inkomensdaling bij de producenten waar te nemen, maar ook een aanzienlijke budgettaire besparing. Een aanmerkelijk deel van de inkomensdaling komt echter ten laste van de producenten van rundvlees. Uit berekeningen blijkt dat alternatieve vormen van zuivelbeleid, zoals prijsdaling met medeverantwoordelijkheidsheffing of een forse prijsdaling met inkomensstoeslagen, een grotere inkomensdaling voor de producenten zouden veroorzaken bij (vrijwel) dezelfde budgettaire besparing. De budgetbesparing was politiek wenselijk. Deze alternatieven zouden echter gunstiger geweest zijn voor de consumenten. Een prijsverlaging met inkomensstoeslagen leidt tot een hoger EG-inkomen dan de superheffing.

Vanuit het gezichtspunt van de EG-melkveehouderij als geheel lijkt, zeker op korte termijn, de superheffing de beste methode om de produktie terug te brengen. Daar staat tegenover dat voor de melkveehouderij niet alleen (korte termijn) inkomenseffecten, maar ook structurele effecten van belang zijn. De bedrijfsvergroting wordt waarschijnlijk belemmerd. Toch is het momenteel nog te vroeg om gefundeerde uitspraken te doen over de structurele effecten van de superheffing. Hoewel aan de administratieve uitvoering van het systeem nog een aantal moeilijkheden verbonden zijn, blijkt het praktisch mogelijk te zijn om door middel van een quotumsysteem (individueel) of per zuivelfabriek de zuivelproduktie te reguleren.

De superheffing heeft tot gevolg dat een deel van de vrijkomende produktiecapaciteit voor andere produkten wordt gebruikt. Deze verschuivingen realiseren zich in de praktijk misschien iets minder snel dan in de berekeningen is verondersteld. Op langere termijn gaat het echter om forse hoeveelheden granen en rundvlees.

8. EEN VOORTZETTING VAN DE SUPERHEFFING: HET BASISALTERNATIEF

Inleiding

Bij het onderzoek naar beleidsalternatieven voor de periode na 1988/89 is het nodig om eerst een basisalternatief te kiezen. De andere alternatieven worden daarmee vergeleken. Het ligt voor de hand om het huidige beleid, te weten een voortzetting van de superheffing, daarvoor te gebruiken. Dit zegt niets over de wenselijkheid van zo'n systeem. Het betekent alleen dat sommige effecten voor andere beleidsopties bepaald worden ten opzichte van de superheffing. Het basisalternatief geeft bovendien de situatie weer zonder beleidswijzigingen in 1989/90. De veronderstellingen die gemaakt zijn over de inhoud van dat beleid voor de periode 1989-97 zijn weergegeven in tabel 8.1. Deze veronderstellingen worden aangevuld met gegevens over de ontwikkelingen in andere sectoren (rundvlees, schapen en 'voergranen').

Voor alle beleidsalternatieven - en dus ook bij het basisalternatief - is uitgegaan van het tijdelijk achterblijven van de exportmogelijkheden voor de Europese Gemeenschap. Deze tijdelijke inzinking van de zuivelexport start in 1985 en loopt door tot 1993. De maximum omvang van de inzinking is 10% van de geprojecteerde zuivelexport en dit loopt langzaam af. De overwegingen om deze tijdelijke inzinking in het model op te nemen zijn:

- financieringsproblemen bij olie-exporterende landen, die veroorzaakt worden door het sterk terugvallen van de olieprijs;
- financieringsproblemen bij een aantal ontwikkelingslanden die te maken hebben met omvangrijke schulden, veelal opgebouwd vlak na de eerste oliecrisis (1973) en in nog sterkere mate aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig.

Op de berekeningen heeft deze veronderstelling een duidelijke invloed. Bij gelijkblijvende exportprijzen neemt in de onderzoeksperiode het exportvolume toe boven de geprojecteerde stijging (ongeveer 1% per jaar bij een constante exportprijs in ECU van 1983) van de vraag op de wereldmarkt.

Ontwikkelingen in andere sectoren

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven wordt de capaciteit die vrijkomt door het voortdurend teruglopen van de melkproductie gedeeltelijk benut voor andere vormen van agrarische productie. Deze berekeningen worden echter uitgevoerd ten opzichte van het zogenaamde 'ongewijzigd beleid'. Nu echter voortzetting van de superheffing het basisbeleidsalternatief is, dient men zich wel te realiseren dat bij dit beleid voortdurend capaciteit van de melkveehouderij overgaat naar de andere sectoren. In vergelijking met 'ongewijzigd beleid' loopt dit in 1997 op tot:

- 0,5 miljoen ton rundvlees; d.w.z. ongeveer 7% van de productie bij ongewijzigd beleid in de EG;
- 0,18 miljoen ton schapevlees; dit is 20% van de huidige productie in de Europese Gemeenschap;
- een vermindering van de import van veevoedergrondstoffen met 9,5 mln ton; dit is + 20% van de huidige import van de EG;
- een toename van de productie (of beter beschikbaarheid) van 'voergraan' met 23 mln ton. Dit is 15% van de huidige totale graanproductie (excl. rijst) in de EG.

Tabel 8.1. Effecten van en veronderstellingen over het superheffingsalternatief; hoeveelheden in mln ton (melk of melkequivalenten); prijzen in ECU/ton en bedragen in mld ECU van 1983.

Variabele	1989	1991	1993	1995	1997
Quotum totaal	94.3	94.3	94.3	94.3	94.3
aanvoerquotum	91.2	91.2	91.2	91.2	91.2
huisquotum	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
Productie totaal	96.6	96.0	95.4	94.8	94.0
met superheffing	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
niet geobserveerd	2.4	2.5	2.6	2.7	2.7
Import	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Consumptie/Verbruik					
intern verbruik					
(gewone prijzen)	77.8	78.4	80.8	81.5	82.2
mager poeder en					
ondermelk kalveren	6.2	5.6	5.3	4.9	3.8
commerciële export	11.5	11.5	10.5	8.6	8.2
voedselhulp	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4
gesubsidieerde boter	2.6	2.5	-	-	-
kerstboter	0.4	0.4	-	-	-
overige afzet	1.7	0.2	-	-	-
Voorraadverandering					
boter	-2.2	-2.2	-1.1	0.0	0.0
mager poeder	-2.1	-0.5	0.0	0.0	0.0
Prijzen					
producentenprijs	267	262	257	251	246
prijs gewoon intern					
verbruik	272	266	261	256	251
mager poeder en					
ondermelk kalveren	158	155	151	184	202
export	163	174	196	220	226
gesubsidieerde boter	109	107	-	-	-
kerstboter	177	173	-	-	-
overige afzet	29	22	-	-	-
Medeverantwoordelijk-					
heidsheffing in %	2	2	2	2	2
Jaarlijkse verschuiving					
aanbodcurve in %	2.5	2.4	2.4	2.4	2.3

-vervolg tabel 8.1.-

Variabele	1989	1991	1993	1995	1997
Inkomens (componenten)					
bruto opbrengst	25.6	24.9	24.2	23.6	22.9
schorsing quota	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
medeverantw.heffing	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
superheffing	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Gezinsinkomen uit bedrijf					
in de melkveehouderij	11.4	11.6	11.8	11.7	11.7
idem, (index 1983=100)	88	90	91	91	90
Budgetlasten markt- en prijsbeleid zuivel					
totaal (*)	3.1	2.3	1.3	0.8	0.4
restituties	1.4	1.2	0.9	0.4	0.3
int. afzet subsidies	1.5	1.0	0.5	0.5	0.2
opslagkosten	0.5	0.3	0.1	0.1	0.1
Budgetlasten zuivel (ECU per 100 kg melk)	3.2	2.4	1.4	0.8	0.4
Andere sectoren (<u>veranderingen zijn</u> <u>t.o.v. ongewijzigd beleid</u>)					
rundvlees					
-prijs (ECU/kg)	1.89	1.85	1.80	1.75	1.70
-produktie (mln ton)	7.69	7.63	7.57	7.46	7.36
-verbruik (mln ton)	7.1	7.0	7.0	7.0	6.98
-verand. EG-budgetl.	+0.05	+0.11	+0.11	+0.09	+0.09
schapen					
-prijs	2.66	2.55	2.45	2.35	2.26
-verandering prod.	+0.16	+0.17	+0.17	+0.18	+0.18
-verand. EG-budgetl.	+0.05	+0.05	+0.05	+0.05	+0.05
'voergranen'					
-prijs	0.17	0.16	0.16	0.15	0.14
-veranderingimporten	-5.20	-6.20	-7.30	-8.30	-9.40
-verandering prod.	+13.21	+15.79	+18.40	+20.83	+23.33
-verand. EG-budgetl.	+0.59	+0.67	+0.75	+0.82	+0.88

* Onder aftrek van inkomsten uit importen, medeverantwoordelijkheidsheffing en superheffing

Ontwikkelingen in de zuivelsector bij een voortzetting van de superheffing

Een voortzetting van het beleid met superheffing impliceert tevens het handhaven van het vetquotum over de periode 1989-1997. Verder is een jaarlijkse stijging van het vetpercentage verondersteld van 0,015 procent punt. Daardoor loopt, bij dezelfde omvang van fabrieks- en huisquotum, de melkproduktie terug. Dit ondanks een geringe stijging van de niet geobserveerde produktie (zie tabel 8.1). Uiteraard kan men zich afvragen of op lange termijn het fokkerijbeleid zich zodanig aan de superheffing aanpast dat het vetgehalte in de melk daalt of constant blijft terwijl het eiwitgehalte oploopt. Met veranderingen op dit gebied is echter geen rekening gehouden.

Aangezien bij een voortzetting van de superheffing tot 1997 nog steeds een deel van de geproduceerde zuivel met subsidies en/of restituties wordt afgezet, is verondersteld dat de schorsing van quota in de periode 1989-1997 doorloopt. Indien echter een deel van deze afzetsubsidies als gewenste elementen van het zuivelbeleid worden gezien, dan kan dit het opheffen van de schorsing van quota in de periode 1989-1997 impliceren. In de berekeningen is aangenomen dat voor geschorste quota jaarlijks een bedrag wordt betaald dat gelijk is aan 33% van de melkprijs. Het is de vergoeding die (alleen) voor 1987/88 is afgesproken in de Raad van Landbouwministers. Het bedrag is verwerkt in het inkomen van de melkveehouderij.

De zuivelimport en de voedselhulp wordt over de periode 1989-1997 constant gehouden. Daarnaast wordt in deze periode nog een deel van de in de jaren tachtig opgebouwde zuivelvoorraden afgezet: vooral boter (zie tabel 8.1). Een bepaalde voorraad blijft aanwezig. Naarmate de - tegen de producentenprijs gevraagde - hoeveelheden dichter in de buurt komen van de produktie kunnen scherpe prijsveranderingen optreden bij kleine schommelingen in produktie, consumptie of export. Voorraden kunnen dan bijdragen aan een meer stabiele prijsontwikkeling.

De budgetlasten van het markt- en prijsbeleid voor de zuivelsector vertonen een sterke daling (zie tabel 8.1). Daar staat echter tegenover dat de budgetlasten in de rundvleessektor zullen stijgen. Hetzelfde geldt voor de 'voergranen'¹⁾ en schapen. De sterke druk die er op de rundvleesprijzen ligt werkt ook door in het inkomen van de melkveehouders. De relatief hoge kalverprijzen kunnen dat niet compenseren. In het basisalternatief wordt voor vrijwel alle (exogene) prijzen gewerkt met een jaarlijkse daling van de reële prijzen met 2%. In enkele situaties vindt aanpassing plaats op grond van marktsituaties.

Overige effecten

Een voortzetting van de superheffing kan zorgen voor aanmerkelijk hogere exportprijzen voor de zuivelsector. Hier worden de internationale handelsverhoudingen dus minder verstoord. De problemen komen echter terug in de vorm van 'voergranen', rundvlees en schapen. Daarnaast is er een duidelijke vermindering van de import van veevoedergrondstoffen (zie boven).

1) Voor de specifieke betekenis van het woord 'voergraan' in dit rapport wordt verwezen naar bijlage III en naar hoofdstuk 3: Effecten voor andere sectoren dan de melkveehouderij.

De ontwikkeling van het aantal melkveehouderijbedrijven hangt mede af van de wijze waarop grond en quota aan elkaar gebonden blijven. In dit onderzoek is de ontwikkeling van het aantal melkveehouderijbedrijven niet in beschouwing genomen (zie hoofdstuk 4). Gezien de sterke daling van het aantal melkkoeien zal een jaarlijkse daling van het aantal bedrijven met 2% nodig zijn om het gemiddeld aantal melkkoeien per bedrijf constant te houden.

De administratieve uitvoerbaarheid van dit systeem is al beschreven in paragraaf 7.2. Bij het langdurig bestaan van quotasystemen geeft de bedrijfsopvolging en de bedrijfsvergroting problemen. Daarnaast is er de sterke tendens om het recht op de levering van melk zonder superheffing, om te zetten in een vermogenscomponent, die de bedrijfsovername moeilijker maakt en het inkomen van de volgende generatie melkveehouders overhevelt naar de zittende boeren.

9. BELEIDSALTERNATIEVEN VOOR DE SUPERHEFFING

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden een aantal beleidsalternatieven in beschouwing genomen, die na 1988 zijn in te voeren. Daarbij wordt aan de orde gesteld op welke lange termijn visie het alternatief gebaseerd is of kan zijn. Na een korte bespreking van de werking van de verschillende systemen volgt dan een schatting van de effecten (met een voortzetting van het huidige superheffingssysteem als referentie). Daarbij is met name gebruik gemaakt van het EG-melkveehouderijmodel. Niet alleen de effecten voor de prijzen en hoeveelheden van melk, maar ook de effecten op de prijzen en geproduceerde hoeveelheden rundvlees worden daarmee gekwantificeerd. Bovendien is rekening gehouden met het feit dat te onderscheiden groepen melkveehouders in de EG op grond van hun verschil in (marginale) kostenniveau op een andere wijze op een bepaalde vorm van zuivelbeleid zullen reageren. Daarom is met gegevens van het EG-informatienet (RICA) per regio in de EG-9 en per klassegrootte gekeken hoe producenten op een bepaald beleidsalternatief kunnen reageren, en het totale effect van een maatregel is geschat op grond van het relatieve aandeel van deze klassen in de totale EG-9-melkproductie. Verder is met behulp van op het LEI ontwikkelde programmatuur en informatie uit het EG-informatienet berekend, wat de effecten van de verschillende alternatieven voor het zuivelbeleid zijn voor andere sectoren binnen de landbouw. Daarbij wordt ervan uitgegaan, dat vrijkomende productiecapaciteit uit de melkveehouderij zal worden gebruikt voor rundvleesproductie en schapehouderij, en - in de akkerbouwsector - voor de productie van voedergranen. Aan de effecten voor deze drie sectoren wordt per beleidsalternatief expliciet aandacht besteed.

Verder wordt in beschouwing genomen, wat de effecten van de beleidsalternatieven zullen zijn op de internationale handelsverhoudingen en het aantal melkveehouderijbedrijven. Ook de administratieve uitvoerbaarheid van de verschillende systemen komt aan de orde.

In paragraaf 9.6. wordt tenslotte een vergelijking gemaakt tussen vijf onderscheiden vormen van zuivelbeleid, zoals die in dit rapport zijn gepresenteerd - een voortzetting van het huidige superheffingsbeleid en vier alternatieven.

9.2 Een systeem van toeslagen en heffingen

Korte beschrijving van de werking van het systeem

Een mogelijk alternatief is, om de heffingsvrije hoeveelheid van de superheffing verder te differentiëren, door over een deel ervan een toeslag te geven en over een ander deel een heffing, zodanig dat de toeslag en heffing samen voor een producent inkomensneutraal zijn als hij dezelfde hoeveelheid blijft produceren als onder de superheffing. Dit principe is grafisch weergegeven in figuur 9.2.1.

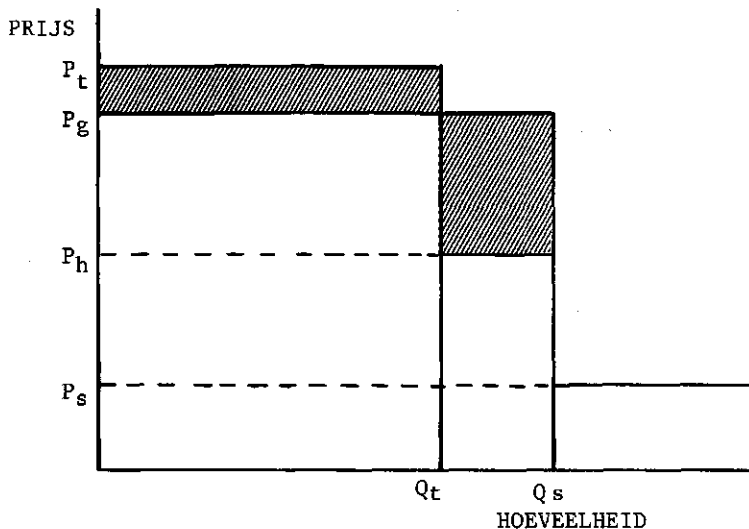
Onder het superheffingssysteem ontvangen producenten de gegarandeerde prijs P_g voor hun quotum Q_s . Wie boven Q_s produceert moet superheffing betalen: per saldo ontvangt de melkveehouder niet meer voor de melk dan de prijs $P_s (= P_g - \text{superheffing})$. Bij een superheffing van 100% is deze prijs uiteraard nul. Onder het nieuwe systeem blijft de superheffingsregel voor

een produktie die boven het quotum Q_s uitgaat gewoon van kracht. Daarnaast echter ontvangen producenten voor hun produktie Q_t (Q_t is de melkaanvoer) een toeslag. Voor die hoeveelheid krijgen ze dus een prijs $P_t (= P_g + \text{toeslag})$. Maar over de rest van hun superheffingshoeveelheid ($Q_s - Q_t$) moet een heffing betaald worden. Voor die hoeveelheid ontvangt een producent dus een prijs $P_h (= P_g - \text{heffing})$.

De heffing, de toeslag en de hoeveelheid Q_t zijn zo gekozen ten opzichte van elkaar, dat een melkveehouder die gewoon door wil gaan zijn quotum te produceren, geen verschil in inkomsten merkt: wat hij minder ontvangt over zijn laatste liters wordt precies gecompenseerd door wat hij meer ontvangt over de eerste liters. In de figuur is dit weergegeven door de twee gearceerde gedeeltes, die in oppervlakte precies even groot zijn. De hoogte van de heffing en het traject waarover de toeslag geldt kunnen in allerlei varianten worden gekozen.

In het begin zou de maatregel ook neutraal moeten zijn voor het EG-budget, EG-inkomen en consumenten. Het is echter de bedoeling, dat de heffing zo groot is, dat melkveehouders erdoor worden aangemoedigd, hun produktie verder terug te brengen dan de garantiehoeveelheid Q_s bij superheffing. Zo ontvangen ze een toeslag over het eerste deel van hun produktie, maar hoeven over het andere deel geen heffing meer af te staan. Aldus gaan de producenten er in inkomen op vooruit. Als de melkproduktie door hun reaktie omlaag gaat, is dit ook gunstig voor het EG-budget van de zuivelsector.

Fig. 9.2.1. Werking van het systeem van toeslagen en heffingen.



De verschillende lange termijnvisies waarop dit alternatief kan aansluiten

VD: Het systeem van toeslagen en heffingen, in welke variant ook uitgevoerd, heeft als opzet het meer flexibel maken van het zuivelbeleid. Daarbij wordt rekening gehouden met de situatie dat sommige bedrijven tegen relatief lage melkprijzen de laatste hoeveelheid van hun quotum liever niet produceren terwijl andere dat wel doen. Het gevolg hiervan is niet alleen een aanmerkelijke budgetbesparing (vanwege het hoge niveau van "disposal costs" op dit produktieniveau), maar ook het creëren van een markt waarop het aanbod aansluit op de vraag (zowel binnen als buiten de Gemeenschap). Wanneer dit gebeurt kan het beleid zich verder globaal volgens drie lange termijn visies ontwikkelen. Hierbij moet opgemerkt worden, dat de EG uiteraard niet de enige regulator op de wereldmarkt is. Als de EG haar produktie drastisch inkrimpt, kunnen andere landen hun marktaandeel op de wereldmarkt gaan vergroten.

X In de eerste plaats kan men de mening toegedaan zijn dat op lange termijn een quotaregeling de beste (of wellicht enige) manier is, om de steeds toenemende produktie te beperken en de Gemeenschap in staat te stellen een redelijke prijs aan de melkveehouders te betalen. In dat geval kan na in werking treden van dit alternatief de totale superheffingshoeveelheid worden teruggebracht tot een lager niveau, gecombineerd met hogere prijzen (in eerste instantie: de oude prijs met een toeslag op het eerste traject van de superheffingshoeveelheid) en zo een aanzienlijke budgetbesparing opleveren, zonder dat de producenten in inkomen achteruit gaan. Het systeem van toeslagen en heffingen is dan een methode om geleidelijk tot deze situatie te komen (bijvoorbeeld in drie tot vijf jaar).

X In de tweede plaats kan men van mening zijn, dat de superheffing voor veel producenten een goed zuivelbeleid is, maar dat het een star systeem is, dat zeer efficiënte bedrijven en nieuwkomers onvoldoende groeikansen geeft. In dit geval kan het systeem van toeslagen en heffingen de voorwaarden scheppen voor verdere groei bij bepaalde groepen bedrijven terwijl de anderen teruggaan in produktie (zie paragraaf 9.3). Dit kan door na invoering van het systeem de superheffing en de heffing over het laatste traject van de superheffingshoeveelheid samen te vervangen door een algemene heffing (of lage superheffing) waardoor alleen bedrijven met de laagste marginale kosten hun produktie zullen uitbreiden.

X In de derde plaats kan men van mening zijn dat op lange termijn een vrije markt zou moeten ontstaan, waarbij eventueel - tijdelijk dan wel permanent - een flankerend beleid gevoerd kan worden om de producenten een redelijk inkomen te garanderen. Na invoering van het systeem van toeslagen en heffingen kan deze situatie bereikt worden, door geleidelijk de consumentenprijzen voor zuivelprodukten te verlagen (en vanaf een bepaald punt vrij te laten) en tegelijkertijd de toeslag over het eerste traject van de superheffingshoeveelheid te verhogen als men de producenten een bepaald inkomen wil garanderen. Deze toeslag zou later ook het karakter van een directe inkomenstoelage kunnen krijgen ofwel kunnen komen te vervallen.

Nadere uitwerking van het beleidsalternatief

Er zijn allerlei varianten van het systeem van toeslagen en heffingen denkbaar. In dit rapport is een van de mogelijkheden verder uitgewerkt. Daarbij wordt geconstateerd, dat in december 1986 door de Ministerraad besloten is, vanaf het komende melkprijsjaar de totale heffingsvrije hoeveelheid van de Gemeenschap te korten met 4%, en het jaar daarna met nog eens 1,5% extra. Er is bij de formulering van het basisalternatief - voort-

zetting van het huidige superheffingsbeleid - vanuit gegaan, dat deze korting vanwege de marktsituatie zal voortduren over de periode 1989-1997. De gedachtengang vanuit dit nieuwe beleidsalternatief is, dat een zelfde afname van de melkproductie en de daarmee samenhangende budgettaire lasten op een meer flexibele manier gerealiseerd zou kunnen worden door middel van toeslagen en heffingen. Bij dit alternatief wordt de schorsing van quota dus ongedaan gemaakt. Een groot voordeel daarvan zou zijn, dat melkveehouders verschillend kunnen reageren vanuit hun verschillende marginale kostenniveaus. Minder efficiënte producenten kunnen hun productie terugbrengen naar een niveau waarvoor alleen een toeslag geldt, en daardoor een inkomensachteruitgang die significant is vermijden, terwijl efficiënte producenten hun productie niet terug hoeven te brengen naar een niveau dat 5,5% onder hun oude superheffingsquotum ligt. Zowel vanuit beleidsoogpunt als voor melkveehouders is dit systeem flexibeler dan het basisalternatief.

In de hier verder uitgewerkte variant van het systeem van toeslagen en heffingen wordt het totale superheffingsquotum van de Gemeenschap teruggebracht naar het oude niveau zonder korting van 5,5%, maar inclusief communautaire opkoopregeling (zoals beschreven in hoofdstuk 6). De korting op het quotum bij toenemend vetgehalte wordt ook gehandhaafd. In tabel 9.2.1. is weergegeven, op welk niveau het EG-superheffingsquotum in dat geval in de verschillende jaren komt te liggen. Daarbij moet opgemerkt worden, dat het hier gaat over de som van het fabrieksquotum en het zogenaamde huisquotum. Over de laatste 20% van het EG-superheffingsquotum wordt nu een heffing geheven van 40% van de producentenprijs. Dan is te berekenen, dat de toeslag, die over de eerste 80% van het quotum wordt gegeven, 10% van de producentenprijs bedraagt. In figuur 9.2.1. betekent dit, dat:

$$Q_t = 0.8 * Q_s \quad P_h = 0.6 * P_g \quad P_t = 1.1 * P_g$$

Q_s in deze figuur ligt boven het quotum onder het basisalternatief. De korting van 5,5% is immers opgeheven.

Op grond van gegevens uit het EG-informatienet is het aannemelijk te maken, dat ca. 50% van de melk wordt geleverd door bedrijven, die nog rendabel zouden kunnen produceren tegen 60% van de producentenprijs (dus op het traject Q_t tot Q_s , waarvoor een heffing geldt van 40%). We noemen dit groep I. Zij zullen hun productie dus gaan uitbreiden naar de superheffingshoeveelheid zonder schorsing van quota. Er is verondersteld dat deze aanpassing op korte termijn kan plaatsvinden omdat de productiecapaciteit op de bedrijven nog aanwezig is. De eventueel benodigde koeien zijn ook nog te verkrijgen bij de bedrijven die inkrimpen. Van de overige 50% van de melkaanvoer kan slechts een deel rendabel geproduceerd worden op dit prijsniveau inclusief heffing.

Omdat over het traject Q_t tot Q_s geen gegevens beschikbaar zijn wat betreft het verloop van de marginale kosten voor verschillende bedrijfstypen en regio's in de EG (men is nog niet zover in productie teruggegaan, het is geen traject waarover waarnemingen zijn gedaan), moeten veronderstellingen gemaakt worden. Er is vanuit gegaan, dat de helft van deze melk wordt geleverd door bedrijven, die teruggaan naar een produktieniveau waarvoor alleen een toeslag geldt. Het gaat hier dus om bedrijven die in 1988/89 25% van de melkproductie in de EG voortbrachten. We noemen dit groep III. Zij kunnen niet rendabel produceren boven het niveau van 60% van de producentenprijs. De andere helft van deze melk (dus de overige 25%) wordt geproduceerd door melkveehouders die - gemiddeld genomen - het produktieniveau van 1988/89 handhaven. Dit is groep II. Op de productie van groep II werken diverse krachten. Enerzijds is er de tendens om bij ver-

vangingsinvesteringen e.d. de produktie terug te brengen naar het niveau Qt. Anderzijds neemt de produktie per koe toe en zal de neiging ontstaan om de produktie uit te breiden. De uitbreidingsmogelijkheden zijn overigens gering omdat vrij snel de grens wordt bereikt waar superheffing betaald moet worden. Dit wordt nog versterkt door de vetquotering. Het geheel aan overwegingen leidt tot de veronderstelling dat dit deel van de melkproduktie qua volume constant blijft (zie tabel 9.2.1).

Verder is verondersteld dat, evenals onder het basisalternatief, een zekere overschrijding van het superheffingsquotum zal optreden. Deze is gesteld op ongeveer 2% van de produktie van groep I.

De bovenstaande veronderstellingen en berekeningen leiden tot een omvang van de melkproduktie die in tabel 9.2.1 is weergegeven.

Tabel 9.2.1. Melkproduktie (in mln ton) van diverse categorieën bij het heffingen- en toeslagensysteem.

Jaar	Totaal quotum (1)	Groep I (2)	Groep II (3)	Groep III (4)	Niet geobserv. (5)	Over- schr. (6)	Totaal prod. (7)
1989	99,1	49,5	23,4	19,8	2,4	1,0	96,1
1990	98,7	49,4	23,4	19,7	2,5	1,0	95,9
1991	98,3	49,2	23,4	19,7	2,5	1,0	95,7
1992	98,0	49,0	23,4	19,6	2,6	1,0	95,6
1993	97,6	48,8	23,4	19,5	2,6	1,0	95,3
1994	97,2	48,6	23,4	19,5	2,6	1,0	95,1
1995	96,9	48,4	23,4	19,4	2,7	1,0	94,9
1996	96,5	48,3	23,4	19,3	2,7	1,0	94,7
1997	96,2	48,1	23,4	19,2	2,7	1,0	94,4

- (1) Fabrieks- en huisquotum, zonder schorsing van quota en met vetquote-ring.
- (2) Produktieomvang van de melkveehouders die 50% van het quotum hebben en het totale quotum volmelken (excl. overschrijding).
- (3) Produktieomvang van de melkveehouders die 25% van het quotum hebben en - gemiddeld genomen - de produktie van voor 1988/89 handhaven.
- (4) Produktieomvang van de melkveehouders die 25% van het quotum hebben en op de toeslaggrens gaan produceren.
- (5) Niet geobserveerde produktie.
- (6) Produktie waarover superheffing wordt geheven.
- (7) Totale melkproduktie bij het systeem met toeslagen en heffingen.

Effecten van het systeem van toeslagen en heffingen voor de melkveehouderij

Voor de totale groep melkveehouders zijn de inkomensverschillen tussen het heffingen- en toeslagensysteem en het basisalternatief gering (zie tabel 9.2.2). Weliswaar is de toeslag die aan de melkveehouders betaald wordt hoger dan de heffing (het verschil bedraagt bijvoorbeeld in 1989 ongeveer 600 mln ECU); bij het basisalternatief is er echter een vergoeding voor de schorsing van quota die 450 mln ECU bedraagt. Wel is het mogelijk

dat door de gehanteerde rekenmethodiek (zie hoofdstuk 4) de kostendaling bij een schorsing van quota iets is overschat. Hierdoor worden de berekende effecten voor het heffingen- en toeslagensysteem onderschat. Het gaat echter om kleine verschillen. De inkomensverdeling tussen de melkveehouders kan echter verschillen van het basisalternatief.

Zoals uit tabel 9.2.2 kan worden afgelezen, ligt de melkprijs inclusief heffing al in 1991 op een lager niveau dan de exportprijs van melk. Dit zou een reden kunnen zijn voor vermindering van de heffing. Uiteraard heeft zo'n reductie gevolgen voor de produktieomvang en het zuivelbudget.

De gevolgen voor consumenten, EG-budget en EG-inkomen zijn (in vergelijking met het basisalternatief) vrijwel te verwaarlozen. Dit impliceert dan dat het terugbrengen van het melkquotum in 1987 en 1988 via de opkoopregeling en de schorsing van quota, de eventueel te behalen voordelen van het toeslagen- en heffingensysteem heeft weggehaald. Zeker aan het eind van de periode 1989-1997 wordt het stadium bereikt waarbij een geringere melkproduktie de budgetlasten niet vermindert.

Effecten voor andere sectoren van de landbouw

Het heffingen- en toeslagensysteem geeft qua melkproduktie slechts minimale verschillen te zien ten opzichte van het basisalternatief. In het begin van de periode 1989-1997 ligt de melkproduktie iets lager; aan het eind van de periode is de produktie iets hoger. Over de gehele periode is het verschil nooit meer dan 0,5 mln ton melk. Daarom zijn de effecten voor de andere sectoren van dit beleidsalternatief (ten opzichte van het basisalternatief) van geringe betekenis.

Administratieve uitvoering

Het toezicht op de administratieve verwerking van heffingen en toeslagen dient te berusten bij Gemeenschapsorganen, met delegatie van de uitvoering naar nationale organisaties. Het uitbetalen van een mengprijs moet verhinderd worden. Het kan daarom wenselijk zijn dat alle landen een A-quotum invoeren. Een correcte toepassing van het heffingen- en toeslagensysteem is dan gemakkelijker te realiseren. Onder het B-quotum is, zoals de ervaring leert, een bepaalde vorm van verevening soms moeilijk te voorkomen. Verder is het systeem niet wezenlijk anders dan het superheffingssysteem: iedere melkveehouder heeft nu een quotum, dat uit twee componenten bestaat die in een vaste verhouding tot elkaar staan (Qt en Qs-Qt).

Er moet echter voorkomen worden, dat zuivelfabrieken een mengprijs gaan uitbetalen, want dan worden de consequenties van de heffing niet direct aan individuele producenten doorberekend, en dat zou de effectiviteit van het systeem ernstig beperken. De uitbetaling van de toeslagen kan echter ook door de overheid of gemeenschapsorganen worden uitgevoerd. Een andere manier om een goede uitvoering van het systeem door de zuivelfabrieken te waarborgen is, een boete te geven aan degenen, die een mengprijs hanteren. Bijvoorbeeld door het quotum van de fabriek in kwestie (c.q. de daarbij aangesloten melkveehouders) te verminderen. Het systeem is flexibel: naar gelang de marktsituatie of de reactie van de boeren kunnen de niveaus van de heffing, toeslag en het traject waarover deze worden toegepast, worden aangepast in de loop van de tijd.

Tabel 9.2.2. Effecten van een systeem van toeslagen en heffingen hoeveelheden in mln ton (melkequivalenten); prijzen in ECU/ton en bedragen in mld ECU van 1983.

Variabele	1989	1991	1993	1995	1997
Quotum totaal	99.8	99.8	99.8	99.8	99.8
aanvoerquotum	96.5	96.5	96.5	96.5	96.5
huisquotum	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3
Productie totaal	96.1	95.7	95.3	94.9	94.4
met toeslag	79.1	78.5	78.0	77.4	76.9
met heffing	13.6	13.7	13.8	13.8	13.9
met superheffing	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
niet geobserveerd	2.4	2.5	2.6	2.7	2.7
Import	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6
Consumptie/Verbruik					
intern verbruik					
(gewone prijzen)	77.8	78.4	80.8	81.5	82.2
mager poeder en					
ondermelk kalveren	6.2	5.6	5.3	5.0	4.0
commerciële export	11.5	11.4	10.4	8.6	8.4
voedselhulp	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4
gesubsidieerde boter	2.6	2.5	-	-	-
kerstboter	0.4	0.4	-	-	-
overige afzet	1.2	0.0	-	-	-
Voorraadverandering					
boter	-2.2	-2.2	-1.1	0.0	0.0
mager poeder	-2.1	-0.5	0.0	0.0	0.0
Prijzen					
producentenprijs					
-met toeslag	291	285	280	274	269
-met heffing	171	167	164	161	158
-met superheffing	27	26	26	25	25
prijs gewoon intern					
verbruik	272	266	261	256	251
mager poeder en					
ondermelk kalveren	158	155	151	148	199
export	163	176	198	220	225
gesubsidieerde boter	109	107	-	-	-
kerstboter	177	173	-	-	-
overige afzet	29	20	-	-	-
Medeverantwoordelijkheidsheffing in %	2	2	2	2	2
Jaarlijkse verschuiving aanbodcurve in %	2.9	2.7	2.4	2.4	2.5

-vervolg tabel 9.2.2. -

Variabele	1989	1991	1993	1995	1997	Tot*
Inkomens(componenten)						
bruto opbrengst	26.0	25.4	24.8	24.1	23.5	
medeverantw.heffing	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	
superheffing	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	
toeslag	1.9	1.9	1.8	1.8	1.7	
heffing	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	
Gezinsinkomen uit bedrijf						
in de melkveehouderij	11.5	11.7	11.9	11.8	11.8	
idem, (index 1983=100)	89	91	92	92	92	
Budgetlasten markt- en prijsbeleid zuivel						
totaal (**)	3.4	2.6	1.4	0.9	0.5	
restituties	1.4	1.2	0.8	0.4	0.3	
int. afzet subsidies	1.5	1.1	0.6	0.5	0.2	
opslagkosten	0.5	0.3	0.1	0.1	0.1	
Budgetlasten zuivel (ECU per 100 kg melk)						
	3.5	2.7	1.5	1.0	0.5	
Inkomenseffecten (t.o.v.basisalternatief)						
producenteninkomen	+0.1	+0.1	+0.1	+0.1	+0.2	+0.9
consumenteninkomen	+0.0	-0.0	+0.0	+0.0	+0.0	+0.0
budgetlasten	+0.1	+0.1	+0.1	+0.1	+0.1	+0.8
EG-inkomen	+0.1	+0.1	+0.0	+0.1	+0.1	+0.5
Andere sectoren (veranderingen zijn t.o.v. basisalternatief)						
rundvlees						
-prijs (ECU/kg)	1.88	1.85	1.80	1.75	1.70	
-produktie (mln ton)	7.75	7.62	7.56	7.44	7.34	
-verbruik (mln ton)	7.14	7.03	6.99	6.93	6.88	
-verand. EG-budgetl.	+0.02	-0.01	-0.00	-0.01	-0.01	
schapen						
-verandering prod.	+0.00	+0.00	+0.00	-0.00	-0.00	
-verand. EG-budgetl.	+0.00	+0.00	+0.00	-0.00	-0.00	
'voergranen'						
-verandering importen	-0.10	-0.05	+0.01	+0.06	-0.10	
-verandering prod.	+0.25	+0.15	+0.02	-0.09	-0.28	
-verand. EG-budgetl.	+0.01	+0.01	+0.00	-0.00	-0.01	

* Gedisconteerd naar 1989 met een disconteringsvoet van 3%

** Onder aftrek van inkomsten uit medeverantwoordelijkheidsheffing, superheffing en importen en met verrekening van toeslag en heffing

De Veer (1985b) signaleert mogelijke verliezen in de zuivelindustrie wegens onderbezetting bij introductie van dit alternatief. Daarom stelt hij voor, als aanvullende maatregel, een kortingspercentage in te bouwen op de per zuivelfabriek te betalen heffing, als men de produktie heeft teruggebracht tot een niveau dat beneden het huidige quotum (Q_s in figuur 9.2.1) ligt. Uiteraard zijn de (eventuele) budgettaire besparingen van het systeem van toeslagen en heffingen minder groot, als deze aanvullende maatregel als tegemoetkoming aan de zuivelindustrie wordt uitgevoerd. Ook kan men overwegen een zuivelfabriek gewoon een vergoeding in geld te geven om het verlies te compenseren.

Overige effecten

Het aantal melkveehouderijbedrijven zal onder dit alternatief waarschijnlijk minder hard teruglopen dan onder het superheffingsalternatief, omdat de produktiedaling met een minder grote inkomensdaling gepaard gaat als gevolg van invoering van de toeslag. Vooral kleine bedrijven, die door een reductie van hun quotum met 5,5% wellicht op een niveau aanlanden, waarbij geen redelijk inkomen meer op het bedrijf te halen valt, zullen onder het systeem met toeslagen en heffingen door de hogere prijs die ze voor hun lagere produktie ontvangen langer kunnen blijven voortbestaan. Daar komt bij dat onder dit alternatief de lidstaten wellicht minder snel geneigd zullen zijn om over te gaan tot het instellen van nieuwe nationale opkoopregelingen dan onder het basisalternatief. Ook daardoor kan het aantal bedrijven minder snel teruglopen.

Het effect op de internationale handelsverhoudingen verschilt niet van dat onder het basisalternatief, omdat de produktieomvang, en daarmee de gesubsidieerde export, in beide gevallen op een vergelijkbaar niveau uitkomt.

9.3 Een lagere superheffing bij quotumoverschrijding en een hogere medeverantwoordelijkheidsheffing

Korte beschrijving van de inhoud van het systeem

De werking van het systeem wordt grafisch weergegeven in figuur 9.3.1. Onder het huidige superheffingssysteem geldt een gegarandeerde producentenprijs (inclusief een medeverantwoordelijkheidsheffing van 2%) P_g voor de garantiehoeveelheid Q_s . Als de produktie boven Q_s uitgaat, moet een superheffing betaald worden en is de prijs dus P_{s1} ($=P_g$ - superheffing). Onder dit alternatief geldt een hogere medeverantwoordelijkheidsheffing dan onder de superheffing voor de produktie tot het niveau Q_s . Een producent ontvangt dan voor zijn quotum de lagere prijs P_{mvh} ($=P_g$ - medeverantwoordelijkheidsheffing). Bij quotumoverschrijding hoeft echter geen superheffing meer betaald te worden van 75% (of 100%) maar een lagere superheffing van 50%. Boven Q_s geldt dus een prijs van P_{s2} ($=P_g$ - lagere superheffing van 50%).

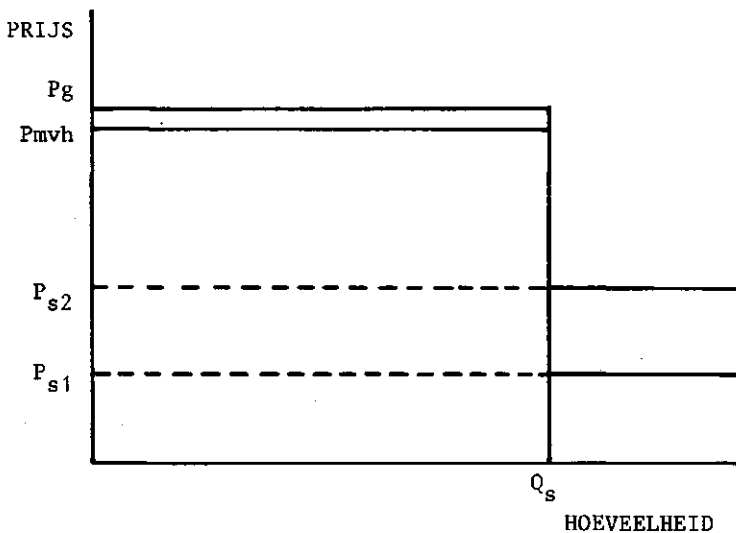
De lange termijn filosofie waarop het systeem is gebaseerd

Momenteel wordt de produktie in de EG-zuivelsector aan banden gelegd door een superheffing, die zo hoog is, dat het voor de meeste melkveehouders onaantrekkelijk is om boven hun individuele quotum (of, voor een groep producenten, boven hun fabrieksquotum) te produceren. Op lange termijn leidt dit tot een verstarring in de sector. Het is onmogelijk een nieuw

melkveehouderijbedrijf te beginnen. Evenmin is het reëel, om technologische vernieuwingen te realiseren, die een produktie-uitbreiding op het bedrijf met zich meebrengen zonder grond met het bijbehorende quotum te moeten kopen. Het zou daarom aantrekkelijk zijn voor de efficiëntere bedrijven, als ze boven de garantiehoeveelheid tegen een prijs zouden kunnen afzetten, die overeenkomt met de (wereld-)marktprijs in plaats van met de huidige prijs inclusief superheffing. Als boven een bepaald quotum deze (wereld-)marktprijs geldt, is de weg open voor moderne bedrijven om zich verder te ontwikkelen en is er ruimte voor nieuwe bedrijven die tegen lage kosten kunnen produceren. Deze nieuwe situatie kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door boven een bepaald quotum een niet zo hoge superheffing te laten betalen. Zo keert men van een situatie met historische produktierechten terug naar meer een marktgeoriënteerde produktie.

Aangezien het niveau van de superheffing gebaseerd is op de 'disposal costs' voor het FEOGA voor de hoeveelheden boven de garantiehoeveelheid zou een vervanging van de hoge superheffing door een lagere tot onaanvaardbare lastenverzwaring van het EG-budget voor de zuivel leiden. Dit bezwaar kan ondervangen worden door een verhoging van de medeverantwoordelijkheidsheffing die kan variëren met de marktsituatie, dus naar gelang de kosten die gemaakt moeten worden voor afzet van produktie boven de garantiehoeveelheid. Dit betekent wel, dat de producenten een zekere inkomensdaling zullen ondervinden in vergelijking met het basisalternatief. Daar staat echter tegenover, dat meer efficiënte producenten de mogelijkheid krijgen hun produktie verder uit te breiden.

Figuur 9.3.1. Werking van het systeem van een lagere superheffing bij quotumoverschrijding.



Nadere uitwerking van het beleidsalternatief

De garantiehoeveelheid van het systeem blijft hetzelfde als onder het basisalternatief, en de producenten ontvangen daarvoor een garantieprijs, zoals onder de superheffing - met een verhoging van de algemene medeverantwoordelijkheidsheffing, zoals boven genoemd, van 4%. De medeverantwoordelijkheidsheffing geldt, net als onder het huidige superheffingssysteem, ook boven de garantiehoeveelheid. De superheffing gaat echter 50% van de richtprijs bedragen, zowel voor landen met een A-quotum als voor landen met een B-quotum. De schorsing van quota wordt evenals bij het basisalternatief gehandhaafd. De prijsontwikkeling is hetzelfde als onder het huidige systeem, te weten 1% reële prijsdaling per jaar. Er is vanuit gegaan, dat de huidige garantiehoeveelheid onder dit nieuwe systeem met een bepaalde hoeveelheid overschreden zal worden, en dat die overschrijding zal toenemen in de tijd.

Methodiek bij het berekenen van de produktie-effecten

Op grond van de volgende veronderstellingen en berekeningen is afgeleid, dat onder een systeem met een lagere superheffing van 50%, het quotum in 1997 met ca. 20% overschreden zal worden.

- Er is een overcapaciteit in de melkveehouderij als gevolg van het feit dat de produktie in 1989 aanmerkelijk lager is dan in 1983. Deze overcapaciteit is procentueel minder groot dan de teruggang in melkproduktie, omdat een deel van de overcapaciteit na de vijf jaar waarin de superheffing in werking was, niet meer in gebruik kan worden gesteld. De toegepaste korting bedraagt 30%.
- Er is een jaarlijkse stijging van de melkproduktie per koe. Ook hierdoor ontstaat capaciteit om in 1989 de produktie te gaan uitbreiden.
- Met behulp van gegevens uit het EG-Informatienet (RICA) over 1983/84 met aanvullende gegevens over 1984/85 kan een schatting gemaakt worden van de potentiële produktieuitbreiding, op grond van het niveau van variabele kosten in vergelijking met de opbrengsten.
- Ook onder het huidige superheffingssysteem zijn er al producenten die hun quotum overschrijden (zie tabel 7.1.1). In sommige landen hebben de producenten blijkbaar een kostenniveau dat overschrijding aantrekkelijk maakt, ondanks een niveau van gemiddelde variabele kosten per groep producenten dat daar niet op wijst. Daarom is het nodig om voor enkele landen de berekende overschrijding op te hogen.
- Gedurende de periode 1989-1997 neemt de capaciteit voor overschrijding toe omdat de melkproduktie per koe blijft oplopen. Ook hier is weer, rekening houdend met het niveau van de variabele kosten, een extra overschrijding bepaald.
- Tot slot is een - enigszins arbitrair gekozen - additioneel percentage genomen van 6% (van de melkproduktie in 1988/89) om rekening te houden met bedrijven die gaan investeren in een uitbreiding van de produktiecapaciteit, ondanks het relatief lage prijsniveau. Voor dit onderdeel is, aan het eind van deze paragraaf, een gevoeligheidsanalyse opgenomen.

In tabel 9.3.1 worden deze produktie-effecten per land en voor de EG-9 weergegeven.

Per land is dus op grond van gegevens uit het EG-boekhoudnet geschat, welk aandeel potentiële overschrijders bij een lage superheffing hebben in de huidige melkproduktie. Daarbij wordt er vanuit gegaan, dat zij beslissen om hun produktie uit te breiden op grond van op korte termijn variabele kosten (voerkosten, veespecifieke kosten) binnen de capaciteit die er op

dat moment bestaat wat betreft de vaste (op lange termijn variabele) produktiemiddelen. Vooral als het systeem langer blijft bestaan is het berekende overschrijdingspercentage een onderschatting. Op langere termijn kan de capaciteit immers ook worden uitgebreid d.m.v. investeringen. Zeker als op langere termijn het niveau van deze lagere superheffing afhankelijk gesteld wordt van de situatie op de wereldzuivelmarkt, kunnen verwachtingen daaromtrent het investeringsklimaat in de melkveehouderij gaan beïnvloeden.

Tabel 9.3.1. Berekening van overschrijdingspercentages bij een superheffing van 50% op grond van een samenstel van indicatoren. Alle cijfers zijn in procenten.

Land	Capaciteit	Prod. per koe	Ruimte 1983-1988	Benutting wegens var. kosten	Theor. overschrijding	Bijgestelde overschr. begin	Overschrijding eind
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
B.R.D.	15	8	19	40	8	8	14
Frankrijk	11	9	17	60	10	10	19
Italië	7	6	11	20	2	2	4
Nederland	15	8	19	30	6	9	13
België	10	5	12	30	4	6	9
Luxemburg	5	8	12	30	4	6	10
V.K.	16	10	22	30	7	8	13
Ierland	5	10	14	70	10	10	21
Denemarken	14	10	21	20	4	5	9
EG-9	12	9	18	41	7	8	14

- (1) Beschikbaar gekomen capaciteit t.g.v. een vermindering van de melkproductie (hierop wordt een correctie van 30% toegepast).
- (2) Stijging van de gemiddelde melkgift per koe over de periode 1984-1988.
- (3) Theoretische ruimte voor produktieuitbreiding op grond van (1) en (2).
- (4) Benuttingspercentage van de theoretische ruimte, ontleend aan het aandeel van de variabele kosten in de totale opbrengsten.
- (5) Theoretische overschrijding, berekend uit (3) en (4).
- (6) Bijgesteld overschrijdingspercentage (begin van de periode); mede op grond van superheffingshoeveelheid en werkelijk betaald percentage superheffing (zie tabel 7.1.1).
- (7) Overschrijding aan het eind van de periode, bepaald uit (6), de produktiestijging per koe en (4).

Effecten van het systeem van lage superheffing en hoge medeverantwoordelijkheidshoefing voor de melkveehouderij

In tabel 9.3.2 zijn de resultaten voor dit beleidsalternatief weergegeven. Hoewel er geen onderscheid is gemaakt tussen effecten voor verschillende groepen producenten, lijkt het toch nuttig om hier een opmerking over te maken.

Tabel 9.3.2. Effecten van een systeem van lage superheffing en hoge medeverantwoordelijkheidsheffing; hoeveelheden in mln ton (melk of melkequivalenten); prijzen in ECU/ton en bedragen in mld ECU van 1983

Variabele	1989	1991	1993	1995	1997
Quotum totaal	94.3	94.3	94.3	94.3	94.3
aanvoerquotum	91.2	91.2	91.2	91.2	91.2
huisquotum	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
Productie totaal	99.2	102.2	105.4	108.7	111.9
met lage superheffing	3.6	7.2	11.1	15.0	18.9
niet geobserveerd	2.4	2.5	2.6	2.7	2.7
Import	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Consumptie/Verbruik					
intern verbruik					
(gewone prijzen)	77.8	78.4	79.0	79.7	80.4
mager poeder en					
ondermelk kalveren	6.2	5.8	5.7	5.6	5.3
commerciële export	11.5	12.5	13.7	14.3	15.0
voedselhulp	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4
gesubsidieerde boter	2.6	2.5	2.5	2.5	2.5
kerstboter	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
overige afzet	4.3	5.1	5.3	6.4	8.4
Voorraadverandering					
boter	-2.2	-2.2	-1.1	0.0	0.0
mager poeder	-2.1	-0.5	0.0	0.0	0.0
Prijzen					
producentenprijs	262	257	252	247	242
producentenprijs					
(boven quotum)	143	140	137	134	132
prijs gewoon intern					
verbruik	271	266	261	255	250
mager poeder en					
ondermelk kalveren	158	155	151	148	146
export	163	160	157	154	151
gesubsidieerde boter	109	107	104	102	100
kerstboter	177	173	170	166	163
overige afzet	30	27	27	27	27
Medeverantwoordelijk-					
heidsheffing in %	4	4	4	4	4
Jaarlijkse verschuiving					
aanbodcurve in %	3.3	3.3	3.6	3.9	4.0

-vervolg tabel 9.3.2. -

Variabele	1989	1991	1993	1995	1997	Tot*
Inkomens(componenten)						
bruto opbrengst zuivel	25.6	25.4	25.3	25.2	25.0	
schorsing quota	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	
medeverantw.heffing	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	
lage superheffing	0.4	0.8	1.3	1.7	2.1	
Gezinsinkomen uit bedrijf						
in de melkveehouderij	11.0	11.2	11.3	11.2	11.3	
idem, (index 1983=100)	85	86	87	87	88	
Budgetlasten markt- en prijsbeleid zuivel						
totaal (**)	3.1	2.7	2.2	1.9	1.9	
restituties	1.4	1.5	1.6	1.6	1.7	
int. afzet subsidies	2.2	2.3	2.3	2.5	2.9	
opslagkosten	0.5	0.3	0.1	0.1	0.1	
Budgetlasten zuivel						
(ECU per 100 kg melk)	3.1	2.6	2.1	1.7	1.7	
Inkomenseffecten						
(t.o.v.basisalternatief)						
producenteninkomen	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1	+0.0	-1.2
consumenteninkomen	-0.2	-0.2	+0.2	+0.2	+0.4	+0.4
budgetlasten	-0.2	+0.1	+0.5	+0.7	+1.1	+3.1
EG-inkomen	-0.1	-0.5	-0.5	-0.6	-0.6	-3.8
Andere sectoren						
(veranderingen zijn						
<u>t.o.v. basisalternatief</u>)						
rundvlees						
-prijs (ECU/kg)	1.91	1.88	1.84	1.79	1.74	
-productie (mln ton)	7.34	7.25	7.10	6.94	6.82	
-verbruik (mln ton)	7.06	6.96	6.90	6.84	6.78	
-verand. EG-budgetl.	-0.13	-0.15	-0.18	-0.20	-0.20	
schapen						
-verandering prod.	-0.02	-0.03	-0.05	-0.06	-0.07	
-verand. EG-budgetl.	-0.01	-0.01	-0.02	-0.02	-0.02	
'voergranen'						
-verandering importen	+0.39	+0.91	+1.48	+2.03	+2.53	
-verandering prod.	-1.09	-2.56	-4.14	-5.66	-7.02	
-verand. EG-budgetl.	-0.05	-0.11	-0.17	-0.22	-0.27	

* Gedisconteerd naar 1989 met een disconteringsvoet van 3%

** Onder aftrek van inkomsten uit medeverantwoordelijkheidsheffing, superheffing en importen

- Producenten met relatief hoge (marginale) kosten.

Voor deze groep producenten geldt, dat het niet mogelijk is om rendabel te produceren boven de superheffingshoeveelheid tegen een prijs die 50% lager ligt (exclusief medeverantwoordelijkheidsheffing). Men zal dan ook op het huidige niveau blijven produceren en een inkomensdaling ondervinden als gevolg van de hogere medeverantwoordelijkheidsheffing.

- Producenten met relatief lage (marginale) kosten.

Deze groep producenten ondervindt ook een inkomensdaling als gevolg van een hogere medeverantwoordelijkheidsheffing over de geproduceerde hoeveelheid. Voor hen is het echter wel rendabel om de produktie verder uit te breiden boven de garantiehoeveelheid, waardoor ze een inkomensstijging realiseren.

Het gezinsinkomen in de melkveehouderij ligt iets lager dan onder de superheffing, dit ondanks de wat hogere prijzen van rundvlees. De budgetlasten van de zuivelsector blijven relatief hoog; in 1997 liggen de budgetlasten voor restituties en interne afzetsubsidies nog boven de 4 miljard ECU (van 1983), doch de melkveehouderij neemt hiervan rond 70% voor zijn rekening via de medeverantwoordelijkheidsheffing en de superheffing.

Effecten van het beleidsalternatief voor andere sectoren

Door de uitbreiding van de melkveehouderij, in vergelijking met het basialternatief, komt er relatief minder produktie in de andere sectoren. Dit betekent zowel hogere rundvleesprijzen als lagere budgetlasten voor rundvlees, schapen en 'voergranen'. Het totale budgeteffect in de andere sectoren belooft in 1997 meer dan 0,5 miljard ECU (van 1983).

Overige effecten

De groep bedrijven, voor wie het haalbaar is tegen een prijs van ongeveer 0,5 maal de huidige producentenprijs te gaan produceren, zal de produktie gaan uitbreiden. De bedrijven die tegen deze prijs niet kunnen uitbreiden krijgen een iets lager inkomen. Het aantal bedrijven neemt vermoedelijk af, vergeleken bij het basialternatief. Doch hier is, zoals reeds gesteld, geen verder onderzoek naar gedaan.

Exporten met behulp van heffingen, opgelegd aan producenten, staan bij de gedragsregels omtrent internationale handel gunstiger bekend dan exportsubsidies vanuit het budget. Dit geldt des te meer wanneer gedifferentieerde prijzen per producent worden gebruikt. Anderzijds is echter het totale gesubsidieerde exportvolume groter dan bij het basialternatief. Bovendien zijn de producenten in staat om bij deze (lagere) superheffing te produceren omdat zij voor een groot deel van de produktie een hogere prijs ontvangen. Er blijft dus het probleem, dat een toegenomen druk van de EG op de wereldmarkt de internationale handelspolitieke verhoudingen negatief kan beïnvloeden en een soortgelijk beleid bij andere exportlanden (die nu al voor een deel 'exportfinanciering' toepassen) kan uitlokken.

Administratief is het systeem uiteraard niet gecompliceerder dan de superheffing. De bedrijfsontwikkeling en de bedrijfsopvolging lijken minder problemen te geven dan bij het basialternatief. Bedrijven kunnen immers gemakkelijker besluiten om tegen de bestaande superheffing de produktie uit te breiden.

Een gevoeligheidsanalyse

In de voorgaande berekeningen is aangenomen dat bij de lage superheffing de overschrijding zal toenemen tot 20% (van het melkquotum in 1988/89). Hierbij is een overschrijding van 6% verondersteld voor de bedrijven die de productiecapaciteit uitbreiden, ondanks de relatief lage opbrengsten voor de extra geproduceerde melk. Dit is een zeer onzeker cijfer. In een gevoeligheidsanalyse is nagegaan welk effect een halvering van dit percentage (tot 3%) heeft op de uitkomsten. Er wordt alleen gelet op een beperkt aantal indicatoren (zie tabel 9.3.3). In vergelijking met tabel 9.3.2 leidt een geringere overschrijding tot een lagere overige afzet en komen de netto budgetlasten ook lager uit; in 1997 bedraagt het verschil ongeveer 0,4 miljard ECU. Dit ondanks de geïnde superheffing die ook nog met 0,4 miljard ECU terugloopt. De verschillen voor producenteninkomen, consumenteninkomen en budgetlasten in andere sectoren zijn gering. Het totale EG-inkomen komt bij de geringere overschrijding iets hoger uit. Marginaal gezien heeft de extra melk (bij overschrijding) een lager opbrengstniveau dan de prijs na aftrek van de superheffing. Een grotere overschrijding dan 20% leidt uiteraard tot verschillen met tabel 9.3.2 die tegengesteld zijn aan de hier geconstateerde verschillen.

Tabel 9.3.3. Enkele effecten van een systeem met lage superheffing en hoge medeverantwoordelijkheidsheffing; hoeveelheden in mln ton (melk of melkequivalenten); bedragen in mld ECU van 1983.

Variabele	1989	1991	1993	1995	1997	Totaal
Productie totaal	99.2	100.2	104.5	106.6	109.1	
met lage superheffing	3.6	7.2	10.1	13.1	16.0	
Consumptie/verbruik						
overige afzet	4.3	5.1	4.5	4.7	5.8	
Jaarlijkse verschuiving						
aanbodcurve	3.3	3.3	3.4	3.6	3.7	
Inkomenscomponenten						
bruto opbrengst zuivel	25.6	25.4	25.2	24.9	24.6	
lage superheffing	0.4	0.8	1.2	1.5	1.7	
Inkomenseffecten (t.o.v. basialternatief)						
producenteninkomen	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1	-0.0	-1.3
consumenteninkomen	-0.2	-0.2	+0.2	+0.2	+0.4	+0.5
budgetlasten	-0.2	+0.1	+0.5	+0.6	+0.9	+2.7
EG-inkomen	-0.1	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-3.4
Verandering budgetlasten						
andere sectoren (t.o.v. basialternatief)						
rundvlees	-0.13	-0.15	-0.16	-0.17	-0.18	
schapen	-0.01	-0.01	-0.02	-0.02	-0.02	
'voergraan'	-0.05	-0.11	-0.15	-0.18	-0.21	

9.4 Een verdergaande opkoopregeling

Korte beschrijving van de inhoud van het systeem

Het systeem werkt volgens dezelfde principes als de communautaire opkoopregeling die momenteel wordt ingevoerd. Dat betekent, dat jaarlijks de totale garantiehoeveelheid in de EG wordt verminderd - en per lidstaat naar rato van het aandeel in deze totale hoeveelheid. De nationale overheden worden echter in de gelegenheid gesteld deze hoeveelheid op te kopen, en ontvangen daarvoor een bijdrage uit het EG-budget. Het niveau van deze bijdrage moet hoger zijn dan bij de opkoopregeling die in hoofdstuk 6 is beschreven, omdat er anders te weinig belangstelling voor zou bestaan (een 'afroomeffect': de premie moet steeds hoger worden). De nationale overheden kunnen zelf nog een aanvulling hierop geven. Een producent kan in aanmerking komen voor een premie voor de hoeveelheid melk die hij uit productie genomen heeft. Deze premie wordt verstrekt in een aantal jaarlijkse termijnen. Ieder jaar kunnen de lidstaten een bepaalde hoeveelheid opkopen, voordat hun quotum wordt verminderd.

Lange termijn visie waarop dit alternatief is gebaseerd

Men kan de mening toegedaan zijn, dat op lange termijn een quotaregeling de beste (of wellicht enige) manier is, om de steeds toenemende productie te beperken en de Gemeenschap in staat te stellen, een redelijke prijs aan de producenten te betalen. De huidige totale garantiehoeveelheid is echter op grond van de historische productie vastgesteld op een niveau, waarbij nog steeds een aanzienlijk surplus bestaat, dat dito budgettaire lasten met zich meebrengt. Dit kan een reden zijn, om ervoor te pleiten, de garantiehoeveelheid terug te brengen tot een lager niveau. De hierdoor vrijkomende budgettaire middelen zouden voor een deel gebruikt kunnen worden om de producenten schadeloos te stellen voor het verlies aan inkomen als gevolg van deze maatregel. Een manier om dit te doen is, een verdergaande opkoopregeling in te stellen, vergelijkbaar met het systeem dat nu door de Europese Commissie nader is uitgewerkt.

Nadere uitwerking van de opkoopregeling

Bij de opkoopregeling zoals die in deze paragraaf nader uitgewerkt is wordt uitgegaan van een op te kopen hoeveelheid van 5 mln ton voor de EG-10. Deze 5 mln ton is gebaseerd op berekeningen, die erop wijzen dat de productie nog minstens zoveel moet worden teruggebracht, om te komen tot een situatie waarin van een intern marktevenwicht gesproken zou kunnen worden (Friedeberg, 1985 en 1986). De schorsing van quota blijft, evenals bij het basisalternatief, gehandhaafd.

Zoals hierboven al gesteld, zal de premie, die vanuit Brussel per 100 kg opgekochte melk wordt gegeven meer moeten zijn dan de 6 ECU voor zeven jaar die voor de huidige regeling geldt. Er wordt hier uitgegaan van een premie van 9 ECU voor 5 jaar. Verder is er de mogelijkheid voor de lidstaten, om deze premie aan te vullen vanuit het nationale budget. Deze aanvulling is gesteld op 2 ECU per 100 kg opgekochte melk gedurende 5 jaar, voor Nederland en de Bondsrepubliek. De andere landen worden geacht geen extra nationale premie aan dit bedrag toe te voegen.

Er wordt vanuit gegaan dat de effectiviteit van de regeling op EG-niveau 50% is. Dat wil zeggen, dat onder deze regeling per jaar 50% van de 1 mln ton feitelijk wordt opgekocht, en dat de rest gewoon aan het eind van het

jaar op de superheffingshoeveelheid in mindering wordt gebracht. Dit percentage is geschat op grond van gegevens uit het EG-informatienet van 1982 en 1983 met betrekking tot groepen melkveehouders (naar regio en klasse-grootte). Van deze groepen bedrijven zijn de gemiddeld variabele kosten bekend, waaruit globaal kan worden afgeleid, hoeveel producenten hun quotum willen laten opkopen gegeven een bepaald niveau van de premie. Bovendien is de premiehoogte en de effectiviteit van nationale opkoopregelingen vanaf 1984 als indicatie gebruikt (zie hoofdstuk 6).

Er is verondersteld, dat de afbouw van bijzondere afzetcategorieën op de in het melkveehouderijmodel gebruikelijke wijze plaats vindt. Dat betekent dat de voor het EG-budget duurste vormen van gesubsidieerde afzet het eerst worden afgeschaft, als de produktie en daardoor de in interventie genomen hoeveelheid gaan teruglopen. Verder is aangenomen dat de medeverantwoordelijkheidshoofding wordt verlaagd en/of opgeheven, wanneer de marktsituatie dit toelaat.

Effecten van de verdergaande opkoopregeling voor de melkveehouderijsector

Een verdergaande opkoopregeling in het midden van de jaren negentig leidt tot een situatie waarbij vrijwel alle afzetsubsidies verdwenen zijn. De zuivelsector zou dan voor budgetopbrengsten in plaats van budgetlasten zorgen omdat de medeverantwoordelijkheidshoofding en de superheffing 0,6 miljard ECU opbrengen. Er is daarom reden om de medeverantwoordelijkheidshoofding te verlagen. Het is overigens de vraag in hoeverre het mogelijk is om in een dergelijke marktsituatie een opkoopregeling te realiseren, waarbij tevens nog gekort wordt op het quotum van de melkveehouders. Als geheel gezien vertoont deze maatregel dan ook een (gering) negatief effect op het EG-inkomen. Het inkomen van de producenten staat onder druk vanwege het gedeeltelijk korten van de quota, doch komt als geheel iets hoger uit door het afbreken van de medeverantwoordelijkheidshoofding.

Met behulp van het EG-melkveehouderijmodel kunnen de inkomenseffecten van dit alternatief worden gekwantificeerd, en worden vergeleken met het huidige systeem van superheffing (inclusief de opkoopregeling voor 3 mln ton in 1987 en 1988 en de verdere korting met 5,5% met inkomenscompensatie). De resultaten van deze berekening zijn weergegeven in tabel 9.4.1.

Als de effectiviteit van de opkoopregeling lager wordt verondersteld, dan is de negatieve invloed op het producenteninkomen hoger. Er wordt weliswaar verondersteld, dat het bedrag dat Brussel reserveert voor de opkoopregeling voor de EG als geheel een budgettaire last is ongeacht de effectiviteit van de maatregel, maar die zal waarschijnlijk als een soort 'reserve' naar de nationale overheden worden doorgesluisd, zodat de lidstaten het geld als het niet voor deze opkoopregeling wordt gebruikt, voor andere doeleinden kunnen gebruiken (in de zuivelsector).

Effecten van de opkoopregeling voor andere sectoren

Door de verdere teruggang in de melkproduktie gaat de produktie in de andere sectoren omhoog en zijn de budgetlasten daar hoger dan bij het basisalternatief (voortzetting van de superheffing).

Tabel 9.4.1. Effecten van een verdergaande opkoopregeling; hoeveelheden in mln ton (melk of melkequivalenten); prijzen in ECU/ton en bedragen in mld ECU van 1983.

Variabele	1989	1991	1993	1995	1997
Quotum totaal	93.3	91.4	89.5	88.5	88.5
aanvoerquotum	90.2	88.3	86.4	85.4	85.4
huisquotum	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
Productie totaal	95.7	93.1	90.7	90.1	89.4
met superheffing	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
niet geobserveerd	2.4	2.5	2.6	2.7	2.7
Import	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Consumptie/Verbruik					
intern verbruik					
(gewone prijzen)	77.8	80.2	80.8	81.5	82.2
mager poeder en					
ondermelk kalveren	6.2	5.6	4.3	3.3	3.1
commerciële export	11.5	10.0	6.8	5.8	5.9
voedselhulp	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4
gesubsidieerde boter	2.6	-	-	-	-
kerstboter	0.4	-	-	-	-
overige afzet	0.7	-	-	-	-
Voorraadverandering					
boter	-2.2	-2.2	-1.1	0.0	0.0
mager poeder	-2.1	-0.5	0.0	0.0	0.0
Prijzen					
producentenprijs	267	262	259	255	251
prijs gewoon intern					
verbruik	272	266	261	256	251
mager poeder en					
ondermelk kalveren	158	155	205	256	251
export	163	196	238	248	249
gesubsidieerde boter	109	-	-	-	-
kerstboter	177	-	-	-	-
overige afzet	29	-	-	-	-
Medeverantwoordelijk-					
heidsheffing in %	2	2	1	0.5	0
Jaarlijkse verschuiving					
aanbodcurve in %	2.2	1.9	1.7	2.2	2.1

-vervolg tabel 9.4.1.-

Variabele	1989	1991	1993	1995	1997	Tot*
Inkomens(componenten)						
bruto opbrengst	25.3	24.1	23.2	22.7	22.2	
schorsing quota	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	
medeverantw.heffing	0.4	0.4	0.2	0.1	0.0	
superheffing	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	
premie opkoopregel. EG	0.05	0.14	0.23	0.14	0.05	
premie opkoopregel. lidstaten	0.00	0.01	0.02	0.01	0.00	
Gezinsinkomen uit bedrijf						
in de melkveehouderij	11.3	11.5	11.7	11.6	11.6	
idem, (index 1983=100)	88	89	91	90	90	
Budgetlasten markt- en prijsbeleid zuivel						
totaal (**)	2.9	1.5	0.6	0.3	0.3	
restituties	1.4	0.9	0.2	0.1	0.0	
int. afzet subsidies	1.3	0.6	0.2	-	-	
opslagkosten	0.5	0.3	0.1	0.1	0.1	
Budgetlasten zuivel (ECU per 100 kg melk)						
	3.0	1.6	0.7	0.3	0.3	
Inkomenseffecten (t.o.v.basisalternatief)						
producenteninkomen	-0.1	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2	-1.6
consumenteninkomen	0.1	-0.2	-0.2	-0.4	-0.2	-1.4
budgetlasten	-0.1	-0.5	-0.3	-0.3	-0.1	-2.3
EG-inkomen	0.1	0.0	-0.1	-0.3	-0.1	-0.6
Andere sectoren (veranderingen zijn t.o.v. basisalternatief)						
rundvlees						
-prijs (ECU/kg)	1.87	1.84	1.78	1.74	1.69	
-produktie (mln ton)	7.83	7.83	7.80	7.59	7.47	
-verbruik (mln ton)	7.15	7.07	7.03	6.96	6.90	
-verand. EG-budgetl.	+0.05	+0.07	+0.08	+0.05	+0.04	
schapen						
-verandering prod.	+0.01	+0.02	+0.02	+0.02	+0.02	
-verand. EG-budgetl.	+0.00	+0.01	+0.01	+0.01	+0.01	
'voergranen'						
-verandering importen	-0.15	-0.44	-0.70	-0.6-	-0.66	
-verandering prod.	+0.44	+1.24	+1.97	+1.96	+1.87	
-verand. EG-budgetl.	+0.02	+0.05	+0.08	+0.08	+0.07	

* Gedisconteerd naar 1989 met een disconteringsvoet van 3%

** Onder aftrek van inkomsten uit medeverantwoordelijkheidsheffing, superheffing en importen

De administratieve uitvoerbaarheid

De administratieve uitvoering van deze opkoopregeling verschilt niet van de uitvoering van de communautaire opkoopregeling, zoals die plaatsvindt in 1986/87 en 1987/88. Daarbij moet wel opgemerkt worden, dat het steeds moeilijker (en duurder) wordt om melkquota op te kopen, naarmate de productie verder is teruggebracht. Door voorgaande opkoopregelingen (ook de nationale) zijn veel melkveehouders, die overwogen hun bedrijf op te geven, al gestopt met produceren. Er is sprake van een 'afroomeffect'. Bovendien haalt een gunstiger opkoopregeling de effectiviteit van een voorafgaande regeling weg. Hoe later echter bekend wordt, dat deze nieuwe opkoopmogelijkheid zal worden ingesteld, hoe groter de effectiviteit zal zijn van bestaande maatregelen, waarvan de premie lager ligt dan 9 ECU. Men kan echter moeilijk voorkomen, dat melkveehouders op de hoogte zijn van de invoering van dit beleidsalternatief, en daarop gaan anticiperen.

Overige effecten

Het aantal melkveehouderijbedrijven zal bij een drastische inkrimping van de melkproductie met nog eens 5 mln ton uiteraard sneller teruglopen dan onder de superheffing.

De export van zuivelproducten zal onder dit beleidsalternatief teruglopen, zodat de invloed van de EG-export op de wereldmarktprijzen voor zuivelproducten wordt beperkt. Aan de andere kant treedt een verschuiving van de agrarische productie op in de richting van andere activiteiten. Op de wereldmarkt worden meer rundvlees en 'voergraan' afgezet en er vindt een vermindering plaats van de import van veevoedergrondstoffen.

9.5 Prijsverlaging en afschaffing van het quotasysteem

Korte beschrijving van de inhoud van het systeem

Als laatste beleidsalternatief komt een systeem aan de orde, waarbij geen sprake meer is van enige quotering - in tegenstelling tot de andere alternatieven die hier zijn behandeld. Om de afzet te bevorderen en het aanbod af te remmen zou een prijsverlaging ingevoerd kunnen worden, terwijl tegelijkertijd de superheffing wordt afgeschaft. Bij zo'n type beleid kunnen inkomensproblemen ontstaan voor (bepaalde groepen) melkveehouders. Inkomensverlaging zou men (gedeeltelijk) kunnen compenseren met directe compensaties, aansluitend bij de EG-regeling voor (kleine) melkveehouders die enkele jaren is gebruikt. Een andere mogelijkheid is het aanvullen van het beleid met een premieregeling waarbij melkveehouders op vrijwillige basis een contract afsluiten om minder dan wel geen melk af te leveren. Zo'n regeling is al eerder gehanteerd of bepleit en functioneert momenteel in de VS. Zonder een quotumregeling is de effectiviteit van vrijwillige productiebeperking zeer twijfelachtig. Daarom wordt in het beleidsalternatief, dat hier wordt gepresenteerd, alleen gewerkt met inkomenscompensaties die uit een verhoging van de medeverantwoordelijkheidsheffing worden gefinancierd.

Lange termijn visie waarop dit alternatief is gebaseerd

Aan quotaregelingen zijn nadelen verbonden, met name wanneer deze voor langere tijd blijven voortbestaan. Dit blijkt ook uit ervaringen van landen

buiten de EG (Canada, Zwitserland, Oostenrijk), zoals in paragraaf 7.4 is uiteengezet. Als de quota opgeheven worden:

- zouden de producenten een grotere vrijheid in de bedrijfsvoering krijgen;
- zou de produktiestructuur een impuls krijgen in de richting van grotere efficiëntie, (de technologische ontwikkeling wordt niet meer door produktiebeperking geremd);
- zou een grote hoeveelheid regelgeving, die ook kosten met zich meebrengt, niet meer nodig zijn.

Bij dit beleidsalternatief wordt een beperkte (totale) inkomensdaling van de producenten aanvaardbaar geacht, zeker als hier een grotere produktievrijheid tegenover staat. Door deze produktievrijheid kan men immers een grotere jaarlijkse produktiviteitsstijging realiseren dan onder de superheffing, door technologisch vernieuwende investeringen en schaalvoordelen. Daar komt bij, dat het van belang is om ook op lange termijn de afzet van zuivelprodukten uit de Gemeenschap veilig te stellen. In de eerste plaats moet men kunnen (blijven) concurreren met het aanbod van zuivelprodukten uit derde landen, waar de produktiviteitsstijging ook doorgaat. Ten tweede moet men kunnen blijven concurreren met zogenoemde imitatiezuivelprodukten (zoals koffiëcreamers), die bij een blijvend hoog prijsniveau ook voor de afzet van zuivel binnen de Gemeenschap een bedreiging vormen. Daarom is een prijsverlaging wenselijk, die ook op niveau van de consument wordt doorgevoerd. Zo heeft bijvoorbeeld een aanzienlijke prijsverhoging voor boter in het VK, tot een drastische reductie in de consumptie geleid. Een voordeel van een daling van de interventieprijs is ook de budgetbesparing voor de EG die deze met zich meebrengt.

Nadere uitwerking van het beleidsalternatief

Met behulp van het EG-melkveehouderij model is een variant met prijsverlaging doorgerekend en vergeleken met het basisalternatief - de superheffingsregeling. Daarbij wordt in 1989 de quotering volledig losgelaten. Tegelijkertijd daalt de interventieprijs met 9%. Daarna volgt jaarlijks nog een reële prijsdaling van 3% tot het eind van de periode 1990-1997.

De medeverantwoordelijkheidshooftheid wordt verhoogd tot 5% van de richtprijs. Daardoor wordt een deel van de prijsverlaging voor de producenten in feite niet 'doorberekend' aan de consumenten. Gelden die vrijkomen uit de extra medeverantwoordelijkheidshooftheid kunnen benut worden om inkomenssteun te geven aan producenten, die als gevolg van de sterke prijsdaling onder dit beleidsalternatief in sociaal onaanvaardbare omstandigheden zijn gekomen. Voorraadvermindering, exportrestituties en subsidie voor kalverpoeder worden gehandhaafd op hetzelfde niveau als onder het basisalternatief. Er wordt behalve bovengenoemde tegemoetkoming uit de medeverantwoordelijkheidsgelden geen compensatie gegeven voor de inkomensdaling van de producenten als gevolg van deze beleidsverandering ten opzichte van voortzetting van het superheffingssysteem.

Er is een verschil tussen de effecten van een prijsdaling vanuit een situatie met en vanuit een situatie zonder quotering. In het eerste geval zal de produktie zich op een andere wijze aanpassen als in het tweede. De melkveehouders produceren onder een quoteringssysteem niet op het niveau waarop marginale opbrengsten en marginale kosten aan elkaar gelijk zijn, maar op een lager niveau. Vanwege de teruggang in produktie t.o.v. 1983 als gevolg van de superheffing 1984-88 is op de melkveehouderijbedrijven nog capaciteit aanwezig, om de produktie uit te breiden op het moment, dat de superheffing wordt afgeschaft. Vanaf 1989 vindt dus een aanpassingsproces

Tabel 9.5.1. Effecten van een systeem prijsverlaging en afschaffing van de superheffing; hoeveelheden in mln ton (melk of melkequivalenten); prijzen in ECU/ton en bedragen in mld ECU van 1983.

Variabele	1989	1991	1993	1995	1997
Productie totaal	101.0	109.6	113.4	114.7	115.3
Import	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Consumptie/Verbruik					
intern verbruik					
(gewone prijzen)	79.5	80.7	82.0	83.3	84.6
mager poeder en					
ondermelk kalveren	6.4	6.0	6.1	6.0	5.7
commerciele export	12.5	14.1	15.8	16.9	18.1
voedselhulp	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4
gesubsidieerde boter	2.6	2.5	2.5	2.5	2.5
kerstboter	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
overige afzet	3.1	8.4	7.8	5.8	4.2
Voorraadverandering					
boter	-2.2	-2.2	-1.1	0.0	0.0
mager poeder	-2.1	-0.5	0.0	0.0	0.0
Prijzen					
producentenprijs	239	225	211	199	187
prijs gewoon intern					
verbruik	249	235	221	208	195
mager poeder en					
ondermelk kalveren	145	136	128	121	114
export	150	141	133	125	118
gesubsidieerde boter	100	94	88	83	78
kerstboter	162	153	144	135	127
overige afzet	30	28	28	28	26
Medeverantwoordelijk- heidsheffing in %	5	5	5	5	5
Jaarlijkse verschuiving aanbodcurve in %	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0

-vervolg tabel 9.5.1. -

Variabele	1989	1991	1993	1995	1997	Tot*
Inkomens(componenten)						
bruto opbrengst zuivel	24.1	24.6	24.0	22.8	21.6	
medeverantw.heffing	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	
inkomenscompensatie	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	
Gezinsinkomen uit bedrijf						
in de melkveehouderij	9.7	9.3	8.8	8.4	8.0	
idem, (index 1983=100)	75	72	68	65	62	
Budgetlasten markt- en prijsbeleid zuivel						
totaal (**)	2.5	3.2	2.9	2.4	2.1	
restituties	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	
int. afzet subsidies	1.8	2.7	2.4	1.9	1.5	
opslagkosten	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	
Budgetlasten zuivel						
(ECU per 100 kg melk)	2.5	2.9	2.6	2.1	1.8	
Inkomenseffecten						
<u>(t.o.v. basisalternatief)</u>						
producenteninkomen	-1.3	-1.8	-2.5	-3.0	-3.4	-18.9
consumenteninkomen	+1.5	+2.2	+3.5	+4.4	+5.3	+26.3
budgetlasten	-0.3	+1.0	+1.7	+1.7	+1.8	+9.6
EG-inkomen	+0.2	-0.6	-0.6	-0.3	+0.2	-2.2
Andere sectoren						
<u>(veranderingen zijn t.o.v. basisalternatief)</u>						
rundvlees						
-prijs (ECU/kg)	1.94	1.92	1.84	1.77	1.72	
-produktie (mln ton)	7.08	6.79	6.88	6.89	6.84	
-verbruik (mln ton)	7.02	6.88	6.90	6.88	6.84	
-verand. EG-budgetl.	-0.24	-0.35	-0.29	-0.25	-0.23	
schapen						
-verandering prod.	-0.03	-0.07	-0.08	-0.09	-0.08	
-verand. EG-budgetl.	-0.01	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	
'voergranen'						
-verandering importen	+0.67	+1.94	+2.55	+2.76	+2.88	
-verandering prod.	-1.90	-5.48	-7.20	-7.79	-8.11	
-verand. EG-budgetl.	-0.08	-0.23	-0.29	-0.31	-0.31	

* Gedisconteerd naar 1989 met een disconteringsvoet van 3%

** Onder aftrek van inkomsten uit importen en medeverantwoordelijkheidsheffing; budgetlasten zijn exclusief inkomenscompensatie

plaats, waarbij drie factoren de omvang van de produktie bepalen:

1. de superheffingshoeveelheid van 1988;
2. de produktieomvang in het jaar, voorafgaand aan het jaar waarvoor men de produktie berekent;
3. de potentiële produktie. Dit is de produktieomvang die in het jaar waarvoor men de produktie berekent, geheerst zou hebben, als steeds een prijsbeleid zonder quotering zou zijn gevoerd, maar in 1984-88 wel dezelfde prijzen zouden hebben geheerst als nu onder de superheffing.

De produktieomvang wordt in toenemende mate bepaald door de potentiële produktie, en in afnemende mate door de superheffingshoeveelheid en de produktie in het voorgaande jaar, zodat op lange termijn alleen het prijsbeleid bepalend is voor de produktie. In 1997 is deze situatie echter nog niet helemaal bereikt; er is dan nog steeds sprake van enige (technologische) achterstand als gevolg van de quotering gedurende een periode van vijf jaar.

Effecten van het systeem van prijsverlaging voor de melkveehouderij

Onder dit systeem groeit de melkproduktie, ondanks de lage prijzen, met bijna 19% over de periode 1988-1997. Hierdoor is het noodzakelijk om een deel van de zuivel in de categorie overige afzet te brengen. Dit ondanks een sterk stijgend volume van de export.

Het totale gezinsinkomen in de melkveehouderij daalt aanzienlijk en komt aan het eind van de periode 30 procent lager uit dan onder het basisalternatief. De inkomenscompensatie kan dit niet voorkomen.

De consumptie is duidelijk hoger dan onder het basisalternatief (de superheffing, voortgezet gedurende dezelfde periode), maar neemt niet zo sterk toe als de produktie, zodat de verschillende kanalen van gesubsidieerde afzet een hogere consumptie te zien geven. Door de lage prijzen werkt deze verhoogde afzet van gesubsidieerde produkten slechts gedeeltelijk door in een toename van de budgetlasten voor de zuivelsector. Het verschil dat overbrugd moet worden tussen de interventieprijs en de afzetprijs is immers kleiner dan onder de superheffing. Per saldo is er sprake van enige daling van het EG-inkomen, die zich in het eerste deel van de periode 1989-1997 manifesteert.

Effecten van het alternatief van prijsdaling voor overige sectoren in de landbouw

Zoals te verwachten, betekent een stijging van de melkproduktie dat de verplaatsing van de zuivelproblematiek naar andere sectoren aanmerkelijk geringer is. De produktie van rundvlees, schapevlees en vooral 'voergraan' ligt lager dan onder het basisalternatief. Hoewel dit een geschatte besparing geeft van de budgetlasten van 330 mln ECU in 1989 tot 570 mln ECU in 1997, weegt dit - voor het budget - niet op tegen de extra budgetlasten die de zuivelsector vraagt.

Overige effecten

De administratieve uitvoerbaarheid van het systeem is uiteraard eenvoudiger dan onder de superheffing. De interventie en bijzondere afzetcategorieën blijven bestaan, maar de quotering wordt afgeschaft, zodat de regelgeving wat dat betreft kan verdwijnen. Door de grote prijsdaling en de daaruit voortvloeiende inkomensdaling in de melkveehouderij zal het voor bedrijven, die op een relatief hoog marginale kostenniveau produceren, niet

aantrekkelijk zijn om de produktie voort te zetten.

Het aantal melkveehouderijbedrijven zal daarom sneller afnemen dan onder het basisalternatief. Een deel daarvan zal overgaan naar andere vormen van landbouwproduktie, terwijl een ander deel het bedrijf zal staken.

De internationale handel zal onder dit alternatief geconfronteerd worden met een toenemende export van zuivel vanuit de EG. In 1997 is de export ca. 7 mln ton melkequivalenten hoger dan onder de superheffing. Daardoor zouden de handelsrelaties van de Gemeenschap met derde landen kunnen verslechteren.

9.6 Vergelijking van de voortzetting van het huidig beleid en vier alternatieven

Bij een overzichtelijke vergelijking van beleidsalternatieven is het moeilijk om een keuze te maken uit de informatie die wordt opgenomen. Hier wordt vooral gelet op de situatie in 1997 en op de totale effecten over de periode 1989-1997. Daarnaast zijn enige indicaties verstrekt van de meer kwalitatieve beleidsaspecten, die telkens bij de bespreking van de alternatieven aan de orde zijn geweest. De kwalitatieve aspecten worden gewaardeerd ten opzichte van het basisalternatief en zijn weergegeven met de tekens: 0 (= geen effect), 0+ of 0- (= gering positief of negatief effect), + of - (= positief of negatief effect) en ++ of -- (= belangrijk positief of negatief effect).

Tabel 9.6.1 geeft een overzicht van produktie, consumptie, producentenprijs en de normale consumptieprijs van melk in 1997. De inkomenseffecten van de vier beleidsalternatieven zijn bepaald ten opzichte van het basisalternatief. Datzelfde geldt voor de produktie-effecten voor andere sectoren. Daarnaast zijn er voor enkele van de onderzochte variabelen figuren gegeven (zie figuur 9.6.1 t/m 9.6.4) die de ontwikkelingen in de tijd weergeven.

Tabel 9.6.1. Effecten van de vier beleidsoalternatieven vergeleken met de superheffing voor de periode 1989-1997 voor de melk veehouderij en voor andere sectoren in de landbouw; hoeveelheden in mln ton, prijzen in ECU/ton, bedragen in mld ECU van 1983.

	Super- hef- fing	Toeslagen & heffingen	Lage super- heffing	Opkoop- regeling	Prijzdaling en opheffen quotering
Consumptie in 1997	82	82	80	82	85
Productie in 1997	94	94	112	89	115
Export in 1997	8.2	8.4	15.0	5.9	18.1
Prijs gewoon					
intern verbruik 1997	251	251	250	251	195
Producentenprijs in 1997	246	246(*)	242	251	187
Exportprijs in 1997	226	225	151	249	118
Inkomenseffecten (**)					
producenteninkomen	0	+0.9	-1.2	-1.6	-18.9
consumenteninkomen	0	+0.0	+0.4	-1.4	+26.3
EG-budgetlasten	0	+0.8	+3.1	-2.3	+9.6
EG-inkomen	0	+0.5	-3.8	-0.6	-2.2
Budgetlasten zuivel in 1997 (ECU per 100 kg melk)	0.4	0.5	1.7	0.3	1.8
Productie effecten voor andere sectoren in 1997 (mln ton)					
rundvlees	0	-0.02	-0.54	+0.11	-0.52
schapenvlees	0	-0.00	-0.07	+0.02	-0.08
import veevoeder- grondstoffen	0	-0.1	+2.5	-0.7	+2.9
'voergranen'	0	-0.3	-7.0	+1.9	-8.1
Totaal budgeteffect andere sectoren in 1997	0	-0.02	-0.49	+0.12	-0.57
Gezinsinkomen uit bedrijf in de melkveehouderij in 1997 (index 1983=100)	90	92	88	90	62

* De prijs met toeslag is 269 ECU/ton; de prijs met heffing is 158 ECU/ton

** Inclusief andere sectoren; disconteringsvoet is 3%

-vervolg tabel 9.6.1. -

	Super- hef- fing	Toeslagen & heffingen	Lage super- heffing	Opkoop- regeling	Prijzdaling en opheffen quotering
Administratieve uitvoerbaarheid	0	-	0	0	++
Internationale handels- verhoudingen					
zuivel	0	0+	-	0+	-
andere produkten	0	0+	+	0-	+
Flexibiliteit v/h systeem voor:					
het beleid	0	+	0	0	-
de bedrijven	0	0+	+	0	++

Fig. 9.6.1. Melkproduktie bij de onderzochte beleidsalternatieven.

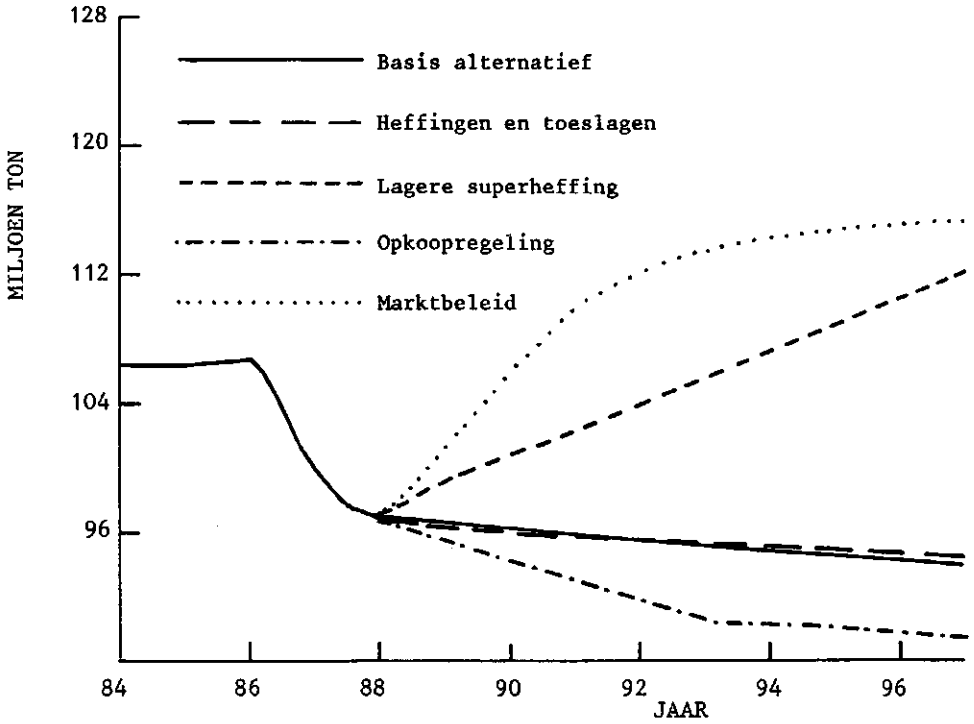


Fig. 9.6.2. Totaal gezinsinkomen in de melkveehouderij (index 1983 = 100).

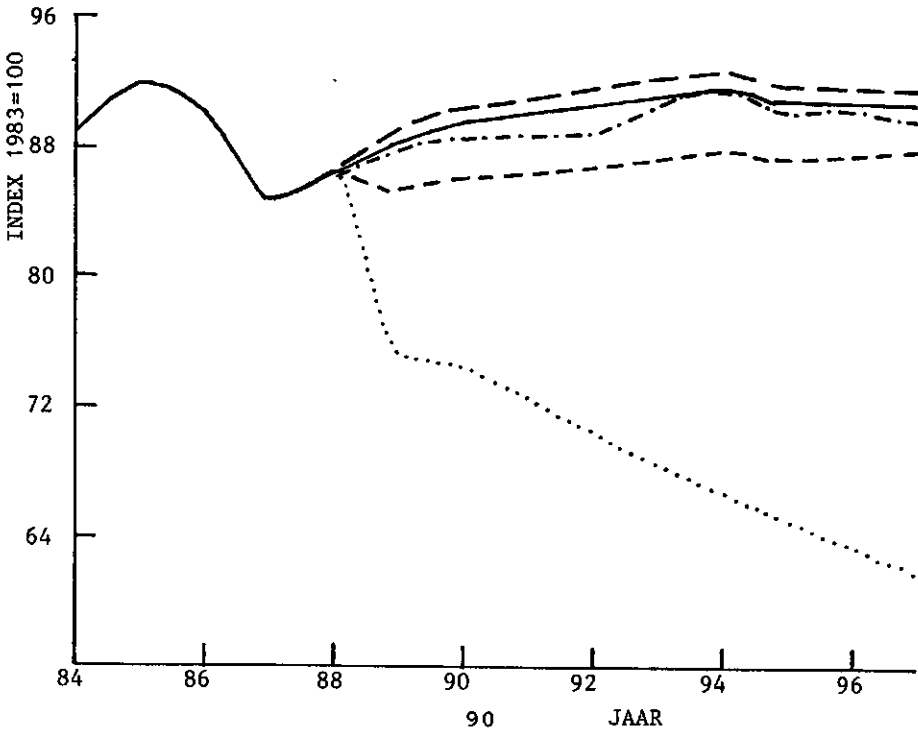


Fig. 9.6.3. Verandering van de budgetlasten ten opzichte van het basisalternatief.

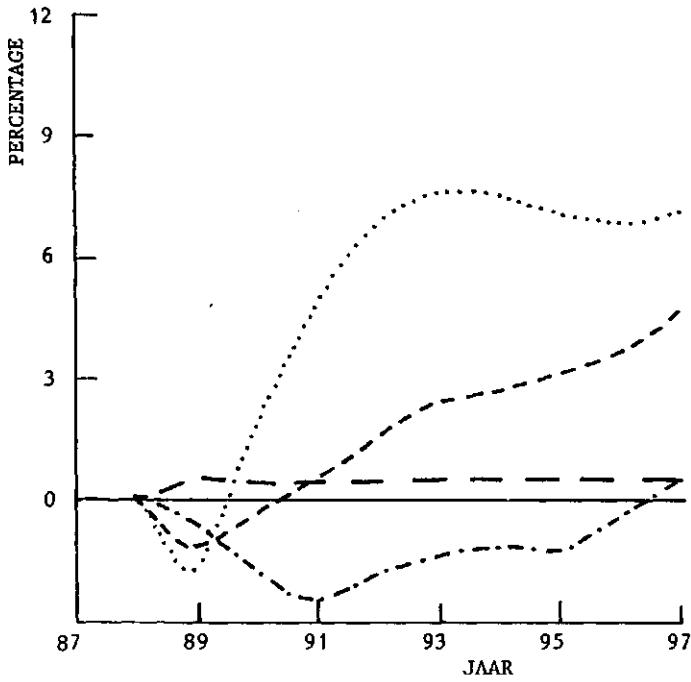
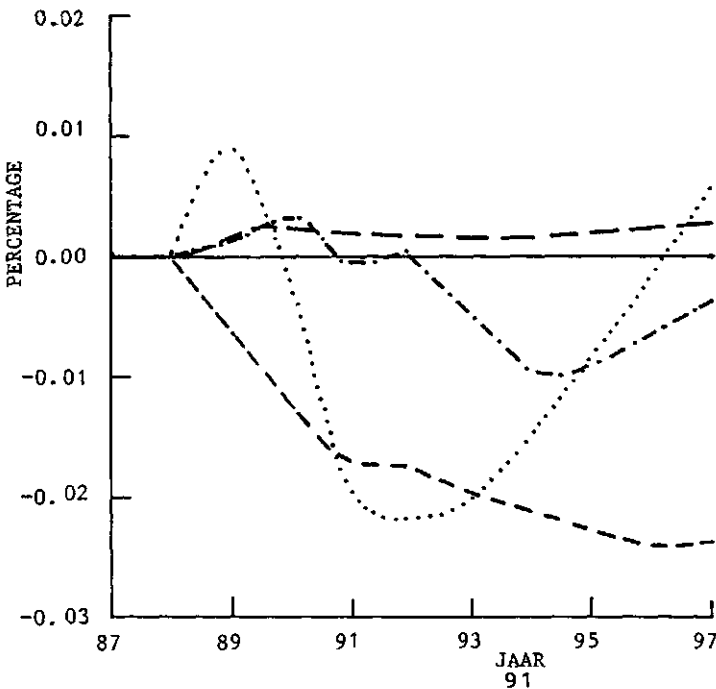


Fig. 9.6.4. Verandering van het EG-inkomen ten opzichte van het basisalternatief.



10. CONCLUSIES

De recente beleidsbeslissingen van de Raad van Landbouwministers zullen de situatie in de melkveehouderij nog sterk wijzigen. De opkoopregeling van 3 miljoen ton melk en de tijdelijke schorsing van quota met 5,5 miljoen ton melk zullen een aanmerkelijk deel van de afzetproblematiek van zuivel weghalen. Wanneer vervolgens de voorraden zijn geruimd en de export enigszins aantrekt, dan kan in de tweede helft van de jaren negentig de situatie ontstaan waarbij afzetsubsidies vrijwel zijn verdwenen. Met zo'n beperkend beleid voor de zuivelsector is echter een deel van de problematiek verplaatst naar andere sectoren. Door de verplaatsing van de productiecapaciteit gaat de produktie van rundvlees, schapen en vooral van 'voergraan' omhoog en daarmee ook het voor deze produkten benodigde budget.

Van de hier onderzochte beleidsvarianten geven het heffingen- en toeslagensysteem en de verdergaande opkoopregeling maar weinig verschillen te zien met het basisalternatief: voortzetten van de superheffing (onder andere met geschorste quota en een reële prijsdaling van melk met 1% per jaar). Het gaat hierbij om nuances, waarbij het heffingen- en toeslagensysteem de produktievrijheid iets vergroot ten opzichte van de superheffing. Onder dit systeem zijn bedrijven die met hoge variabele kosten werken relatief gunstig af omdat zij de produktie kunnen terugbrengen met een stijgend inkomen. Verder haalt het heffingen- en toeslagensysteem extra sturingsmogelijkheden in de zuivelmarkt. Een verdergaande opkoopregeling bespaart weliswaar nog op de budgetlasten voor het zuivelbeleid doch dit gaat (ondanks het geleidelijk afschaffen van de medeverantwoordelijkheidsheffing) iets ten koste van het producenteninkomen. De afweging ligt hier tussen onder meer budget en producenteninkomen.

De beleidsalternatieven 'lagere superheffing' en 'prijsverlaging plus afschaffing quotaregeling' zijn beide alternatieven die veel grotere verschillen vertonen met het basisalternatief: voortzetting van de superheffing. Beide beleidsalternatieven zijn op verruiming van de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling gericht; dat geldt vooral voor het beleid waarbij een forse prijsdaling wordt doorgevoerd. De produktievrijheid gaat bij dit beleid echter ten koste van het totale gezinsinkomen in de melkveehouderij dat aan het einde van de periode rond dertig procent lager ligt dan bij het basisalternatief. Ondanks de lage prijzen liggen de verwachte budgetlasten bij het prijsbeleid hoger dan bij de andere alternatieven. De omvangrijke export wordt vanuit het budget gesubsidieerd. De relatieve besparing aan budgetlasten in de andere sectoren (rundvlees, schapen, 'voergraan') weegt niet op tegen de hogere lasten bij zuivel. Hier ligt dus een belangrijke afwegingsproblematiek tussen producenteninkomen en budgetlasten enerzijds en produktievrijheid, administratieve uitvoerbaarheid en consumenteninkomen anderzijds. Daarnaast is het de vraag in hoeverre men de overgang van productiecapaciteit naar andere sectoren wil voorkomen en maatregelen wil nemen om de grote voordelen die aan de consumenten toevallen gedeeltelijk over te hevelen naar de melkveehouders.

Een beleid met lagere superheffing houdt de prijzen in de EG op peil maar zoekt voor efficiënte bedrijven de mogelijkheid om de produktie uit te breiden. De gesubsidieerde afzet neemt daarmee sterk toe doch de producenten betalen grotendeels in de vorm van superheffing. Het inkomen blijft hier ongeveer op peil omdat bij de grootste markt, te weten de interne afzet tegen gewone prijzen, de prijzen op peil blijven.

Interne prijzen en exportprijzen verschillen sterk. De producenten betalen zelf de exportsubsidies, doch zij zijn hiertoe in staat omdat de prijzen binnen de EG veel hoger zijn dan de exportprijzen. Overigens wordt, bij

onderhandelingen in GATT-verband, soms gunstiger geoordeeld over subsidies die de producenten zelf financieren. Zowel bij dit alternatief als bij de andere alternatieven is er ook nog een afweging tussen gesubsidieerde zuivelexport versus exportsubsidies voor andere produkten (rundvlees, schapen, 'voergraan'). Met het optrekken van de medeverantwoordelijkheidsheffing en het verlagen van de superheffing richt het beleid zich op groeiende bedrijven, gedeeltelijk ten koste van niet-groeiende bedrijven. Ook hier ligt een afwegingsproblematiek.

SAMENVATTING

Doelstelling, methodiek en afbakening

Het rapport is gebaseerd op een onderzoek naar de effecten van de superheffing, zoals die sinds april 1984 functioneert in de Europese Gemeenschap. Het hoofddoel van het onderzoek was het verkennen van een aantal varianten voor het EG-zuivelbeleid na 1988/89. De huidige quotaregeling is immers voor een periode van 5 jaar ingesteld. Voorts heeft de Europese Commissie zich voorgenomen om aan het eind van het melkprijjsjaar 1986/87 de superheffing te evalueren. Dit rapport probeert o.a. in te gaan op de vragen die daarbij aan de orde komen. Bij de uitvoering van het onderzoek is veelvuldig overlegd met een groep deskundigen uit kringen van overheid, landbouworganisaties en (zuivel)bedrijfsleven.

Welke vorm van zuivelbeleid de beste is wordt mede bepaald door politieke preferenties. Dit rapport probeert zoveel mogelijk de (te verwachten) effecten van beleidsalternatieven naar voren te halen en laat de beleidskeuze over aan de daarvoor geëigende instanties.

Ten behoeve van de analyse is het EG-zuivelmodel uitgebreid. Dit model is bij de vakgroep Algemene Agrarische Economie ontwikkeld en wordt al een aantal jaren gebruikt voor beleidsgericht onderzoek. De productie van rundvlees en kalveren, die direct gebonden is aan de melkveehouderij, is in het model opgenomen. Daarnaast is de doorwerking van het zuivelbeleid op andere sectoren (gespecialiseerde rundvleesproductie, schapen en 'voergraan') in een kwantitatief model ondergebracht. Deze uitbreiding maakte het noodzakelijk om een (eenvoudig) model van de rundvleessector aan het EG-zuivelmodel te verbinden. De consequenties voor andere sectoren worden met een sterk technisch gericht model bepaald. Vrijkomende productiecapaciteit wordt (met enige reductie) doorgesluisd naar andere sectoren. Daarbij is gebruik gemaakt van regionale gegevens voor de Europese Gemeenschap. De productiecapaciteit wordt herverdeeld op grond van de bestaande produktieverdeling, die een indicatie is voor de regionale mogelijkheden. Qua akkerbouw is met een verzameling van gewassen gewerkt onder de naam 'voergraan'. Dit gewas wordt voldoende representatief geacht voor de gehele akkerbouwsector.

In het onderzoek is de ontwikkeling van het aantal bedrijven in de Europese melkveehouderij buiten beschouwing gebleven. Wel worden enkele indicaties verstrekt op basis van het te verwachten aantal melkkoeien en de wijze waarop beleidsalternatieven werken. Toepassingsproblemen bij de uitvoering van de superheffing krijgen slechts beperkte aandacht. Wisselkoersen en het landbouwbeleid van andere landen blijven buiten beschouwing. Verder is voor alle beleidsalternatieven (impliciet) gewerkt met dezelfde prijzen van aangekochte produktiemiddelen.

De keuze van de beleidsalternatieven die zijn onderzocht is tot stand gekomen in overleg met de begeleidingscommissie. Beleidsalternatieven zijn onderzocht over de periode 1989-1997. Deze keuze van deze periode is betrekkelijk willekeurig, maar een kortere periode geeft wellicht te weinig inzicht in de uitwerking van een bepaald beleid, terwijl een langere periode de onzekerheden vergroot.

Effecten van de superheffing

De invoering van de superheffing is geplaatst tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de zuivelsector sinds 1970. Hiermee valt te illustreren in welke situatie de Raad van Landbouwministers heeft besloten om tot instelling van de superheffing over te gaan. Verder wordt getoond welke veranderingen er sinds de superheffing zijn te constateren. De presentatie gebeurt zowel in de vorm van grafieken (zie hoofdstuk 5) als met data (zie bijlage II). De meeste aandacht gaat uit naar produktie, verbruik, export, import, voorraden, prijzen, budgetlasten en inkomens.

De superheffing is in staat geweest om de trendmatige stijging van de melkproduktie in de Europese Gemeenschap een halt toe te roepen. De budgetlasten van de zuivelsector zijn echter nog maar weinig verminderd vanwege de terugvallende exporten en de (daarmee gepaard gaande) sterk opgelopen voorraden.

Alvorens in te gaan op de uitwerking van de superheffing wordt eerst een beknopte beschrijving van het systeem gegeven. Er is een globale aanduiding van de werking per lidstaat. Daarnaast zijn de communautaire opkoopregeling, het bevrozen van het vetpercentage en de schorsing van quota (met inkomenscompensatie) in de beschrijving opgenomen. Dit zijn regelingen die later nog aan de superheffing zijn toegevoegd.

De bepaling van de uitwerking van de superheffing start met een vergelijking tussen quota en leveringen. Daarbij valt aanvankelijk een tendens van toenemende overschrijding te constateren. Dit geldt zowel voor landen met een A-quotum (superheffing per bedrijf) als landen met een B-quotum (superheffing per zuivelfabriek). Opvallend is dat landen met een A-quotum tot nog toe relatief meer overschrijden, doch dit kan z'n oorzaak vinden in de grote drang tot uitbreiding van de melkproduktie die al eerder in deze landen aanwezig was. Een nadere analyse van over- en onderschrijding van de quota per bedrijf geeft aan dat men ook voor de toekomst hiermee rekening moet houden. Melkveehouders kunnen hun produktie niet geheel vooraf bepalen. Bovendien is bij een B-quotum het niveau van de superheffing per bedrijf vooraf niet bekend; dit kan aanleiding geven tot enige overschrijding. Door de vereveningsmogelijkheid heeft de Gemeenschap overigens veel minder superheffing kunnen innen dan zonder verevening het geval zou zijn.

Sinds de invoering van de superheffing zijn diverse opkoopregelingen van melkquota ingesteld, gedeeltelijk om 'speelruimte' te creëren bij het toekennen van de quota. De opgekochte hoeveelheden tot eind 1986 variëren van 1 tot 7 procent per land; vooral in Frankrijk is veel opgekocht.

Na de invoering van de superheffing is het vetpercentage in de geleverde melk sterker gestegen. Het effect van deze extra stijging is in 1985 bepaald op 36 duizend ton boter, hetgeen weinig is in verhouding tot de stijgende botervoorraden van de Gemeenschap.

In een kwantitatieve analyse wordt het huidige systeem van superheffing eerst vergeleken met 'ongewijzigd beleid'. Een voortzetting van dat beleid had geleid tot zeer hoge budgetlasten. In 1988 zou - naar verwachting - de hoeveelheid zuivel die op enigerlei wijze met subsidie moet worden afgezet zijn opgelopen tot 43 mln ton melk(equivalent). Het inkomen van de melkveehouders ligt bij de huidige vorm van superheffing ongeveer 10 à 15% lager dan bij 'ongewijzigd beleid'. Mede gezien de hoge budgetlasten bij 'ongewijzigd beleid' (ongeveer 9 miljard ECU - van 1983 - in 1988) is het zeer onwaarschijnlijk dat hier sprake is van een reëel alternatief. Zo'n berekening vormt meer een indicatie van de consequenties van een situatie zonder enige beleidsverandering. Daarom is ook aandacht gegeven aan een prijsverlaging met een verhoging van de medeverantwoordelijkheidshoofden en een

forse prijsdaling met (beperkte) inkomstenstoeslagen. Beide beleidsalternatieven geven een besparing van budgetlasten te zien, die vrijwel gelijk is aan de besparing bij de superheffing.

In vergelijking met deze beide alternatieven is de superheffing relatief gunstig uitgevallen voor het inkomen van melkveehouders. Het omgekeerde geldt voor de gespecialiseerde producenten van rund- en kalfsvlees. De verplaatsing van produktie en budgetlasten naar andere sectoren is bij de superheffing ook groter (geweest). Qua invloed op het totale EG-inkomen neemt de superheffing een middenpositie in. De superheffing is echter de meest effectieve maatregel om de produktie te verminderen.

Een verkenning van quotasystemen voor de zuivelsectoren in andere landen leert dat het politiek moeilijk - doch niet onmogelijk - is om het melkquotum in overeenstemming te brengen met de gevraagde hoeveelheid melk en zuivelprodukten bij de heersende producentenprijs. Voorts is het niet eenvoudig om een eenmaal ingesteld systeem van produktiebeheersing weer af te schaffen. De redenen die tot invoering hebben geleid, zijn vaak na enige tijd nog even actueel. Er is een sterke tendens tot (relatieve) prijsverhoging van melk en tot het betalen voor produktierechten; ontwikkelingen die het nog moeilijker maken om quotasystemen af te schaffen. Na langer functioneren van een quotasysteem treedt er een verstarring van de produktiestructuur op.

Het basisalternatief over de periode 1989-1997

In dit onderzoek is een voortzetting van de superheffing na het melkprijsjaar 1988/89 als basisalternatief gekozen. De reële melkprijs daalt met 1% per jaar. Mede op grond van de te verwachten marktsituatie is verondersteld dat de schorsing van quota (met inkomenscompensatie), zoals besloten door de Raad van Landbouwministers in december 1986, over deze periode blijft bestaan. Bij een gelijkblijvend melkquotum loopt de melkproduktie iets terug vanwege de regeling voor het melkvet. De melkveehouder kan de boete ten gevolge van een stijging van het vetpercentage voorkomen door de melkaflevering terug te brengen. Op lange termijn zal er een impuls zijn om het vetpercentage in de melk niet meer te verhogen. Een aspect dat niet in de berekeningen is betrokken.

In de loop van de periode 1989-1997 komt het verbruik steeds meer in overeenstemming met de produktie. Aan het eind van de periode 1989-1997 is alleen voor export en voor afzet in de kalversector nog enige restitutie of subsidie nodig. Er is verondersteld dat een tijdelijke inzinking van de exporten na de periode 1985-1992 weer is afgelopen. Budgetlasten van het zuivelbeleid zijn dan gering en kunnen daarbij vrijwel volledig gefinancierd worden uit de superheffing en de medeverantwoordelijkheidsheffing. Het reële inkomen van de melkveehouders gezamenlijk stabiliseert zich (na een inzinking aan het eind van de jaren tachtig) op rond 90% van het inkomensniveau in 1983. Voor beginnende melkveehouders kan deze situatie toch problematisch zijn omdat de relatief gunstige inkomenssituatie wordt

N gekapitaliseerd in de prijs van de melkquota. Een belangrijk effect van een voortzetting van de superheffing is de sterke druk tot uitbreiding van de produktie in andere sectoren. Daarbij is de extra groei in de produktie of de beschikbaarheid van 'voergranen' (bij een gelijktijdig teruglopen van de import van veevoedergrondstoffen) het belangrijkste. Het voegt een extra probleem toe aan de toch al niet geringe graanproblematiek in de EG.

Beleidsalternatieven

In het rapport zijn een viertal beleidsalternatieven verder uitgewerkt. Drie van de vier alternatieven sluiten (in ieder geval in eerste instantie) aan bij het bestaande systeem van superheffing. Het zijn ook systemen met een vorm van quotering. Het vierde alternatief impliceert een terugkeer naar het markt- en prijsbeleid dat voor 1984 werd gebruikt, maar dan met aanzienlijk lagere prijzen.

Het systeem van toeslagen en heffingen is vooral bedoeld om het zuivelbeleid meer flexibel te maken. Daarbij kan dan gemakkelijker worden aangesloten bij bijvoorbeeld ontwikkelingen in de vraag naar zuivelprodukten op de wereldmarkt. Binnen het bestaand quotum wordt over de eerste 80% een hogere en over de laatste 20% een lagere prijs betaald. De schorsing van quota wordt bij dit beleidsalternatief opgeheven. De toeslag en de heffing zijn zodanig gekozen dat een producent die het totale quotum volmelkt dezelfde opbrengsten heeft als in een situatie zonder toeslag en heffing. Het belangrijkste voordeel van dit systeem ten opzichte van de superheffing ligt in het feit dat vooral producenten met hoge variabele kosten de produktie (op vrijwillige basis) terugbrengen terwijl hun inkomen daarmee niet onder druk komt te staan. Er zijn overigens vrij geringe verschillen in budgetlasten, inkomensniveaus en effecten voor andere sectoren van het heffingen- en toeslagensysteem ten opzichte van het basisalternatief. Het gezamenlijke gezinsinkomen van de melkveehouderij ligt iets hoger dan bij het basisalternatief, terwijl de verplaatsing van de produktie naar andere sectoren - in het laatst van de periode 1989-1997 - wat geringer is.

Een tweede alternatief richt zich op een zodanig niveau van de superheffing (t.w. 50% van de richtprijs) dat de zeer efficiënte bedrijven hierbij nog de produktie kunnen uitbreiden. Uiteraard komt de zuivelproduktie daarmee op een hoger niveau te liggen (een produktiestijging met ruim 15% in een periode van 9 jaar) en zijn de benodigde restituties en subsidies veel hoger dan bij het basisalternatief. Een groot deel hiervan wordt echter gefinancierd uit een verdubbeling van de medeverantwoordelijkheidsheffing en uit de superheffing (van 50%). Het inkomensniveau van de melkveehouders ligt enkele procenten lager dan bij het basisalternatief. Dit zal vooral ten laste gaan van de producenten die de produktie niet uitbreiden bij de lagere superheffing. Omdat dit beleid (ten opzichte van het basisalternatief) meer capaciteit in de melkveehouderij houdt, is het doorschuiven van problemen naar andere sectoren ook geringer.

Bij het derde alternatief wordt gewerkt met een verdergaande opkoopregeling van melk teneinde produktie en afzet (bij overeenkomstige prijzen) met elkaar in overeenstemming te brengen. Er wordt dezelfde methodiek gehanteerd als bij de communautaire opkoopregeling; met een bepaalde premie (hier 45 ECU per 100 kg melk, te betalen in een periode van vijf jaar; met enige nationale aanvulling in Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland) wordt geprobeerd een vastgestelde hoeveelheid op te kopen. Lukt dit niet dan wordt het quotum van melkveeouders gekort tot de vastgestelde vermindering met 1 miljoen ton melk per jaar. De totale opkoopregeling beslaat een periode van vijf jaar is bereikt. Bij dit alternatief zijn na een aantal jaren de budgetlasten voor het markt- en prijsbeleid van de zuivelsector geringer dan de budgetopbrengsten uit medeverantwoordelijkheidsheffing en superheffing. Daarom is in de loop van de periode 1989-1997 de medeverantwoordelijkheidsheffing afgeschaft. Na de communautaire opkoopregeling en de (tijdelijke) schorsing van de quota tot een hoeveelheid van 5,5 miljoen ton melk, geeft verdergaand opkopen en korten nog wel enige vermindering van budgetlasten, doch dit gaat gedeeltelijk ten koste van het

inkomen van de melkveehouders. In andere sectoren neemt de produktie nog sterker toe dan onder het basisalternatief.

Het vierde alternatief is een sterk marktgericht beleid waarbij de toekomstige concurrentiepositie van de Europese melkveehouderij op de voorgrond staat. Er wordt een prijsverlaging van melk doorgevoerd met 9% terwijl de medeverantwoordelijkheidsheffing wordt opgetrokken van 2% naar 5%. De middelen die beschikbaar komen door deze hogere heffing worden (in de berekeningen) gebruikt voor directe inkomenssteun aan melkveehouders. Het is in principe ook mogelijk om deze extra middelen te gebruiken voor een premiereregeling t.b.v. het verminderen of stoppen van de melkproduktie. Hiervoor zijn geen berekeningen uitgevoerd. Na de eenmalige prijsdaling wordt er een voorzichtig prijsbeleid gevoerd met een jaarlijks reële prijsdaling van melk met 3%. Bij dit beleid breidt de produktie uit met 19% over de periode 1988-1997. Interne afzetsubsidies en restituties beslaan aan het eind van de periode ruim drie miljard ECU (van 1983). De grootste 'voordelen' van dit type beleid komen terecht bij de consumenten: ruim vijf miljard ECU in 1997. Dit vanwege het relatief lage prijsniveau van de zuivelprodukten. Ten opzichte van het basisalternatief gaat het gezamenlijke gezinsinkomen van de melkveehouders sterk achteruit. Hier staat echter tegenover dat er een geringere druk komt op de markten voor rundvlees, schapen en 'voergranen'. Bij dit alternatief is de vrijheid in het bepalen van de produktieomvang door de melkveehouders weer terug en wordt de bedrijfsontwikkeling niet meer belemmerd door een quotumregeling.

Van alle beleidsalternatieven is in tabelvorm een overzicht gegeven van de consequenties. Daarbij is enerzijds een vrij vaste tabelindeling gehandhaafd, terwijl anderzijds specifieke informatie is opgegeven die alleen betrekking heeft op het betreffende beleidsalternatief. Aan het eind is een overzicht gegeven om de beleidsalternatieven met elkaar te vergelijken. In dit overzichtstabel is vooral gelet op de situatie in 1997 en op effecten over de totale periode.

In de conclusies van het rapport wordt ingegaan op de belangrijkste informatie ten behoeve van de onderlinge beleidsafweging van de onderzochte alternatieven. Daarbij is het van groot belang welke prioriteiten er liggen ten aanzien van produktievrijheid, producenteninkomen, budgetlasten en consumenteninkomen. Na het doorvoeren van de reductie in de melkproduktie over de periode 1987-1988 met ongeveer 9 miljoen ton melk, zijn de maatschappelijke baten van het verminderen van de zuivelproduktie niet meer zo groot.

LITERATUUR

- Barichello, R.R. (1984) Analyzing an agricultural marketing quota, Department of Agricultural Economics, University of British Columbia, Vancouver.
- Belonje, J.L.G. (1985) Zuivelcontingentering in Canada, Oostenrijk en Zwitserland. In: LEI, Economische en structurele gevolgen van de superheffing, Mededeling 336, Den Haag, p.122-153.
- Bernegger, U. (1987) Experience with the milk quota system in Switzerland. In: L. Kettunen (ed.) Supply management by government in agriculture. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel, p.19-28.
- Commissie EG (1984) Verordening 857/84 van de Raad.
- Commissie EG (1985) EG Bulletin, no. 10, Luxemburg, 1985.
- Commissie EG (1985) Perspectieven voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Brussel, COM (85)333 def.
- Commissie EG (1987) De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, Verslag 1986. Brussel.
- Friedeberg, A.S. (1985) Three methods for reducing EEC milk supplies. Food policy 10(3), p.199-201.
- Friedeberg, A.S. (1986) Milking taxpayers or making milk quotas more marketoriented? Talk delivered at the 29th Annual General Meeting of the International Federation of Margarine Associations (IFMA), Oslo.
- Interim-rapport EEG-Zuivelbeleid (1978). Den Haag/Wageningen.
- Kettunen, L. (ed.) (1987) Supply management by the government in agriculture, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.
- Koester, U. & S. Tangermann (1976) Alternativen der Agrarpolitik. Landwirtschaft-angewandte Wissenschaft, Heft 182, Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup.
- Krijger, A. de (1986) Twee jaar superheffing in Nederland. Economisch-Statistische Berichten 71, p.1189-1195.
- Kwekkeboom, M. & I. Lescher (1985) Superheffing in de EG: jonge agrariërs op zoek naar perspectief. NAJK/IMGO-Landbouw, Wageningen.
- Landheer, J. (1986) De waardeverhouding tussen botervet en melkplak; een analyse van effecten van interventieprijsveranderingen in de EG. TSL 1(1), p.22-43.
- LEI (1985), Economische en structurele gevolgen van de superheffing, Mededeling 336, Den Haag.
- Meester, G. (1984) Une communaute devenue exportatrice nette; point de vue neerlandais sur l'avenir de la politique agricole commune. Economie Rurale, sept-oct. 163, p.10-15.
- Meester, G. (1985) Verhandelbare quota?. In: LEI, Economische en structurele gevolgen van de superheffing, Mededeling 336, Den Haag, p.111-121.
- Meester, G. & A.J. Oskam (1983) Analyse van de wereldvraag naar zuivelproducten uit de EG. LEI-onderzoeksverslag nr.2, Den Haag.
- Meester, G. & D. Strijker (1985) Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van de zelfvoorziening. WRR-voorstudie 46, Den Haag.
- Oskam, A.J. (1981) Policy models for the dairy sector of the European Community and the Netherlands. Agricultural Research Reports 915, Pudoc, Wageningen.
- Oskam, A.J. (1985) A super levy system for the dairy sector - consequences and alternatives, European Review of Agricultural Economics 12(4), p.431-448.
- Oskam, A.J. (1986) Principes van het EG-zuivelmodel. Wageningen.

- Ortner, K.M. (1987) An outline of the milk quota policy in Austria.
 In: L. Kettunen (ed.) Supply management by government in agriculture,
 Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel, p.69-75.
- Produktschap voor Zuivel, Marktbericht. Nummers 2836, 2860, 2862, 2868,
 2870, 2884, 2889, 2892.
- Rieder, P. (1985) Experience with the milk-quota system in Switzerland.
 European Review of Agricultural Economics 12(4) p.473-480.
- Riemsdijk, J.F. van (1968) De landbouw conserveren of vernieuwen.
 Economisch-Statistische Berichten 53, p.590-594.
- Riemsdijk, J.F. van (1973) Directe inkomstenstoelagen voor de landbouw.
 Publicatie no.10, afdeling voor agrarische bedrijfseconomie, LH Wage-
 ningen.
- SER (1981) Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden,
 Advies Europese Zuivelproblematiek. Rapport 81/03, Den Haag.
- Stolwijk, H.J.J. (1986) A simple model of the EC dairy market. CPB,
 Occasional paper nr. 37, 's-Gravenhage.
- Veer, J. de (rapp.) (1985a) Reform of Common Agricultural Policy: study of
 the impact of the socialists' proposals. Brussel.
- Veer, J. de (1985b) Toeslagen en heffingen binnen het kader van het super-
 heffingsstelsel als middel tot verdere beperking van de melkproductie.
 Niet gepubliceerde nota, LEI, Den Haag.

BIJLAGE I INFORMATIE OMTRENT DE UITBREIDING VAN HET EG-ZUIVELMODEL TOT HET EG-MELKVEEHOUDERIJMODEL

1. Inleiding

De uitbreiding van het EG-zuivelmodel omvat meerdere onderdelen. Bij elk van die onderdelen is aangegeven welke werkwijze is gehanteerd; eerst volgt een globale beschrijving, daarna een meer gedetailleerde.

In eerste instantie is rekening gehouden met de noodzakelijk aan de melkveehouderij verbonden omzet en aanwas. Daarna is de produktiecapaciteit die de melkveehouderij gebruikt in verband gebracht met de produktiecapaciteit in aanverwante sectoren van de landbouw. Tot slot wordt de prijsvorming voor rundvlees en kalveren besproken. Hieruit worden effecten afgeleid voor de rundvleesmarkt. Verder worden in het uitgebreide model de budgettaire effecten bepaald van verplaatsingen van de produktiecapaciteit naar of van 'voergranen' en schapen.

In deze beschrijving wordt de gebruikte methodiek toegelicht. Verder worden de veronderstellingen genoemd en wordt de belangrijkste informatie gegeven die in het verruimde model is opgenomen. Aan het eind van de bijlage is modelinformatie gegeven voor het beleidsalternatief met superheffing. Dit geeft een beeld van de informatie die in het model wordt verwerkt en van de resultaten die uit het model komen.

2. De uitbreiding van het model met omzet en aanwas

Als eerste stap in de uitbreiding van het EG-zuivelmodel is de omzet en aanwas die verbonden is aan de melkveehouderij in het model opgenomen. De relatie tussen melkproduktie en 'omzet en aanwas' is grotendeels technisch van aard. Bij melkproduktie hoort nu eenmaal de produktie van rundvlees en kalveren. Hoeveelheden worden daarbij gestuurd door de melkproduktie per koe. De waarde van de omzet en aanwas is afhankelijk van de rundvleesprijzen en de prijzen van kalveren. Deze prijzen kunnen echter pas bepaald worden wanneer de totale rundvleesproduktie en de vraag naar rundvlees in beschouwing wordt genomen. Daarom wordt eerst de uitbreiding van het model naar omliggende bedrijfstakken behandeld. Vervolgens wordt terug gekomen op de omzet en aanwas, de prijsvorming, etc.

3. Effecten van een beleidsverandering in de zuivel voor andere sectoren dan de melkveehouderij¹⁾

Het zuivelbeleid heeft niet alleen effecten voor de melkveehouderij, maar ook voor omliggende bedrijfstakken in de agrarische sfeer. Daarom is het EG-melkveehouderijmodel uitgebreid met een programma, waarmee deze effecten worden gekwantificeerd. Het programma is opgebouwd uit drie delen die verderop in deze bijlage uitvoeriger worden besproken. Hieronder volgt een korte weergave van de inhoud van de onderdelen.

In het eerste deel van het programma wordt uit de totale melkproduktie van de EG-10, zoals die door het melkveehouderijmodel berekend wordt, de melkproduktie per land tot en met 1977 bepaald. Daarna wordt op grond van

1) Gezien het omvangrijke datamateriaal en coëfficiënten dat in het bijbehorende programma zijn verwerkt is hier volstaan met het uiteenzetten van de gehanteerde werkwijze. Een rapport met achtergrondinformatie zal later verschijnen.

de melkproduktie per koe de omvang van de melkveestapel (melkvee en bijbehorend jongvee) vastgesteld, die nodig is om de melkproduktie per land "vol te melken".

Uit de veevoederstatistieken is de voederbehoefte in VEM's af te leiden voor die melkveestapel. Met behulp van verschillende veronderstellingen wordt daarna het ruwvoer- en krachtvoerverbruik van de melkveestapel berekend.

In het tweede deel zijn de verschillen in ruwvoer- en krachtvoerverbruik bij vergelijking van twee beleidsalternatieven bepaald. De verschillen in VEM's ruwvoer en krachtvoer worden toegerekend aan andere produktierichtingen, importen en eventuele exporten.

Wat betreft de alternatieve aanwending van de produktiecapaciteit voor krachtvoer zijn er twee mogelijkheden, nl. de importen van krachtvoer van buiten de EG lopen terug en/of er komt areaal in de gemeenschap vrij dat gebruikt kan worden voor een alternatieve aanwending in de akkerbouw.

Wat betreft de alternatieve aanwending van de produktiecapaciteit voor ruwvoer zijn er ook verschillende mogelijkheden. Een deel van de produktiecapaciteit is geschikt om er een akkerbouwgewas mee voort te brengen. Dat betekent dat er een importverdringing van krachtvoer kan optreden en dat er andere akkerbouwgewassen dan "krachtvoer" geteeld gaan worden. Een ander deel van de produktiecapaciteit zal voor een vorm van dierlijke produktie benut worden. Daarbij is een extensieve rundvlees- en schapevleesproduktie verondersteld (een deel van het ruwvoer wordt niet meer geproduceerd).

In het derde deel van het programma worden de verschillen in VEM's omgerekend in termen van produktiehoeveelheden. Samen met andere gegevens uit het EG-melkveehouderijmodel worden de effecten van veranderende produktie berekend op de prijzen van deze produkten en de budgettaire lasten voor de Europese Gemeenschap.

De bovengenoemde stappen worden nu verder uitgewerkt en er worden enkele belangrijke veronderstellingen behandeld.

3.1 Bepaling van de hoeveelheden krachtvoer en ruwvoer

Bepaling van de melkproduktie per land onder de diverse alternatieven

- Bij het alternatief 'ongewijzigd beleid' zijn de historische aandelen van de diverse landen in de totale melkproduktie van de EG-10 bepaald. Deze aandelen zijn lineair geëxtrapoleerd. Met de berekende toekomstige aandelen en de toekomstige EG-10 melkproduktie (afkomstig uit het EG-melkveehouderijmodel) is de melkproduktie per land tot 1977 vastgesteld.

- Bij het alternatief 'superheffing' is de melkproduktie per land bepaald door de aandelen in de totale EG-10 melkproduktie, die gebaseerd zijn op de huidige quotumverdeling tussen landen, te vermenigvuldigen met de totale toekomstige EG-10 melkproduktie.

- Bij de andere beleidsalternatieven is dezelfde methode gehanteerd als bij het alternatief 'superheffing'. Er wordt dus verondersteld dat er geen verschuiving van de melkproduktie tussen landen plaatsvindt.

Bepaling van de gemiddelde melkproduktie per koe per land en per jaar voor de diverse beleidsopties

De gemiddelde melkproduktie per koe in de jaren 1981, 1982, 1983 is berekend. Dit gemiddelde wordt opgehoogd met de veronderstelde jaarlijkse produktiestijging per koe om de melkproduktie per koe in 1983 te krijgen. Voor de jaren tot 1977 wordt een vast gemiddeld groeipercentage verondersteld. Voor dit groeipercentage zijn de gemiddelde groeipercentages uit de periode 1970-1983 genomen (voor alle beleidsopties gelijk).

In formulevorm:

$$QMK(j,i,t) = (\text{melkproduktie per koe in 1983}) * (1+0.01*k(j,i))^{**t}$$

QMK(j,i,t): De melkproduktie per koe voor beleidsalternatief j in land i voor jaar t.

k(j,i) : Het gemiddelde groeipercentage van de melkproduktie per koe bij beleidsalternatief j in land i. Voor alle j gelijk.

Berekening van de omvang van de melkveestapel per land per jaar bij de diverse beleidsalternatieven

Het aantal melkkoeien wordt bepaald door de totale melkproduktie per land te delen door de melkproduktie per koe. Het aantal eerstejaars dieren in een bepaalde periode wordt berekend door te veronderstellen dat de koeien in de vorige periode 1.1 kalf kregen waarvan 40% werd aangehouden (gebaseerd op L.E.I. schattingen). Het aantal tweedejaars dieren wordt berekend door het aantal melkkoeien in het komende jaar te vermenigvuldigen met een jaarlijks uitvalspercentage (vast verondersteld) inclusief een uitvalspercentage van 30% (b.v. dieren die niet drachtig worden, bron: L.E.I.). Er wordt dus volledige voorkennis van de te volgen beleidsopties en de toekomstige melkproduktie per koe verondersteld.

Berekening van de hoeveelheid ruwvoer en krachtvoer

De benodigde hoeveelheid voer is berekend uit uit de veevoerstatistiek. Er zijn diverse technische veronderstellingen gemaakt. Voor het eerste- en tweedejaars jongvee is verondersteld dat de voederbehoefte niet tussen landen verschilt. Eveneens is verondersteld dat het werkelijke voergebruik 20% hoger ligt dan de voederbehoefte (schatting L.E.I.).

In deze voerbehoefte (in VEM's) kan door krachtvoer en ruwvoer voorzien worden. Verondersteld wordt dat voor kalveren en ander jongvee in de voederbehoefte voorzien wordt door ruwvoer (exclusief melk voor de kalveropfok).

Bij melkvee wordt in de voederbehoefte voor het onderhoud en een deel van de melkproduktie voorzien door ruwvoer.

Een stijging van de melkproduktie per koe kan alleen plaatsvinden door een hogere krachtvoer gift per koe. Dit is verondersteld op grond van ontwikkelingen in het verleden. Verder is verondersteld dat bij de superheffing en de andere beleidsalternatieven (exclusief ongewijzigd beleid) er krachtvoersubstitutie zal optreden. Immers een deel van de productiecapaciteit die in de melkveesector aangewend wordt komt vrij wanneer een van bovenstaande alternatieven met de situatie van ongewijzigd beleid wordt vergeleken. Het is mogelijk dat er met behulp van die productiecapaciteit een betere kwaliteit ruwvoer geteeld zal gaan worden die een deel van het krachtvoerverbruik verdringt.

De krachtvoersubstitutie is bepaald door eerst de hoeveelheden ruwvoer en krachtvoer te berekenen zonder vervanging van ruwvoer door krachtvoer. De jaarlijks benodigde hoeveelheid krachtvoer wordt verminderd met een bepaald percentage dat de verdringing van krachtvoer door ruwvoer aangeeft. Dit percentage wordt vast verondersteld. Als percentage is de stijging van de melkproduktie per koe genomen. Dit percentage is immers een indicator voor de stijging van het krachtvoerverbruik per koe. De afgenomen hoeveelheid krachtvoer wordt daarna vervangen door ruwvoer. Per saldo heeft krachtvoersubstitutie tot gevolg dat bij een situatie van superheffing (of van een ander beleidsalternatief) in vergelijking tot een situatie van ongewijzigd

beleid er een relatief hoger ruwvoer- en een relatief lager krachtvoer-
verbruik per koe optreedt.

In formule vorm:

$$QKRACHT(j,i,t) = QKRACHT'(j,i,t) * (1-0.01 k(j,i))^{**t}$$

$$QRUW(j,i,t) = QRUW'(j,i,t) + (QKRACHT'(j,i,t) - QKRACHT(j,i,t))$$

$QKRACHT(j,i,t)$: Het totale krachtvoerconsumptie bij beleidsalternatief j in land i voor jaar t na krachtvoersubstitutie.

$QKRACHT'(j,i,t)$: Het totale krachtvoerconsumptie bij beleidsalternatief j in land i voor jaar t voor krachtvoersubstitutie.

$QRUW(j,i,t)$: Het totale ruwvoerconsumptie bij beleidsalternatief j in land i voor jaar t na krachtvoersubstitutie.

$QRUW'(j,i,t)$: Het totale ruwvoerconsumptie bij beleidsalternatief j in land i voor jaar t voor krachtvoersubstitutie.

$k(j,i)$: Het krachtvoersubstitutie percentage bij beleidsalternatief j in land i voor jaar t. Gelijk aan het gemiddelde groeipercentage van de melkproductie per koe bij beleidsalternatief j in land i. Voor alle j hetzelfde.

3.2 Bepaling van de richting van aanwending van de verschillen in ruwvoer- en krachtvoerconsumptie tussen beleidsalternatieven

In dit onderdeel van het programma worden voor de diverse beleidsalternatieven de verschillen in het ruwvoer- en krachtvoerconsumptie per land bepaald.

Het "vrijkomende ruwvoer" wordt toegedeeld aan de plantaardige en dierlijke productie. Het toedelingscriterium vormt de verhouding areaal akkerbouwgrond en het areaal grasland en voedergewassen voor de diverse bedrijfstypen met melkveehouderij (zoals gehanteerd in het R.I.C.A.).

Dit gebeurt per land. Dit toedelingscriterium is gekozen omdat een melkveehouderijbedrijf dat nu al akkergrond tot zijn beschikking heeft, waarschijnlijk eerder geneigd is een deel van de vrijkomende grond, die eerst gebruikt werd om ruwvoer te produceren, om te zetten in akkerland. Akkerbouw wordt dus verondersteld het beste alternatief te vormen.

Na deze verdeling resulteren VEM's die in de dierlijke productie (schape- en rundvleesproductie) en VEM's die in de plantaardige productie verdwijnen.

Er is een extensieve rundvlees- en schapevleesproductie verondersteld. Dit betekent dat de runderen en schape alleen ruwvoer eten en dat een deel van de VEM's niet meer geproduceerd zal worden. De extensiveringsgraad is zo gekozen dat in 1997 slechts 60% van het huidige ruwvoer geproduceerd wordt op de gronden die uit de melkveesector verdwijnen naar de rundvlees- en schapevleesproductie. (Gebaseerd op de opbrengstdaling van grasland wanneer de stikstofgift teruggebracht wordt naar nul. De geïmagineerde landbouw, L.E.I.). De extensivering vindt geleidelijk plaats volgens een meetkundige reeks. Er komt immers geleidelijk grond vrij en de stikstof in de grond behoudt een tijd lang zijn werking.

In formule vorm:

$$QRUWMS(j,i,t) = (1-b(j,i))^{**t} * QRUWMS'(j,i,t)$$
$$(1-b(j,i))^{**14} = 0.60$$
$$t14 = 1997$$

- QRUWMS(j,i,t) : De hoeveelheid ruwvoer bij beleidsalternatief j in land i voor jaar t die naar de schapevlees- en rundvleesproductie gaan na de correctie voor een extensiever grondgebruik.
- QRUWMS'(j,i,t) : De hoeveelheid ruwvoer bij beleidsalternatief j in land i voor jaar t die naar de schapevlees- en rundvleesproductie gaan voordat de correctie voor een extensiever grondgebruik heeft plaatsgevonden.
- b(j,i) : De extensiveringsgraad bij beleidsalternatief j in land i voor alle i en j gelijk verondersteld.

De verdeling van de VEM's naar schapevlees- en rundvleesproductie wordt geacht bepaald te zijn door de mate waarin er nu al schapen en of mestvee op een melkveehouderijbedrijf aanwezig zijn.

Uiteindelijk resulteren dus:

- VEM's die naar de rundvleesproductie gaan.
- VEM's die naar de schapevleesproductie gaan.
- VEM's die naar de plantaardige produktie gaan; deze zijn afkomstig van:
 - Omzetting van ruwvoer naar krachtvoer VEM's.
 - Krachtvoer VEM's.

De VEM's die naar de plantaardige produktie gaan worden vervolgens verdeeld over de intra EG produktie en de importen van buiten de EG. De verdeling gebeurt met behulp van de verhouding waarin in 1983 het krachtvoer dat gebruikt werd in de landen van de EG-10 afkomstig was van importen danwel van de eigen produktie (gemeten in VEM's).

3.3 De omzetting van VEM's in kilogrammen eindprodukt en de bepaling van de gevolgen van de veranderingen in produktie voor de prijzen en budgetlasten

Uit paragraaf 3.2 resulteren:

- VEM's ruwvoer die voor de produktie van schapevlees gebruikt gaan worden.
- VEM's ruwvoer die voor de produktie van rundvlees gebruikt gaan worden.
- VEM's krachtvoer die niet meer geïmpoteerd worden.
- VEM's krachtvoer die binnen de EG niet meer gebruikt worden door de melkveehouderijsector.
- De VEM's die voor de schapevlees- en of rundvleesproductie worden ingezet zijn met behulp van veevoederformules in kg vlees omgezet. Hieruit volgt dus de extra schapevleesproductie ten gevolge van een beleidsverandering in de zuivel. De verandering van de rundvleesproductie bestaat uit twee onderdelen;
 1. de effecten van een verandering in de omvang van de melkveestapel,
 2. de verandering in de rundvleesproductie buiten de melkveehouderij. De vleesproductie die afkomstig is uit de melkveestapel is zowel met het EG-melkveehouderijmodel als met dit programma berekend.
- De gedaalde importen worden uitgedrukt in kilogrammen graanequivalenten (1 kilogram graanequivalent = duizend VEM's).
- De produktiecapaciteit in de EG-10 die eerst aangewend werd om er krachtvoer voor de melkveesector mee te verbouwen wordt verondersteld gebruikt te worden om er graanequivalenten mee te verbouwen.

Het uitdrukken in graanequivalenten betekent waarschijnlijk een lichte overschatting van het aantal kilogrammen extra graanproduktie en van de teruglopende importen ten gevolge van een beleidswijziging in de zuivelsector. Het meeste krachtvoer heeft immers een wat hogere voederwaarde (geme-

ten in VEM's) dan de gebruikte "graanequivalenten".

4. De markt voor rundvlees en kalveren

De markt voor rundvlees en kalveren omvat zowel de melkveehouderij als de gespecialiseerde rund- en kalfsvleesmesterij. De omvang van de rundvleesproduktie wordt bepaald door de omvang van zowel de melkveestapel als de gespecialiseerde rundvleesproduktie.

In eerste instantie wordt de rundvleesproduktie (in 1983) onderverdeeld naar de volgende categorieën:

- a) Produktie afkomstig uit de melkveestapel.
- b) Produktie van rund- en kalfsvlees van de gespecialiseerde rundvleesmesterijen, die kalveren gebruiken, afkomstig van de melkveehouderij.
- c) Overige rundvleesproduktie (vooral zoogkoeien).

Vervolgens wordt bij 'ongewijzigd beleid' een projectie gemaakt van de ontwikkeling van de rundvleesproduktie per categorie. Daarbij is categorie a) direct gerelateerd aan de omvang van de melkveestapel, categorie b) is dat eveneens omdat het aantal beschikbare kalveren, tezamen met het gemiddeld gewicht per afgeleverd dier de omvang van deze categorie bepaalt. Bij de overige rundvleesproduktie is (op basis van gegevens over de periode 1973-1983) verondersteld dat deze categorie jaarlijks constant blijft (zie o.a. de Veer, 1985a).

De verandering van de rundvleesproduktie ten opzichte van 'ongewijzigd beleid' bestaat uit de volgende onderdelen:

- 1) De aanpassing van de omvang van de melkveestapel wordt rechtstreeks afgeleid uit de melkproduktie. Er vindt dus een evenredige aanpassing plaats van de jongveestapel. Dit onderdeel wordt direct binnen het EG-melkveehouderijmodel berekend.
- 2) De verandering in alle andere categorieën rundvleesproduktie volgt uit het capaciteitsmodel, dat in paragraaf 3 is behandeld.

Bij een lagere melkproduktie (ten opzichte van ongewijzigd beleid) zal de gespecialiseerde rundvleesproduktie toenemen. Dit betekent enerzijds een uitbreiding van de zoogkoeienhouderij doch anderzijds een toename van de vleesproduktie op basis van kalveren, afkomstig uit de melkveehouderij. Er zal daardoor een substitutie optreden waarbij de 'roodvlees'produktie relatief stijgt ten opzichte van de 'witvlees'produktie. In het melkveehouderijmodel wordt rekening gehouden met een vermindering in het gebruik van kunstkalvermelk op grond van deze substitutie. De concurrentie om de beschikbare kalveren zal bovendien invloed hebben op de prijzen van kalveren, afkomstig uit de melkveehouderij.

Hieronder wordt de informatie gegeven die in het modelgedeelte voor rundvlees en kalveren is verwerkt. De behandeling is puntsgewijs.

- a) Veranderingen in de melkproduktie (afgezien van trendmatige veranderingen in de melkproduktie per koe) werken direct door in de omvang van de melkveestapel. De melkproduktie per koe stijgt jaarlijks 1.7%.
- b) De omvang van de melkveestapel in 1983: 25,77 mln melkkoeien. Het geslacht gewicht per koe is 285 kg. De omvang van de totale melkveestapel (inclusief jongvee) is 140% van de omvang van de melkkoeien (in vlees gemeten). Jaarlijks wordt 26% van de totale omvang van de melkveestapel geslacht, indien deze melkveestapel gelijk blijft in omvang.
- c) Het aantal kalveren dat beschikbaar komt voor de kalvermesterij en de rundvleeshouderij bedraagt 45% van het aantal melkkoeien. Het gemiddeld geslacht gewicht van kalveren die de melkveestapel verlaten is 200 kg. De totale produktie van rundvlees was in 1983: 6924 duizend ton.

- d) De prijselasticiteit van de vraag naar rundvlees (niveau: af-boerderij) is -0.6. Deze waarde komt overeen met diverse resultaten van onderzoek en wordt bijvoorbeeld ook gebruikt in een model van B.Revell voor de rundvleessector van de EG. Er wordt gewerkt met een log-lineaire vraagfunctie (d.w.z. een vraagfunctie met constante elasticiteit). Bij een jaarlijkse reële prijsdaling van rundvlees met 2% blijft de totale consumptie in de EG constant. De totale consumptie bedroeg in 1983: 6631 duizend ton.
- e) In het model wordt rekening gehouden met een consessionele import van rundvlees van 250 duizend ton per jaar.
- f) Wanneer de prijs van rundvlees - op grond van gevraagde en aangeboden hoeveelheden - onder het interventieniveau zakt komt het interventiemechanisme in werking. Vlees in interventie wordt in het model geëxporteerd. Er kan echter ook directe export plaatsvinden met behulp van exportrestituties. De prijs zakt echter wat onder het interventieniveau door en dit geeft (t.o.v. de interventieprijs) nog enige additionele afzet. Hierbij wordt de volgende formule gehanteerd:

$$PB1 = (PB0^{**}0.3) * (PBI^{**}0.7)$$

waarbij PB1= resulterende marktprijs
 PB0= marktprijs zonder interventie
 PBI= interventieprijs

Het doorzakken van de prijs onder het interventieniveau is mogelijk omdat er slechts op specifieke kwaliteiten wordt geïntervenieerd. De recente verlaging van het prijsniveau (zie de decemberbesluiten van de Raad van Landbouwministers; hfdst 6) waarbij geïntervenieerd wordt, is echter in de interventieprijs opgenomen.

- g) Naar boven toe wordt er additioneel rundvlees geïmporteerd indien de marktprijs boven 105% van de oriëntatieprijs komt. De importprijs ligt voor gebruikers op 105% van de oriëntatieprijs. De wereldmarktprijs is niet afhankelijk gesteld van importen (en ook exporten) door de EG.
- h) De prijzen van kalveren (voor de melkveehouderij) zijn enerzijds gerelateerd aan de prijzen van rundvlees en anderzijds aan de omvang van de melkveestapel in vergelijking met het referentiejaar. Hiervoor wordt de volgende formule gebruikt:

$$PCALV(t) = c * (COWS(83)/COWS(t))^{**}e1.PB(t)^{**}e2$$

waarbij: PCALV(t)= reële prijs van kalveren af-boerderij in jaar t
 COWS(83)= omvang van de melkveestapel in 1983
 COWS(t) = omvang van de melkveestapel in jaar t
 PB = reële prijs van rundvlees in jaar t
 c = constante: deze is zo gekozen dat de formule voor 1983 klopt
 e1 = 0.7
 e2 = 0.9

De formule houdt in, dat een 1% stijging van de prijs van rundvlees de prijs van kalveren met 0.9% verhoogt, terwijl een 1% daling van de omvang van de melkveestapel de prijs van kalveren met 0.7% verhoogt.

i) De volgende prijzen voor rundvlees worden gehanteerd:

Soort	Prijs in ECU/kg geslacht gewicht in 1983
Interventieprijis	2,45
Oriëntatieprijis	2,73
Marktprijis	2,40
Exportprijis	1,50

Bij ongewijzigd beleid wordt gewerkt met een jaarlijkse reële prijsdaling van 2% (interventieprijis, oriëntatieprijis en exportprijis). Voor 1983 wordt een prijs per kalf gebruikt van 160 ECU. Bij ongewijzigd beleid daalt de reële prijs jaarlijks met 2%. Bij het basisbeleidsalternatief (dus voortgaande superheffing, ook na 1989) worden enerzijds de ontwikkelingen van de interventie/oriëntatieprijzen na 1984 meegenomen, terwijl anderzijds deze prijzen na 1988 enigszins worden aangepast aan de verwachte marktsituatie.

5. Prijzen en budgetlasten bij 'voergranen', schapen en rundvlees

Zoals in paragraaf 4 van deze bijlage is aangegeven, zijn de prijzen bij rundvlees en kalveren endogeen; d.w.z. de prijzen worden bepaald door de marktsituatie. Bij de prijs van rundvlees speelt echter het niveau waarop de interventieprijis is vastgesteld wel een duidelijke rol. Verder zijn, bij de hier gehanteerde berekeningsmethodiek, alle andere prijzen exogeen, d.w.z. onafhankelijk van de marktsituatie. Wel worden -net als bij de zuivelsector- de reële prijzen, gemeten in ECU's van 1983, jaarlijks aangepast. Veelal wordt gewerkt met een jaarlijkse daling van 2%. Dit geldt ook voor de exportprijzen.

De prijzen, heffingen, restituties en subsidies, die bij het basisalternatief worden gebruikt, zijn te vinden in een tabel aan het einde van deze bijlage. De enige prijzen die per beleidsalternatief (kunnen) veranderen zijn PB (marktprijis van rundvlees) en PCALV (marktprijis van nuchtere kalveren).

Budgetlasten

Bij de rundvleessector worden de totale budgetlasten berekend. Deze zijn gelijk aan: het verschil tussen de marktprijis (PB) en de exportprijis (PREST) vermenigvuldigd met de geëxporteerde hoeveelheid. Zoals eerder aangegeven, vindt er in het model geen opslag plaats bij interventie. Interventiehoeveelheden worden direkt geëxporteerd. De budgetlasten van de rundvleessector worden verminderd met een importtarief van 20% op geïmporteerd rundvlees. Een bepaalde hoeveelheid rundvlees (250 duizend ton) wordt altijd geïmporteerd. Verder is er alleen import indien de marktsituatie dat toelaat.

Bij de markt voor schapevlees wordt alleen gelet op de verandering van de produktie. De eerste 50 duizend ton extra produktie gaat ten laste van import omdat er nog enige ruimte is voor importsubstitutie (zie hoofdstuk 4). Daarna wordt extra schapevlees geëxporteerd tegen een exportprijis die onafhankelijk is van het exportvolume. Het verschil tussen de interne prijs in de EG en de wereldmarktprijis wordt overbrugd met een exportsubsidie.

Veevoedergrondstoffen worden in het model zonder importheffing ingevoerd,

terwijl bij export van 'voergranen' een restitutie wordt gehanteerd die in het basisjaar (1983) gelijk is aan 50 ECU/ton.

6. De gevolgen van de verbreding van de analyse voor producenteninkomen, consumenteninkomen en EG-inkomen

Producenteninkomen

Bij de bepaling van het producenteninkomen in de melkveehouderij werd tot nog toe gewerkt met de marginale kostenfunctie van melk. Nu omzet en aanwas in de analyse zijn opgenomen wordt de marginale kostenfunctie gelijk gesteld aan de bestaande marginale kosten inclusief de opbrengsten van omzet en aanwas bij ongewijzigd beleid. De kosten per eenheid van omzet en aanwas veranderen niet per beleidsalternatief. Een eventuele verandering van de kosten was immers al verrekend in de marginale kostenfunctie van de zuivel. Datzelfde geldt voor produktiemiddelen die verschuiven naar andere sectoren. De marginale kostenfunctie van de melkproduktie geeft aan dat bij het inkrimpen van de zuivelproduktie de daarmee vrijgemaakte produktiecapaciteit, een steeds geringere alternatieve opbrengstwaarde heeft.

Het producenteninkomen van (bestaande) rundvleesproducenten wordt echter wel beïnvloed door eventuele prijsverandering van rundvlees of kalveren, ten gevolge van beleidsveranderingen in de zuivelsector. Daarbij is voor het totale producenteninkomen een prijsverandering van kalveren niet van belang omdat het alleen een verschuiving van inkomen van rundvleesproducenten naar melkveehouders (of omgekeerd) impliceert. De verandering van het producenteninkomen (m.b.t. rundvlees) bestaat dus uit de veranderingen in het producentensurplus van melkveehouders en rundvleesproducenten, die een gevolg is van een verandering van de rundvleespijzen.

Consumenteninkomen

Dezelfde overwegingen die gehanteerd zijn bij het producenteninkomen gelden (voor zover relevant) ook bij het consumenteninkomen. Alleen de verandering van de rundvleespijzen is hier van belang. Het inkomenseffect voor de consumenten is gelijk aan de prijsverandering, vermenigvuldigd met het gemiddelde verbruiksvolume, gemeten langs de vraagcurve naar rundvlees.

EG-inkomen

De gevolgen voor de bepaling van effecten op het EG-inkomen, die veroorzaakt worden door de verbreding van de analyse tot andere sectoren, wordt bepaald door sommatie van de additionele effecten voor producenten, consumenten en budget. Het totaal van deze effecten is over het algemeen gering. Wel dient te worden opgemerkt dat de veronderstelling van 'vaste' wereldmarktprijzen voor rundvlees, schapevlees en 'voergranen' de 'terms of trade' effecten voor de andere sectoren op nul stelt.

7. De gegevens en resultaten voor overige sectoren onder het basisalternatief

Hieronder worden de gegevens en de resultaten verstrekt onder het basisalternatief: het beleid met superheffing. De gegevens en resultaten zijn rechtstreeks overgenomen uit de modeluitvoer. Per blok van gegevens worden de namen van variabelen toegelicht.

Prijzen in ECU per kg of per stuk

JAAR	PB	PINBF	PORBF	PREST	PIMTB	PCALV
1984	2.23	2.33	2.68	1.48	0.54	153.77
1985	2.19	2.28	2.62	1.46	0.52	153.65
1986	2.16	2.26	2.57	1.43	0.51	153.19
1987	1.90	2.03	2.52	1.41	0.50	144.43
1988	1.89	1.99	2.47	1.39	0.49	148.12
1989	1.89	1.97	2.42	1.37	0.48	150.17
1990	1.88	1.97	2.37	1.35	0.47	151.91
1991	1.85	1.94	2.33	1.33	0.47	152.02
1992	1.83	1.91	2.30	1.31	0.46	152.13
1993	1.80	1.88	2.26	1.29	0.45	152.27
1994	1.77	1.86	2.23	1.27	0.45	152.56
1995	1.75	1.83	2.20	1.25	0.44	152.79
1996	1.72	1.80	2.16	1.23	0.43	153.04
1997	1.70	1.77	2.13	1.21	0.43	153.35

Verklaring van de variabelenamen:

PB = Marktprijs voor rundvlees

PCALV = Marktprijs van kalveren, bestemd voor de rund- en kalfsvleesproductie

PIMTB = Importtarief voor rundvlees

PINBF = Interventieprijs van rundvlees

PORBF = Orientatieprijs van rundvlees

PREST = Exportprijs van rundvlees

Prijzen in ECU per kg of per stuk

JAAR	PSHEEP	PEXSH	PIMLSH	PSHSUB	PGRAIN	PEXGR
1984	2.94	1.86	0.29	0.41	0.186	0.137
1985	2.88	1.82	0.29	0.40	0.182	0.134
1986	2.82	1.79	0.28	0.40	0.179	0.132
1987	2.77	1.75	0.28	0.39	0.175	0.129
1988	2.71	1.72	0.27	0.38	0.172	0.127
1989	2.66	1.68	0.27	0.37	0.168	0.124
1990	2.60	1.65	0.26	0.36	0.165	0.122
1991	2.55	1.62	0.26	0.36	0.162	0.119
1992	2.50	1.58	0.25	0.35	0.158	0.117
1993	2.45	1.55	0.25	0.34	0.155	0.114
1994	2.40	1.52	0.24	0.34	0.152	0.112
1995	2.35	1.49	0.24	0.33	0.149	0.110
1996	2.31	1.46	0.23	0.32	0.146	0.108
1997	2.26	1.43	0.23	0.32	0.143	0.106

Verklaring van de variabelenamen:

PEXGR = Exportprijs 'voergranen'
PEXSH = Exportprijs schapevlees
PGRAIN= Marktprijs 'voergranen'
PIMLSH= Importheffing voor schapevlees
PSHEEP= Marktprijs voor schapevlees
PSHSUB= Subsidiebedrag per kg schapevlees, betaald aan de producenten

Hoeveelheden in miljoen stuks of 1000 ton

JAAR	STCOWS	CALVB	STCHAN	QBDH	QBSP	QBT
1984	24.77	11.37	-400.	2621.	4351.	7373.
1985	24.33	11.05	-175.	2546.	4528.	7250.
1986	24.00	10.87	-131.	2507.	4654.	7292.
1987	22.13	10.38	-745.	2393.	5119.	8257.
1988	21.11	9.73	-407.	2243.	5317.	7967.
1989	20.68	9.40	-171.	2168.	5351.	7690.
1990	20.28	9.22	-160.	2125.	5368.	7653.
1991	19.87	9.03	-165.	2083.	5383.	7631.
1992	19.48	8.85	-154.	2041.	5396.	7591.
1993	19.09	8.68	-159.	2001.	5407.	7566.
1994	18.70	8.50	-156.	1960.	5400.	7515.
1995	18.33	8.33	-145.	1921.	5391.	7456.
1996	17.96	8.17	-150.	1882.	5382.	7414.
1997	17.59	8.00	-147.	1844.	5371.	7361.

Verklaring van de variabelenamen:

CALVB = Beschikbare kalveren vanuit de melkveehouderij voor de rund- en kalfsvleesproductie
QBDH = Rundvleesproductie vanuit de melkveestapel (excl. voorraad veranderingen)
QBSP = Gespecialiseerde rund- en kalfsvleesproductie
QBT = Totale produktie van rund- en kalfsvlees
STCHAN= Veranderingen van de omvang van de melkveestapel, in vlees gemeten
STCOWS= Omvang van de melkveestapel

Hoeveelheden in 1000 ton

JAAR	QDBTOT	QBEX	QBIM	QBAIM	ASH	AGR	DGIM
1984	6853.	770.	250.	0.	45.	2267.	-984.
1985	6831.	669.	250.	0.	67.	4151.	-1720.
1986	6806.	736.	250.	0.	82.	5434.	-2221.
1987	7263.	1244.	250.	0.	128.	9547.	-3752.
1988	7213.	1004.	250.	0.	150.	11889.	-4643.
1989	7129.	811.	250.	0.	157.	13209.	-5177.
1990	7054.	849.	250.	0.	162.	14486.	-5700.
1991	7033.	848.	250.	0.	167.	15791.	-6237.
1992	7009.	832.	250.	0.	171.	17091.	-6774.
1993	6988.	828.	250.	0.	174.	18402.	-7319.
1994	6962.	803.	250.	0.	176.	19604.	-7825.
1995	6935.	771.	250.	0.	178.	20827.	-8343.
1996	6910.	754.	250.	0.	179.	22082.	-8875.
1997	6884.	727.	250.	0.	180.	23326.	-9405.

Verklaring van de variabelenamen:

- AGR = Additionele beschikbaarheid van voergranen (na verrekening van het verschil in importen) ten opzichte van ongewijzigd beleid
- ASH = Additionele productie van schapen ten opzichte van ongewijzigd beleid
- DGIM = Verandering import van 'voergraan' ten opzichte van ongewijzigd beleid
- QBAIM = Additionele import van rundvlees ten opzichte van ongewijzigd beleid
- QBEX = Export van rundvlees
- QBIM = Import van rundvlees (concessioneel)
- QDBTOT= Totaal verbruik van rund- en kalfsvlees

INCOME AND BUDGET EFFECTS			M I L L I O N ECU			
YEAR	DAIRY FARMERS	BEEF FARMERS	CONSUMERS	BEEF BUDGET	SHEEP BUDGET	GRAIN BUDGET
1984	-347.	-507.	826.	265.	5.	111.
1985	-244.	-480.	690.	157.	12.	199.
1986	-150.	-419.	535.	167.	18.	256.
1987	-711.	-1478.	2030.	229.	36.	440.
1988	-541.	-1444.	1823.	119.	43.	537.
1989	-392.	-1273.	1528.	54.	45.	585.
1990	-268.	-1116.	1268.	102.	47.	629.
1991	-217.	-1079.	1188.	114.	48.	672.
1992	-161.	-1026.	1092.	111.	48.	712.
1993	-109.	-972.	997.	106.	49.	752.
1994	-58.	-913.	900.	98.	49.	785.
1995	-12.	-856.	807.	92.	49.	817.
1996	29.	-806.	726.	92.	48.	849.
1997	70.	-754.	642.	87.	48.	879.

INCOME AND BUDGET EFFECTS; RELATIVE TO UNMODIFIED POLICY
 B I L L I O N ECU

YEAR	PROD. INCOME	CONS. INCOME	BUDGET	EC INCOME
1984	-0.854	0.826	0.381	-0.409
1985	-0.725	0.690	0.368	-0.403
1986	-0.569	0.535	0.441	-0.475
1987	-2.190	2.030	0.705	-0.864
1988	-1.985	1.823	0.700	-0.862
1989	-1.665	1.528	0.685	-0.822
1990	-1.384	1.268	0.778	-0.894
1991	-1.295	1.188	0.834	-0.941
1992	-1.188	1.092	0.872	-0.968
1993	-1.081	0.997	0.906	-0.991
1994	-0.972	0.900	0.931	-1.003
1995	-0.867	0.807	0.958	-1.018
1996	-0.777	0.726	0.989	-1.040
1997	-0.684	0.642	1.014	-1.056
SUM 89-97	-9.014	8.313	7.038	-7.740

BIJLAGE II. GEGEVENS MET BETREKKING TOT ONTWIKKELINGEN IN DE ZUIVELSECTOR

Achtergrond van het Zuiveldatabestand van de vakgroep Algemene Agrarische Economie

De getallen die vermeld staan in Bijlage II zijn ontleend aan een aantal gegevensbestanden, genaamd Zuivel, die zich bevinden op de vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouw Universiteit. Deze bestanden dienen o.a. als gegevensbron voor het EG-melkveehouderijmodel. De gegevensbestanden zijn gevuld met cijfermateriaal dat afkomstig is uit een groot aantal bronnen. Een aantal van deze bronnen zijn publicaties van het Productschap voor Zuivel waaronder:

- Marktbericht
- Statistisch bulletin
- Wereldhandel in zuivelprodukten, etc.

Naast deze publicaties worden o.a. statistische gegevens gebruikt van Eurostat, BML, MMB, Europese commissie, etc, w.o.:

- Agricultural prices (selected series from cronos)
- Agricultural price statistics
- Toestand van de landbouw in de Gemeenschap
- Yearbook of agricultural statistics, etc.

De meeste getallen die in de volgende tabellen van Bijlage II vermeld staan zijn afgeleide getallen. Ze zijn dan uit een aantal variabelen berekend. Er zijn ook variabelen die alleen in een andere eenheid zijn omgerekend.

Alle variabelen worden zoveel mogelijk in dezelfde eenheden uitgedrukt, om ze makkelijk in elkaar om te kunnen rekenen. Er is gekozen voor de eenheden magercomponent (skimmed component), vetcomponent (fat component) en melk of melkequivalenten (milk equivalent). Er geldt dan;

1 kg melk = 1 kg vetcomponent + 1 kg magercomponent

Vetcomponent bestaat uit melkvet en de magercomponent uit de overige melkbestanddelen.

Tabel 1. Productie, aflevering en menselijke consumptie van melk

COUNTRY : EC09 = European Community of the nine

VARIABLE

YEAR	1 QMILK	2 QMILKD	3 CFC	4 CSC	5 CSC1	6 CT
1970	87164	73715	86372	57610		71991
1971	87177	74442	83206	57132		70169
1972	91195	78586	81409	58520		69964
1973	91281	80187	82945	58533	78252	70739
1974	91437	80876	85830	58586	76866	72208
1975	91982	81775	87314	59369	75923	73341
1976	93644	83966	83761	60133	77867	71947
1977	96186	86706	84393	61254	77962	72824
1978	100239	90734	84208	62037	78494	73122
1979	102293	93003	86849	64370	82375	75610
1980	103787	95304	86008	63544	80893	74776
1981	103716	95830	86360	65786	83010	76073
1982	107146	99317	87435	66327	83230	76880
1983	110867	103298	85612	66368	83737	75990
1984	108720	100996	87554	67891	84478	77723
1985	106800	99323	86729	69576	84417	78152
1986		100890				

SPECIFICATION OF VARIABLES :

- 1 : QMILK = Milk production (for milk cows)
UNIT=1000 TONS
- 2 : QMILKD= Milk delivered
UNIT=1000 TONS
- 3 : CFC = Total human consumption of fat component
UNIT=1000 TONS FAT COMPONENT
- 4 : CSC = Total human consumption of skimmed component
UNIT=1000 TONS SKIMMED COMPONENT
- 5 : CSC1 = Total human consumption of skimmed component and
feed for calves
UNIT=1000 TONS SKIMMED COMPONENT
- 6 : CT = Total consumption of milk equivalent
UNIT=1000 TONS MILK EQUIVALENT

Bron : Databestand Zuivel van de vakgroep Algemene Agrarische Economie

Tabel 2. Exporten en importen van vetcomponent

COUNTRY :EC09 = European Community of the nine

VARIABLE

YEAR	1 EXFC	2 CEXFC	3 NEXFC	4 IMFC	5 FAIDFC
1973				4291.6	470.3
1974	6271.9	5435.4	1425.9	4009.5	836.5
1975	4513.6	3557.5	-653.9	4211.3	956.1
1976	6066.9	4871.6	1375.3	3496.3	1195.3
1977	7561.8	6255.0	3098.3	3156.7	1306.8
1978	10212.0	8621.3	5292.9	3328.4	1591.6
1979	15463.6	13954.8	10808.6	3146.1	1508.8
1980	19364.3	17972.5	14885.5	3086.0	1391.8
1981	17705.9	16099.2	12951.5	3147.7	1606.6
1982	15055.2	13684.0	10346.8	3337.2	1371.2
1983	13561.2	13024.7	10146.8	2877.9	536.5
1984	15166.3	13686.4	11017.4	2669.0	1479.0
1985	14861.8	13962.9	11473.3	2489.5	899.0
1986	12395.9				

SPECIFICATION OF VARIABLES :

- 1 : EXFC = Total exports of fat component
UNIT=1000 TONS FAT COMPONENT
- 2 : CEXFC = Total commercial exports of fat component
UNIT=1000 TONS OF FAT COMPONENT
- 3 : NEXFC = Total net exports of fat component
UNIT=1000 TONS OF FAT COMPONENT
- 4 : IMFC = Total imports of fat component
UNIT=1000 TONS FAT COMPONENT
- 5 : FAIDFC= Food aid of fat component (butter oil)
UNIT=1000 TONS OF FAT COMPONENT

Bron : Databestand Zuivel van de vakgroep Algemene Agrarische Economie

Tabel 3. Exporten en importen van magercomponent

COUNTRY :EC09 = European Community of the nine

VARIABLE

YEAR	1 EXSC	2 CEXFC	3 NEXSC	4 IMSC	5 FAIDSC	6 SEXSC
1973				2122.6	563.5	0.0
1974	8692.3	5435.4	6610.7	1514.7	566.9	0.0
1975	5903.2	3557.5	3350.4	1498.9	625.0	428.9
1976	7402.6	4871.6	4506.5	1692.6	859.6	343.8
1977	11662.3	6255.0	7073.5	1697.4	1183.4	1708.0
1978	11868.4	8621.3	7020.4	1585.4	1469.0	1792.6
1979	15633.0	13954.8	10441.3	1392.9	2170.8	1628.1
1980	17228.9	17972.5	13972.8	1513.3	1742.8	0.0
1981	16660.7	16099.2	13031.2	1336.9	2292.6	0.0
1982	14730.4	13684.0	11402.5	1373.9	1954.1	0.0
1983	12413.7	13024.7	10264.7	1279.5	869.5	0.0
1984	15519.6	13686.4	12063.1	1472.3	1984.1	0.0
1985	15349.8	13962.9	12120.9	1760.3	1468.7	0.0
1986	13994.4					

SPECIFICATION OF VARIABLES :

- 1 : EXSC = Total exports of skimmed component
UNIT=1000 TONS SKIMMED COMPONENT
- 2 : CEXFC = Total commercial exports of fat component
UNIT=1000 TONS OF FAT COMPONENT
- 3 : NEXSC = Total net exports of skimmed component
UNIT=1000 TONS OF SKIMMED COMPONENT
- 4 : IMSC = Total imports of skimmed component
UNIT=1000 TONS SKIMMED COMPONENT
- 5 : FAIDSC= Food aid of skimmed component
(skimmed milk powder)
UNIT=1000 TONS OF SKIMMED COMPONENT
- 6 : SEXSC= Special exports of skimmed component
(skimmed milk powder)
UNIT=1000 TONS OF SKIMMED COMPONENT

Bron : Databestand Zuivel van de vakgroep Algemene Agrarische Economie

Tabel 4. Exporten en importen in melkequivalent

COUNTRY :EC09 = European Community of the nine

YEAR	VARIABLE					
	1 EXT	2 CEXT	3 NEXT	4 IMT	5 FAIDT	6 SEXT
1973				3207.1	516.9	0.0
1974	7482.1	6780.4	4018.3	2762.1	701.7	0.0
1975	5208.4	4203.4	1348.3	2855.1	790.5	214.5
1976	6734.7	5535.4	2940.9	2594.5	1027.5	171.9
1977	9612.0	7512.9	5085.9	2427.0	1245.1	854.0
1978	11040.7	8613.5	6156.6	2456.9	1530.8	896.3
1979	15548.3	12894.5	10624.0	2269.5	1839.8	814.0
1980	18296.6	16729.3	14429.1	2300.1	1567.3	0.0
1981	17183.3	15233.6	12991.3	2242.3	1949.6	0.0
1982	14892.8	13230.2	10874.6	2355.5	1662.6	0.0
1983	12987.4	12284.5	10205.7	2078.7	703.0	0.0
1984	15342.0	13610.9	11540.3	2070.7	1732.0	0.0
1985	15105.8	13922.0	11797.1	2124.9	1183.8	0.0
1986	13195.1					

SPECIFICATION OF VARIABLES :

- 1 : EXT = Total exports of milk equivalent
UNIT=1000 TONS MILK EQUIVALENT
- 2 : CEXT = Total commercial exports of milk equivalent
UNIT=1000 TONS OF MILK EQUIVALENT
- 3 : NEXT = Total net exports of milkequivalents
UNIT=1000 TONS OF MILK EQUIVALENT
- 4 : IMT = Total import in milkequivalents
UNIT=1000 TONS MILK EQUIVALENT
- 5 : FAIDT = Food aid of milk equivalent
UNIT=1000 TONS OF MILK EQUIVALENT
- 6 : SEXT = Special exports of milk equivalent
(skimmed milk powder)
UNIT=1000 TONS OF MILK EQUIVALENT

Bron : Databestand Zuivel van da vakgroep Algemene Agrarische Economie

Tabel 5. Voorraden boter en mager poeder in hoeveelheden en in melkequivalenten

COUNTRY :EC09 = European Community of the nine

VARIABLE

YEAR	1 STBUME	2 STBUT	3 PSTBU	4 STSMP	5 STSPME	6 PSTSMP
1973	3337	304	7.3	49	300	0.7
1974	2210	201	4.8	166	999	2.2
1975	1647	148	3.6	365	2238	4.9
1976	1750	164	3.8	1113	6831	14.9
1977	2750	255	5.9	1136	6927	14.8
1978	2079	196	4.3	965	5765	12.0
1979	4491	418	9.0	674	4156	8.3
1980	4057	375	7.9	227	1375	2.7
1981	2565	239	4.9	230	1364	2.6
1982	1571	147	3.0	279	1662	3.2
1983	3281	306	6.1	576	3432	6.4
1984	8996	854	16.2	983	5839	10.5
1985	10261	978	18.9	650	3849	7.1
1986	11996	1149	22.5	506	2987	5.6
1987	14877	1431	27.4	962	5663	10.5

SPECIFICATION OF VARIABLES :

- 1 : STBUME= Stocks of butter in milk equivalent units (1st of january)
UNIT=1000 TONS OF MILK EQUIVALENT
- 2 : STBUT = Butter stock
UNIT=1000 TONS
- 3 : PSTBU = Butter stocks in percentage of annual milk production of
milk fat
UNIT=PERCENTAGE
- 4 : STSMP = Stock of skimmed milk powder
UNIT=1000 TONS
- 5 : STSPME= Stocks of skimmed milk powder in milk equivalent units
(1st of january)
UNIT=1000 TONS OF MILK EQUIVALENT
- 6 : PSTSMP= Stocks of skimmed milk powder in percentage of annual
production of other milk components
UNIT=PERCENTAGE

Bron : Databestand Zuivel van de vakgroep Algemene Agrarische Economie

Tabel 6. Speciale consumptie in de EG

COUNTRY :EC09 = European Community of the nine

YEAR	VARIABLE			
	1	2	3	4
	SCFCBU	SCSCFD	SCSCVP	SCSCCS
1973	3447.1	0.0	19718.6	1970.0
1974	3097.2	0.0	18280.4	2566.3
1975	2789.8	0.0	16553.7	1792.3
1976	2286.7	5481.1	17733.7	1855.7
1977	3875.9	6577.9	16708.3	2137.2
1978	5583.8	8783.8	16456.8	2734.2
1979	6382.5	8990.0	18004.3	3273.9
1980	4548.4	2791.4	17348.7	4128.8
1981	3643.1	2534.5	17224.2	3452.8
1982	6017.3	3212.4	16902.9	4275.4
1983	5388.2	8905.4	17369.4	4857.8
1984	7546.3	11035.0	16587.1	4791.3
1985	7428.3	5604.8	14840.6	5664.9

SPECIFICATION OF VARIABLES :

- 1 : SCFCBU= Special consumption of butter
(Christmas, bakeries, ice-cream, etc.)
UNIT=1000 TONS OF FAT COMPONENT
- 2 : SCSCFD= Special use of skimmed component in feed
UNIT=1000 TONS OF SKIMMED COMPONENT
- 3 : SCSCVP= Special use of skimmed component for veal production
UNIT=1000 TONS OF SKIMMED COMPONENT
- 4 : SCSCCS= Special use of skimmed component in the form of casein
UNIT=1000 TONS OF SKIMMED COMPONENT

Bron : Databestand Zuivel van de vakgroep Algemene Agrarische Economie

Tabel 6a. Speciale consumptie in de EG

COUNTRY :EC09 = European Community of the nine

YEAR	VARIABLE			
	5	6	7	8
	SCBUT	SCCAS	SCVP	SCFD
1973	1723.5	985.5	9859.3	0.0
1974	1548.6	1283.2	9140.2	0.0
1975	1394.9	896.1	8276.9	0.0
1976	1143.3	927.8	8866.8	2740.5
1977	1937.0	1068.6	8354.2	3288.0
1978	2791.9	1367.1	8228.4	4391.9
1979	3191.3	1636.0	9002.1	4495.0
1980	2274.2	2064.4	8674.4	1395.7
1981	1821.6	1726.4	8612.1	1267.2
1982	3008.7	2137.7	8451.4	1606.2
1983	2694.1	2428.9	8684.7	4452.7
1984	3773.1	2395.6	8293.6	5517.0
1985	3714.2	2832.4	7420.3	2802.4

SPECIFICATION OF VARIABLES :

- 5 : SCBUT = Skimmed component of butter
(Christmas, bakeries, ice-cream, etc.)
UNIT=1000 TONS OF MILK EQUIVALENT
- 6 : SCCAS = Skimmed component casein
UNIT=1000 TONS OF MILK EQUIVALENT
- 7 : SCVP = Skimmed milk (powder) for veal production
UNIT=1000 TONS OF MILK EQUIVALENT
- 8 : SCFD = Skimmed milk powder used in concentrated feed
UNIT=1000 TONS OF MILK EQUIVALENT

Bron : Databestand Zuivel van de vakgroep Algemene Agrarische Economie

Tabel 7. Subsidiepercentages (in % van de interventieprijs) van
bijzondere afzetcategorieën en export

COUNTRY : EC09 = European Community of the nine

VARIABLE

YEAR	1 PINMI	2 PSSKCS	3 PSEXP	4 PSSKFD	5 PSSKVP
1970	11.0				20.0
1971	11.4				27.7
1972	12.2				32.6
1973	13.4	46.0			39.5
1974	15.0	44.5	31.8		41.7
1975	17.2	42.4	37.0		41.1
1976	19.6	49.3	58.0		41.9
1977	21.4	49.0	68.8	78.0	41.4
1978	22.2	47.1	63.9	85.0	44.9
1979	22.4	56.6	59.9	88.0	48.0
1980	22.9	48.8	65.7	-	44.4
1981	24.6	40.2	44.7	-	42.3
1982	27.0	42.2	37.9	85.0	42.4
1983	28.3	44.0	36.1	85.0	43.1
1984	28.2	55.3	44.9	86.5	43.8
1985	28.2	47.2	47.6	87.0	43.1
1986	28.2		72.6	87.2	43.0

SPECIFICATION OF VARIABLES :

- 1 : PINMI = Equivalent intervention price of milk
UNIT=ECU PER 100 KG MILK
- 2 : PSSKCS= Price subsidy percentage for casein production
from skimmed milk
UNIT=PERCENTAGE
- 3 : PSEXP = Export restitution
UNIT=PERCENTAGE
- 4 : PSSKFD= Price subsidy percentage of skimmed milk (powder)
for feed
UNIT=PERCENTAGE
- 5 : PSSKVP= Price subsidy percentage of skimmed milk (powder)
for calves
UNIT=PERCENTAGE

Bron : Databestand Zuivel van de vakgroep Algemene Agrarische Economie

Tabel 8. Nominale en reële prijzen van melk op diverse niveaus

COUNTRY :EC09 = European Community of the nine

VARIABLE

YEAR	1 PMILK	2 PINMI	3 PTARM	4 PMILKR	5 PINMIR	6 PTARMR	7 PIGDP
1970	9.0	10.7	10.1	9.0	10.7	10.1	100.0
1971	9.7	11.3	10.5	9.0	10.5	10.0	107.7
1972	10.4	12.1	11.3	9.1	10.5	10.0	115.1
1973	11.0	13.5	12.4	8.8	10.8	10.0	124.5
1974	12.5	15.1	14.0	8.9	10.8	10.0	139.8
1975	14.4	17.1	16.0	9.0	10.6	9.9	160.8
1976	15.9	19.9	18.5	8.9	11.2	10.4	177.7
1977	17.2	21.7	20.4	8.8	11.2	10.5	194.7
1978	17.9	22.9	21.1	8.5	10.8	10.0	210.9
1979	18.9	22.6	21.4	8.2	9.8	9.3	230.0
1980	20.0	23.2	21.9	7.8	9.1	8.6	254.8
1981	21.3	25.3	23.8	7.7	9.1	8.6	277.8
1982	23.4	27.8	26.0	7.8	9.2	8.6	302.2
1983	24.6	29.1	27.3	7.7	9.1	8.5	320.9
1984	24.6	29.2	27.4	7.4	8.7	8.2	335.2
1985	25.3	29.3	27.7	7.3	8.4	8.0	348.3
1986		29.4	27.8				

SPECIFICATION OF VARIABLES :

- 1 : PMILK = Farm milk price (3.7 % FAT)
UNIT=ECU PER 100 KG (3.7 % FAT)
- 2 : PINMI = Equivalent intervention price of milk
UNIT=ECU PER 100 KG
- 3 : PTARM = Target price of milk (3.7 % FAT)
UNIT=ECU PER 100 KG
- 4 : PMILKR= Real farm milk price (3.7 % FAT)
UNIT=ECU PER 100 KG (/PIGDP)
- 5 : PINMIR= Real equivalent intervention price of milk (3.7 % FAT)
UNIT=ECU PER 100 KG (/PIGDP)
- 6 : PTARMR= Real target price of milk (3.7 % FAT)
UNIT=ECU PER 100 KG (/PIGDP)
- 7 : PIGDP = Price index of gross domestic product
UNIT=INDEX 1970=100

Bron : Databestand Zuivel van de vakgroep Algemene Agrarische Economie

Tabel 9. Inkomens van gespecialiseerde melkveehouderijbedrijven

COUNTRY :EC09 = European Community of the nine

YEAR	VARIABELE	
	1 YDFN	2 YDFR
1969/70	2.0	7.3
1970/71	2.2	7.4
1971/72	3.3	10.2
1972/73	4.5	13.1
1973/74	3.9	10.6
1974/75	4.0	9.7
1975/76	6.3	13.2
1976/77	6.4	12.2
1977/78	6.9	11.8
1978/79	7.0	11.1
1979/80	6.1	8.8
1980/81	6.2	8.2
1981/82	7.5	9.0
1982/83	9.2	10.2
1983/84	8.7	9.1
1984/85	8.7	8.7

SPECIFICATION OF VARIABLES :

- 1 : YDFN =Family income per family work unit
UNIT=1000 ECU
- 2 : YDFR =Real family income per family work unit
UNIT=1000 ECU (/PIGDP)

Toelichting:

De gegevens voor YDFN zijn afgeleid uit bedrijfseconomische data van gespecialiseerde melkveehouderijbedrijven; aanvankelijk voor EG-6, doch later voor de EG-9. Daarbij vormen jaarlijkse procentuele veranderingen van het inkomen voor een (van jaar op jaar) vrijwel gelijke groep van bedrijven uit het EG-informatienet het uitgangspunt voor de berekening. Hoewel over de totale periode enigszins verschillende inkomensindicatoren zijn gebruikt, is alles toegerekend naar het gezinsinkomen per gezinsarbeidseenheid. Dit gegeven wordt de laatste jaren gepubliceerd in de Toestand van de landbouw in de Gemeenschap.

De nominale gegevens zijn reëel gemaakt m.b.v. de prijsindex van het bruto intern produkt van de Gemeenschap.

Tabel 10. Aandeel budgetlasten van de EG in de melkprijs

COUNTRY :EC09 = European Community of the nine

VARIABLE

YEAR	1 SGBCFR	2 SBCFAR	3 SBCINT
1968	5.2	5.2	4.0
1969	6.2	6.2	4.9
1970	12.7	12.7	10.6
1971	6.7	6.7	5.7
1972	6.3	6.3	5.4
1973	15.2	15.2	12.4
1974	10.7	10.7	8.8
1975	9.0	9.0	7.6
1976	15.3	15.3	12.2
1977	17.8	17.7	14.0
1978	23.4	22.4	17.5
1979	23.9	23.4	19.5
1980	24.0	22.9	19.8
1981	17.3	15.1	12.8
1982	15.4	13.3	11.2
1983	18.0	16.1	13.6
1984	23.1	20.3	17.1
1985	24.3	22.0	19.0
1986			19.2

SPECIFICATION OF VARIABLES :

- 1 : SGBCFR= Share of gross budget costs in farm price of milk
UNIT=PERCENTAGE
- 2 : SBCFAR= Share of net budget costs in farm price of milk
UNIT=PERCENTAGE
- 3 : SBCINT= Share of net budget costs in intervention price of milk
UNIT=PERCENTAGE

Bron : Databestand Zuivel van de vakgroep Algemene Agrarische Economie

BIJLAGE III. LIJST VAN BEGRIPPEN

Arbeidsjaareenheid

Eenheid waarin arbeidsvolume wordt gemeten. Een arbeidsjaareenheid is gelijk aan de volle werktijd van een persoon binnen bepaalde leeftijdsgrenzen.

Budgettaire lasten

De bedragen die ten laste komen van het budget van de Europese Gemeenschap. Indien sprake is van budgetlasten voor de nationale lidstaten dan wordt dit vermeld.

Communautaire reserve

Een reservehoeveelheid melk die bij het instellen van de superheffing is vastgesteld en die op grond van bepaalde criteria aan lidstaten kan worden toegedeeld. In de praktijk is het grootste deel van de Communautaire reserve toegedeeld aan Ierland.

Consumenten inkomen

Het reëel besteedbaar inkomen van het totaal van de consumenten in de EG. Veranderingen van het consumenteninkomen worden veelvuldig bepaald via het consumentensurplus.

Consumentensurplus

Een maatstaf die het verschil weergeeft tussen het werkelijk betaalde bedrag voor consumptiegoederen en diensten en het bedrag dat consumenten bereid zijn om voor goederen en diensten te betalen. Alleen (relatief kleine) verschillen in consumentensurplus worden bepaald.

EG-inkomen

Het totaal van de reële nationale inkomens (d.w.z. de som van de nationale inkomens bij constante prijzen) van de lidstaten van de Europese Gemeenschap. Diverse vormen van beleid waarbij verschillende prijzen heersen of verschillende hoeveelheden geproduceerd of verbruikt worden, beïnvloeden het EG-inkomen. In dit rapport worden alleen veranderingen van het EG-inkomen bepaald.

EOGFL

Europees ontwikkelings- en garantiefonds voor de landbouw. Het is het fonds waaruit de budgetlasten van het EG-landbouwbeleid worden betaald (ook wel aangeduid met de letters van de Franse terminologie: FEOGA).

Gezinsinkomen

De beloning voor de produktiefactoren arbeid, grond en vermogen, voorzover eigendom van de gezinshuishouding.

Hardheidsgeval

Een bedrijf waar, door bijzondere omstandigheden, de omvang van de melkproductie in de referentieperiode relatief laag is.

Informatienet

Het totaal van de bedrijfseconomische boekhoudingen die op verzoek van de Europese Gemeenschap worden bijgehouden en door de EG worden verwerkt en gebruikt.

Intern verbruik

Verbruik binnen de Europese Gemeenschap.

Magercomponent

Het gedeelte van de melk exclusief het melkvet. Per definitie is 1 kg magercomponent gelijk aan het niet-melkvetdeel van 1 kg melk van gemiddelde samenstelling: 1 kg magercomponent is in dit rapport gelijk aan 0.5 kg melkequivalent.

Marktevenwicht

Een situatie waarbij gevraagde en aangeboden hoeveelheden aan elkaar gelijk zijn bij een zelfde prijs voor producenten en consumenten. Welke vormen van overheidsingrijpen daarbij nog gelden hangt van de situatie af en dient nader te worden omschreven.

Marktordening

De wijze waarop de Europese Gemeenschap de markt voor een bepaald produkt regelt.

Melkaflevering

De hoeveelheid melk die melkveehouders aan zuivelfabrieken leveren.

Melkequivalent

Een combinatie van vetcomponent en magercomponent die (in waarde eenheden van een basisjaar gemeten) gelijk is aan 1 kg melk van gemiddelde samenstelling. Per definitie is 1 kg melk van gemiddelde samenstelling gelijk aan 1 kg melkequivalent. Verder zijn in dit rapport zowel 1 kg vetcomponent als 1 kg magercomponent gelijk aan 0.5 kg melkequivalent.

Melkprijsjaar

Het melkprijsjaar loopt (ongeveer) van 1 april t/m 31 maart.

Melkproduktie

De totale produktie van melkkoeien. In het EG-melkveehouderijmodel blijft het dierlijk verbruik direkt op de boerderij buiten beschouwing. Dit is ongeveer 2 miljoen ton melk.

Normale prijzen

Dit zijn prijzen voor consumptie of ander verbruik die zijn afgestemd op de prijs die de producenten ontvangen.

Omzet en aanwas

De opbrengsten van rundvlees en kalveren van de melkveehouderij, bij het handhaven van een gelijke omvang van de melkveestapel.

Producenteninkomen

Het inkomen van de produktiekolom tot op het equivalente niveau van boter, mager poeder en rundvlees. Het equivalente niveau betekent dat - in de gehanteerde rekenmethodiek - de verwerking van melk na dit stadium stopt. Uiteraard wordt binnen het model wel het gehele scala aan zuivel-

produkten onderscheiden, doch de inkomensvorming bij de verdere verwerking blijft buiten beschouwing.

Produktiekolom

De bedrijven, alleen en voorzover zij een bijdrage leveren aan de voortbrenging van een produkt of een groep produkten.

Producentenprijs

De prijs voor de producenten op het niveau van boter en mager poeder. De producentenprijs ligt dus hoger dan de prijs af boerderij.

RICA

Zie informatienet.

Reële prijs

De prijs, gemeten in constante koopkracht.

Verevening

De mogelijkheid om op fabrieksniveau of op nationaal niveau leveringen boven het quotum van individuele producenten bij het bepalen van de te betalen superheffing eerst te verminderen met de hoeveelheden die andere producenten onder hun quotum zijn gebleven.

'Voergraan'

Verzamelnaam van produkten die geteeld worden op vrijkomend areaal, indien de melkproduktie niet trendmatig stijgt. 'Voergraan' wordt gemeten in tonnen voergraan. (Zie verder hoofdstuk 3; effecten voor andere sectoren dan de melkveehouderij).