

Ir. G. Meester

Publ. No. 1.18

Ir. A. Oskam

**DE WERELDVRAAG NAAR ZUIVELPRODUKTEN
UIT DE EG EN DE BETEKENIS VOOR HET
AFZETBELEID VAN DE GEMEENSCHAP**

April 1984



SIGN: L 26-1,18
EX. NO: c dupl.
MLV:

**Landbouw-Economisch Instituut, Stafafdeling
Landbouwhogeschool,
Vakgroep Algemene Agrarische Economie**

207243

REFERAAT

DE WERELDVRAAG NAAR ZUIVELPRODUKTEN UIT DE EG EN DE BETEKENIS VOOR HET AFZETBELEID VAN DE GEMEENSCHAP

Meester, Ir. G. en Ir. A.J. Oskam

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, Stafafdeling
Wageningen, Landbouwhogeschool, Vakgroep Algemene Agrarische
Economie, 1984

59 p., graf., tab.

De publikatie geeft de belangrijkste resultaten weer van een onderzoek naar de vraag door niet-EG-landen naar zuivelprodukten uit de Gemeenschap. Een volledig onderzoekverslag verscheen in 1983 onder de naam "Analyse van de wereldvraag naar zuivelprodukten uit de EG".

Deze publikatie is vooral bedoeld om beleidsmakers te informeren over de uitkomsten van het onderzoek en de daaruit te trekken conclusies voor het te voeren afzetbeleid. In het onderzoek is nagegaan hoe het exportvolume van de EG reageert op een verandering van de exportprijzen. Veel aandacht is er voor de dominante positie van de EG op de wereldzuivelmarkt en de daaruit voortvloeiende consequenties voor het uitvoerbeleid. Voorts wordt aan de orde gesteld het onderscheid tussen een afzetbeleid met zo weinig mogelijk lasten voor het EG-budget en een beleid dat zo veel mogelijk bijdraagt aan de welvaart in de Gemeenschap. Export is veelal voordeliger voor het EG-budget dan afzet op de interne markt, maar draagt minder bij tot de welvaart van de Europese burgers.

Zuivel/Marktbeleid in de landbouw/EG/Nederland/Internationale handel/Regressie-analyse/Model wereldzuivelmarkt/Optimaal restitutiebeleid/Prijselasticiteiten zuivelprodukten

Inhoud

Blz.

WOORD VOORAF .	5
SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	11
1.1 Achtergrond en doel van de studie	11
1.2 Inhoud van deze publikatie	12
2. DE WERELDZUIVELSECTOR EN DE POSITIE VAN DE EG	13
2.1 De wereldkoemelkproduktie en het aandeel van de EG; definitie wereldzuivelmarkt	13
2.2 De wereldzuiveluitvoer en het aandeel van de EG	14
2.3 Uitvoer in relatie tot de eigen produktie; verdeling van de wereldzuivelinvoer	15
2.4 Conclusies t.a.v. de positie van de EG	16
3. ENKELE THEORETISCHE BESCHOUWINGEN OVER HET EG-AFZET-BELEID	18
3.1 Wereldzuivelmodel; de uiteindelijk gehanteerde relatie	18
3.2 Betekenis van de exportprijselasticiteit voor het te voeren afzetbeleid; de relatie tussen prijselasticiteit en marktaandeel	18
3.3 De rol van exportrestituties in het afzetbeleid	20
3.4 Onderscheid in effecten voor EG-budget en EG-volkshuishouding	20
3.5 Onderlinge verdringing van zuivelprodukten	21
3.6 Een getallenvoorbeeld	22
3.7 Conclusies	25
4. GESCHATTE PRIJSELASTICITEITEN VAN DE EG-EXPORTVRAAG	26
4.1 Data en methodiek	26
4.2 Schattingsresultaten voor de totale EG-uitvoer en de uitvoer naar Westerse industrielanden, ontwikkelingslanden en landen met een centraal geleid economisch stelsel	27
4.3 Trendmatige ontwikkelingen	29
4.4 Schattingsresultaten voor landen en landengroepen; mogelijke overschatting van elasticiteiten	30
4.5 Schattingsresultaten voor olielanden; de invloed van de olieprijs.	31
4.6 Andere invloeden op de EG-uitvoer; schattingen op basis van Nederlandse uitvoercijfers	32
4.7 De resultaten voor de totale EG-uitvoer samengevat	32
4.8 Conclusies	35
	3

INHOUD (vervolg)

	Blz.
5. BELEIDSOVERWEGINGEN VOOR DE WERELDZUIVELMARKT	37
5.1 Drie nacalculaties van in het verleden gevoerd beleid	37
5.2 Een simulatiemodel voor de EG-zuivelexport; het genormaliseerde exportniveau in 1980	39
5.3 Marginale budgetlasten en marginale opbrengsten voor de EG-volkshuishouding bij diverse niveaus van uniforme restituties	40
5.4 Totale zuivelexport, budgetlasten en opbrengsten bij diverse niveaus van uniforme restituties	44
5.5 Effecten van differentiatie van restituties	46
5.6 Afweging van interne afzet en export	47
5.7 Optimale afzet van een bepaalde hoeveelheid zuivel vanuit diverse gezichtspunten	47
5.8 Conclusies	52
6. ENKELE AFSLUITENDE OPMERKINGEN	54
LITERATUUR	57
Bijlage:	
Overzicht van karakteristieken van diverse vormen van interne afzet van zuivel en enkele vormen van externe afzet	58

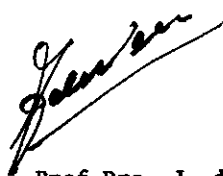
Woord vooraf

Deze publikatie geeft de voornaamste resultaten weer van een "Analyse van de wereldvraag naar zuivelprodukten uit de EG". Een volledig verslag van deze analyse verscheen eind 1983 als Onderzoekverslag no. 2 van het LEI. Het onderzoek werd uitgevoerd op verzoek van de Directie Marktordeningsvraagstukken van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

Aanleiding tot het onderzoek was de belangstelling voor de mogelijke effecten van een verhoging van de restituties door de EG. Vanaf 1980 waren de restituties flink verlaagd en de vraag rees of het in een situatie met oplopende voorraden voordelig voor de Gemeenschap was om via restitutieverhoging de zuivelexport naar niet-EG-landen op te voeren.

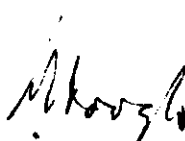
Het onderzoek is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen medewerkers van de Stafafdeling van het LEI en de Vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouwhogeschool. Ze werden daarbij bijgestaan door een ondersteuningsgroep van medewerkers van het Ministerie van Landbouw en Visserij en het Produktschap voor Zuivel. De onderzoekers zijn erkentelijk voor deze steun en danken voorts alle anderen die op een of andere manier hun bijdrage leverden aan het onderzoek.

De Directeur van het
Landbouw-Economisch Instituut



Prof.Drs. J. de Veer

Vakgroep Algemene Agrarische
Economie van de Landbouwhogeschool



Prof. Dr. J. de Hoogh

Samenvatting

Deze publikatie geeft de belangrijkste resultaten weer van een onderzoek naar de vraag door niet EG-landen naar zuivelprodukten uit de Gemeenschap (voor een volledig verslag: zie Meester en Oskam, 1983). Het onderzoek beoogt antwoord te geven op twee vragen, namelijk:

1. Welke relatie bestaat er tussen de uitvoerprijs van zuivelprodukten van de EG en het uitvoervolume van de Gemeenschap en;
2. Welke consequenties heeft deze relatie voor het te voeren afzetbeleid, in het bijzonder het restitutiebeleid, van de EG.

Om deze vragen te beantwoorden is eerst onderzocht hoe belangrijk de export naar Derde Landen in de totale EG-zuivelafzet is en welke positie de Gemeenschap op de wereldzuivelmarkt heeft. Vervolgens is nagegaan hoe de relatie tussen de uitvoerprijs en het uitvoervolume methodologisch op de meest eenvoudige wijze kan worden vastgesteld, welke factoren daarbij een rol spelen en welke betekenis de relatie heeft voor het te voeren afzetbeleid. Na deze meer theoretische analyse komt het empirische deel van de studie aan de orde, waarbij in het eerste onderdeel aandacht is besteed aan de schattingsresultaten voor de te onderzoeken relatie, zowel voor de totale EG-uitvoer als voor de uitvoer naar afzonderlijke landen en gebieden.

Het tweede onderdeel van de empirische analyse bevat een drietal nacalculaties van in het verleden gevoerd afzetbeleid en een aantal berekeningen ten behoeve van het in de toekomst te voeren beleid. De publikatie eindigt met enkele afsluitende opmerkingen over het toekomstige zuivelafzetbeleid.

De belangrijkste conclusies uit de studie kunnen worden samengevat in de volgende tien punten:

1. De EG-9 neemt op de wereldzuivelmarkt een zeer dominante positie in. In 1980 was 60% van de daarop verhandelde produkten afkomstig uit de Gemeenschap. In 1974 was dit aandeel nog maar 42%. Een deel van de stijging over de periode 1974-1980 berust overigens op de lage exportprijzen van de EG in de tweede helft van deze periode. De toenemende dominantie heeft tot gevolg dat de Gemeenschap een steeds grotere invloed krijgt op de internationale prijsvorming van zuivelprodukten.
2. In 1980 bedroeg de EG-zuiveluitvoer naar Derde Landen (w.o. het toen nog niet tot de Gemeenschap behorende Griekenland) 16% van de interne produktie. In 1974 was dit aandeel nog slechts 7%. Tegenover deze uitvoer stond een invoer van de Gemeenschap die gelijk was aan ruim 2,5% van de eigen pro-

duktie in 1974 en minder dan 2% in 1980. De EG-9 heeft dus in de tweede helft van de jaren zeventig een sterk toenemend belang gekregen bij de afzet van zuivelprodukten op de wereldmarkt. Daarmee wordt het ook belangrijker een goed inzicht te hebben in de invloed van het EG-uitvoerbeleid op het exportvolume, de (betalingsbalans-)opbrengsten uit deze export en de bijbehorende budgettaire lasten voor de Gemeenschap.

3. Het blijkt mogelijk op basis van enkele niet te rigoreuze veronderstellingen voor de periode 1974-1980 de zojuist genoemde invloed te analyseren aan de hand van een eenvoudige relatie die het EG-exportvolume verklaart uit de exportprijs en een trendvariabele. Schatting van deze relatie voor de belangrijkste internationaal verhandelde zuivelprodukten levert de benodigde prijselasticiteiten op. In principe zijn zelfs de vraagcurven van Derde Landen naar zuivelprodukten uit de EG bepaald.
4. Voor de totale EG-uitvoer wordt voor de periode 1974-1980 een gewogen gemiddelde prijselasticiteit op korte termijn van -1,2 en op middellange termijn van -2,0 gevonden. Dat betekent dat door een daling van de EG-exportprijs met 1% de export van de Gemeenschap op korte termijn met 1,2% en op middellange termijn met 2% toeneemt. Omgekeerd neemt bij een exportprijsstijging van 1% het exportvolume van de EG op korte termijn met 1,2% en op middellange termijn met 2% af. De prijselasticiteit zegt dus iets over de gevoeligheid van hoeveelhedenveranderingen voor prijsveranderingen. Omgekeerd wordt ermee ook aangegeven wat er met de prijs gebeurt als men autonoom de beschikbare hoeveelheid op een markt verandert.
De uitvoer van melkvetten blijkt aanzienlijk prijselastischer te zijn dan deze gemiddelden, de uitvoer van overige melkbestanddelen aanzienlijk minder prijselastisch. Per afzonderlijk produkt gelden de hoogste prijselasticiteiten voor boter en boterolie; per gebied van bestemming zijn die voor de uitvoer naar landen met een centraal geleide economie (vnl. USSR en Oost-Europa) het hoogst. De uitkomsten zijn overigens, mede door het geringe aantal waarnemingen, omgeven met veel onzekerheden.
Het is aannemelijk dat de na 1980 geldende uitvoerprijselasticiteiten geringer zijn dan de hierboven vermelde waarden. De voornaamste reden daarvoor is dat door het toenemend aandeel van de EG in de wereldzuiveluitvoer de exportprijselasticiteiten dalen.
5. Bij de beantwoording van de vraag welk afzetbeleid optimaal is, moet men onderscheid maken tussen een beleid dat zo laag mogelijke lasten voor het EG-budget met zich brengt en een beleid dat een zo groot mogelijke bijdrage levert aan de welvaart van de EG-volkshuishouding in zijn totaliteit (ook wel genoemd het EG-inkomen).

6. Er zijn een drietal nacalculaties verricht van zuivelexportmaatregelen in de periode 1973-1980. Hierbij zijn de geschatte prijselasticiteiten gebruikt. Er zijn geen aanwijzingen dat het gevoerde beleid in vergelijking tot de destijds beschikbare alternatieven tot grote budgettaire verspillingen heeft geleid, dit in tegenstelling tot hetgeen de Europese Rekenkamer in een recent rapport concludeerde. Wel is aantoonbaar dat met name de boteruitvoer naar de USSR in 1973 en de hoge uitvoerrestituties in de periode 1976-1979 in vergelijking tot de beschikbare afzetalternatieven de welvaart van de EG-volkshuishouding in zijn totaliteit nadelig beïnvloed hebben.
7. Berekeningen met behulp van de geschatte prijselasticiteiten laten voorts zien dat, bij hantering van uniforme restituties per eenheid melkequivalent voor alle zuivelproducten, de budgetlasten op middellange termijn vrij ongevoelig zijn voor de hoogte van deze restituties. Iedere extra uitgevoerde eenheid produkt brengt aan budgetlasten op korte termijn meer dan 100% en op middellange termijn ruim 80% van de interventieprijs van de samenstellende melkbestanddelen met zich mee.

De opbrengsten voor de EG-volkshuishouding zijn gevoeliger voor het restitutie niveau. Ze bedragen bij een restitutie niveau van 35% van de interventieprijs (ongeveer het restitutie niveau in het begin van de jaren tachtig) eveneens ongeveer 35% van de interventieprijs. Deze opbrengsten zijn inclusief een marge voor verwerking en verpakking. Bij hogere restituties nemen de opbrengsten af omdat dan relatief steeds meer onbewerkte produkten worden uitgevoerd. Exclusief vergoeding voor verwerking en verpakking moet de som van de opbrengsten voor de EG-volkshuishouding en budgetlasten per eenheid uitgevoerd produkt steeds gelijk zijn aan de interventieprijs. Derhalve zijn deze opbrengsten op middellange termijn bijna 20% van de interventieprijs en evenals de budgetlasten vrij ongevoelig voor het restitutie niveau. Aannemelijk is dat op lange termijn vooral bij zeer lage restitutie niveaus deze gevoeligheid veel groter is: de hypothese van constante prijselasticiteiten per afzonderlijk produkt gaat dan niet meer op, waardoor de budgetlasten per eenheid extra uitgevoerd produkt veel lager en derhalve de opbrengsten voor de EG-volkshuishouding veel hoger zullen zijn dan hier berekend.
8. Differentiatie van restituties naar afzonderlijke produkten en gebieden leidt weliswaar tot lagere budgetlasten en hogere opbrengsten voor de EG dan uniforme restituties, maar kan vooral op de lange duur tot nadelen leiden, waartegen de vrij geringe voordelen op korte en middellange termijn niet opwegen. Het is dan ook noodzakelijk bij differentiatie van restituties voortdurend erop attent te zijn dat niet op één of andere manier verdringing van hoog geprijsde produkten door produkten met een lagere EG-exportprijs plaatsvindt.

9. Evenals uit de nacalculaties van het in het verleden gevoerde beleid, blijkt ook uit berekeningen voor een mogelijk toekomstig afzetbeleid dat export naar Derde Landen budgettair veelal een relatief aantrekkelijk afzetalternatief is. Voor de EG-volkshuishouding in zijn totaliteit verdienen echter verschillende vormen van afzet op de interne markt vaak de voorkeur. De berekeningen leiden voorts tot de conclusie dat in het begin van de jaren tachtig door de Gemeenschap gevoerde afzetbeleid met onder andere vrij gematigde exportrestituties, regelmatig weerkerende kerstboteracties en afzet van mager melkpoeder in veevoer een impliciete afweging is gemaakt tussen budgeteffecten en effecten voor de EG-volkshuishouding.
10. Wanneer men - in welke zin dan ook - een zoveel mogelijk optimaal afzetbeleid nastreeft, blijven de budgetlasten van additionele afzet hoog en de opbrengsten voor de EG-volkshuishouding laag. Een gerealiseerde marginale opbrengst per eenheid melkequivalent van bijvoorbeeld 20% van de interventieprijzen van de samenstellende melkbestanddelen houdt in dat vrijwel uitsluitend de verwerkingsmarges voor de omzetting van melk naar boter en mager melkpoeder worden goedgehaakt. Deze bedragen namelijk ongeveer 15% van de berekende interventieprijzen van melk. Dat betekent dat af-boerderij de additionele afzet nagenoeg niets opbrengt en de marginale budgetlasten ongeveer gelijk zijn aan de prijs per liter melk af-boerderij. Het is dus, mede gelet op de door de melkveehouders gemaakte produktiekosten, in alle gevallen aantrekkelijker ernaar te streven de extra melk niet te produceren in plaats van er optimale afzetwegen voor te zoeken. De voorliggende studie heeft zich evenwel beperkt tot het vergroten van de kennis over optimale afzetwegen.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en doel van de studie

Het Europa van de Negen produceerde in 1980 ongeveer 113 mln. ton melk, waarvan na verwerking ruim 16% werd afgezet in landen buiten de Gemeenschap. Tegenover deze uitvoer stond een invoer uit niet-EG-landen (waartoe in deze studie ook het in 1981 tot de Gemeenschap toegetreden Griekenland wordt gerekend) van minder dan 2% van de EG-melkproduktie, voornamelijk bestaand uit Nieuw-Zeelandse boter en kaassoorten uit diverse landen. In 1974 kwam de uitvoer van de EG nog maar overeen met ruim 7% van de eigen produktie en de invoer met ruim 2,5%. Deze cijfers illustreren de toenemende betekenis van de export als afzetkanaal voor de EG-zuivelproduktie.

De overige afzet vond zijn weg op de interne markt. Daarvan werd in 1980, gerelateerd aan de EG-produktie, 74% tegen normale interne marktprijzen en 13% met subsidie verkocht. In 1974 waren deze getallen resp. 87% en 7%. In die afzet werd voorzien door produktie, voorraadmutaties en invoer. Tussen 1974 en 1980 is dus het aandeel van de beschikbare zuivelprodukten dat gesubsidieerd wordt afgezet meer dan verdubbeld. Daarbij is de export naar Derde Landen relatief belangrijker geworden.

Met de stijging van de betekenis van de export als afzetkanaal van EG-zuivelprodukten, stijgt ook het belang van de Gemeenschap bij een zorgvuldig beheer van dit kanaal. De Gemeenschapsautoriteiten hebben als voornaamste beleidsinstrument voor de beïnvloeding van de afzet naar Derde Landen de exportrestituties. Deze overbruggen het verschil tussen de wereldmarktprijs en de interne EG-prijs van de desbetreffende produkten. In het verleden is er daarbij wel van uitgegaan dat de restituties uitsluitend deze overbruggingsfunctie hebben en niet de wereldmarktprijzen zelf beïnvloeden. Vooral de gelijktijdige daling van de restituties en de stijging van de wereldmarktprijzen in 1980 en 1981 maakt deze veronderstelling twijfelachtig.

Hoofddoel van de studie is nu geweest het verkrijgen van meer inzicht in de positie van de EG op de wereldzuivelmarkt en in de invloed die de Gemeenschap via het eigen beleidsinstrumentarium op deze markt heeft. Daarbij ging het vooral om het meten van de prijselasticiteit van de vraag naar zuivelprodukten uit de EG door Derde Landen. Deze grootheid geeft het verband weer tussen de procentuele veranderingen van het EG-exportvolume en de door de Gemeenschap gehanteerde exportprijs. Ze vormt, zoals in hoofdstuk 3 ter sprake komt, een belangrijk gegeven bij het bepalen van het voor de Gemeenschap meest gunstige afzetbeleid.

Het tweede doel van de studie is geweest de voorwaarden voor een optimaal afzetbeleid te bepalen. Daarbij is gebruik gemaakt van de gemeten prijselasticiteiten en van andere onderzoekresultaten. Deze analyse kan niet beperkt worden tot het exportbeleid, maar strekt zich noodzakelijkerwijze uit tot een scala van afzetalternatieven en in principe ook tot het alternatief de af te zetten hoeveelheden zuivelproducten niet te produceren. Dit laatste is evenwel niet in beschouwing genomen: uitgangspunt van de studie is geweest dat een gegeven hoeveelheid reeds geproduceerde zuivel zo gunstig mogelijk moet worden afgezet.

1.2 Inhoud van deze publikatie

Een volledig verslag van de studie is verschenen in de reeks Onderzoekverslagen van het LEI (Meester en Oskam, 1983) 1). De voorliggende publikatie geeft de voornaamste resultaten weer. Daarbij wordt allereerst aandacht besteed aan de positie van de EG op de wereldzuivelmarkt (hoofdstuk 2). Vervolgens komt aan de orde de betekenis van de prijselasticiteit van de EG-exportvraag voor het te voeren afzetbeleid en de wijze waarop deze elasticiteit te meten is (hoofdstuk 3). Daarna worden de voornaamste resultaten gepresenteerd van een aantal metingen van deze elasticiteit in de periode 1974-1980 (hoofdstuk 4). Na deze metingen komen de belangrijkste uitkomsten van enkele nacalculaties van in het verleden gevoerd beleid en van berekeningen ten behoeve van het toekomstig afzetbeleid ter sprake (hoofdstuk 5). De publikatie eindigt met enkele afsluitende opmerkingen over het EG-afzetbeleid voor zuivel (hoofdstuk 6).

- 1) Voor zover in de volgende hoofdstukken naar speciale gedeelten uit dit onderzoekverslag wordt verwezen, gebeurt dat door de aanduiding Onderzoekverslag, blz.... of Onderzoekverslag, paragraaf....

2. De wereldzuivelsector en de positie van de EG

2.1 De wereldkoemelkproduktie en het aandeel van de EG; definitie wereldzuivelmarkt

De EG-9 bracht in 1980 ruim 25% van de wereldkoemelkproduktie voort, waarvan 3% in Nederland. De totale wereldproduktie bedroeg bijna 430 mln. ton. Andere grote producenten waren de USSR met 21%, de USA met 14%, Oost-Europa met 9% en overig West-Europa met 6% van de produktie. Kleinere producenten waren Canada, Australië en Nieuw-Zeeland met resp. 1,9%, 1,3% en 1,6% van de wereldkoemelkproduktie.

Ruim de helft van de wereldproduktie werd in 1980 verwerkt tot condens, mager en niet-mager melkpoeder, boter en boterolie, en kaas en smeltkaas. Vanwege de houdbaarheid en het minder volumineuze karakter vindt de internationale handel voornamelijk in deze produkten plaats. Vooral in Australië, Nieuw-Zeeland en de EG wordt relatief veel melk verwerkt tot deze produkten: in 1980 respectievelijk 60%, 85% en 65% van de totale melkproduktie (in Nederland is dit percentage 80). Voor de andere belangrijke melkproduktielanden is dit percentage lager. In volume is de EG-9 met in 1980 32% van het wereldtotaal (w.v. 4% in Nederland) veruit de belangrijkste producent van verwerkte produkten, gevolgd door de USSR met 15%, de USA met 13%, Oost-Europa met 9% en overig West-Europa met 6%. Voor Canada, Australië en Nieuw-Zeeland zijn deze aandelen resp. 1,8%, 1,5% en 2,5%.

Bij een volkomen geliberaliseerde wereldhandel zouden de zojuist genoemde aandelen een goede indicatie zijn voor de potentiële invloed van landen en gebieden op het internationale aanbod van zuivelprodukten. Vrijwel ieder land voert echter een landbouwbeleid waardoor de eigen zuivelsector in meer of mindere mate wordt afgeschermd tegen invloeden van buitenaf. In de EG wordt dit beleid gemeenschappelijk gevoerd. Dat beleid komt onder andere tot uiting in grote verschillen tussen de interne prijzen en exportprijzen in de verschillende landen en gebieden, alsmede in grote onderlinge verschillen tussen de interne prijzen van deze landen en gebieden (zie hiervoor Onderzoekverslag, paragraaf 2.4).

Het bestaan van een zuivelbeleid in de meeste landen maakt het noodzakelijk onderscheid te maken tussen afzet op de interne markt en op de wereldmarkt. In de studie wordt tot de afzet op de wereldmarkt dat deel van de zuivelafzet van een land of gebied gerekend dat de grenzen van de eigen economisch-geografische eenheid overschrijdt. Die grenzen vallen in het algemeen samen met de landsgrenzen; voor de EG vallen ze samen met de buitengrenzen van de Gemeenschap.

2.2 De wereldzuiveluitvoer en het aandeel van de EG

Het noodzakelijkerwijze aan te brengen onderscheid tussen afzet op de interne markt en op de wereldmarkt leidt ertoe dat niet de in de vorige paragraaf beschreven totale produktie of het totale aanbod van melk en zuivelprodukten de (potentiële) invloed van landen en gebieden op de internationale markt aangeeft, maar in feite slechts de grensoverschrijdende hoeveelheden. Daarbij gaat het in principe alleen om verwerkte zuivelprodukten. Verse melk en melkprodukten worden, voor zover ze in de internationale handelsstatistieken voorkomen, praktisch alleen binnen de EG verhandeld en vallen derhalve buiten het kader van dit onderzoek.

Tabel 2.1 Totaal van de werelduitvoer in melkequivalenten van condens, niet-mager melkpoeder, mager melkpoeder, boter en boterolie, en kaas in 1974 en 1980

	Uitv. in mln ton melkequivalenten		Index 1980 (1974=100)	Aand. in % v.d. werelduitvoer 1)	
	1974	1980		1974	1980
Wereldtotaal 1)	17,0	29,9	176	100	100
EG-9 extra	7,1	17,8	251	41,8	59,7
w.v. Nederland	2,3	5,3	233	13,3	17,6
USA	0,3	0,9	338	1,5	2,9
Canada	0,3	0,6	160	2,1	1,9
Australië	1,5	1,3	86	8,6	4,2
Nieuw-Zeeland	3,8	4,8	126	22,3	16,0
Zwitserland	0,5	0,6	123	2,8	2,0
Oostenrijk	0,4	0,6	136	2,5	1,9
Subtotaal van deze landen en gebieden	13,8	26,4	191	81,6	88,6
Overige landen	3,2	3,5	109	18,4	11,4

1) Excl. EG-intrahandel.

Berekend en benaderd op basis van:

FAO, Trade Yearbook, diverse jaren.

Produktschap voor Zuivel, Wereldhandel in zuivelprodukten, diverse jaren.

Tabel 2.1 geeft bij benadering de omvang en verdeling over de verschillende aanbieders van de som van de werelduitvoer van condens, niet-mager melkpoeder, mager melkpoeder, boter en boterolie en kaas en smeltkaas in 1974 en 1980 weer. De som van deze uitvoer is uitgedrukt in melkequivalenten (voor de definitie hiervan en de gebruikte omrekeningscoëfficiënten: zie Onderzoekverslag, bijlage 1). De tabel laat zien dat een zeer beperkt aan-

tal aanbieders het grootste deel van de werelduitvoer van zuivelproducten voor hun rekening nemen. Daarvan is de EG-9 veruit de belangrijkste met 60% van het totaal (waarvan 18% uit Nederland en 42% uit andere EG-landen), gevolgd door Nieuw-Zeeland met 16% en Australië met 4%. Deze laatste twee landen, en ook Zwitserland en Oostenrijk, hebben in vergelijking tot hun eerder in dit hoofdstuk genoemde aandeel in de wereldproductie een groot uitvoeraandeel. Het tegenovergestelde geldt voor onder andere de USA dat als grote zuivelproducent in de wereldzuiveluitvoer maar een zeer beperkt aandeel heeft. Overigens is dit aandeel tussen 1974 en 1980 wel sterk toegenomen. Hetzelfde geldt voor de EG-9 (waaronder Nederland), die in 1974 nog "slechts" 42% van de werelduitvoer voor zijn rekening nam. De andere aanbieders zagen hun uitvoeraandeel tussen 1974 en 1980 dalen. De Australische uitvoer daalde, mede door de aanhoudende droogte in dat land, zelfs in absoluut niveau.

Figuur 2.1 geeft de ontwikkeling van de aandelen van de EG en Nederland in de totale wereldzuiveluitvoer en de uitvoer van de 5 afzonderlijke produktgroepen weer. Vooral van condens blijkt de Gemeenschap ondanks de daling tussen 1974 en 1980 nog steeds een relatief zeer grote aanbieder te zijn, namelijk van meer dan 70% van het wereldtotaal (waarvan 45% uit Nederland). De EG-aandelen van de overige produkten stegen tussen 1974 en 1980 tot percentages variërend van ruim 45 voor kaas en smeltkaas tot ruim 65 voor niet-mager melkpoeder. Vooral van niet-mager melkpoeder en boter en boterolie is het aandeel van Nederland vrij hoog.

De op één na belangrijkste leveranciers op de wereldmarkt na de EG waren in 1980 voor condens Canada met ruim 11% van de werelduitvoer van dit produkt en voor de overige produkten Nieuw-Zeeland met respectievelijk 12% van de werelduitvoer van niet-mager melkpoeder, 17% van mager melkpoeder, 24% van boter en boterolie en 10% van kaas en smeltkaas.

2.3 Uitvoer in relatie tot de eigen produktie; verdeling van de wereldzuivelinvoer

Van de belangrijkste exportlanden zet Nieuw-Zeeland het grootste deel van zijn melkproduktie, in 1980 ruim 70%, buiten de eigen grenzen af. Voor Nederland lag in dat jaar dit aandeel nog hoger, namelijk op 72,5%, maar daarvan ging "slechts" 44,5% naar de wereldmarkt en de rest naar andere EG-landen 1). Van de totale EG-melkproduktie vond in 1980 ruim 16% zijn weg naar de wereldmarkt. In 1974 was dit aandeel nog slechts ruim 7%.

Vooral deze laatste cijfers illustreren welk belang Nieuw-Zeeland en de EG, waaronder met name ook Nederland, hebben bij

1) Nederland kent bovendien een vrij omvangrijke invoer van zuivelprodukten uit andere EG-landen.

een goede en stabiele prijsvorming en afzet op de wereldmarkten. Hetzelfde geldt voor landen als Australië, Zwitserland en Oostenrijk die in 1980 respectievelijk 22,5%, 16,5% en 16% van hun melkproductie exporteerden. Voor landen als Canada en de USA met een uitvoer in 1980 van respectievelijk 7,5% en 1,5% van de eigen productie is dit belang veel kleiner.

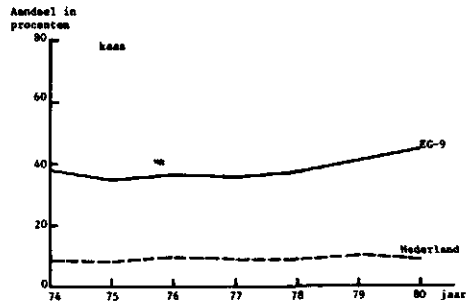
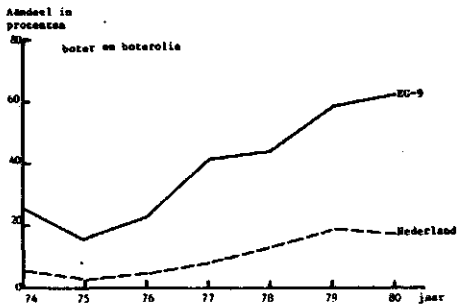
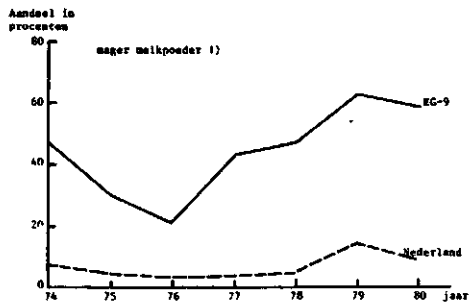
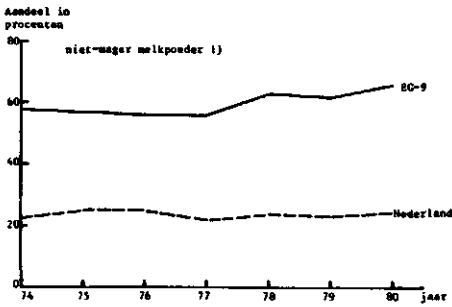
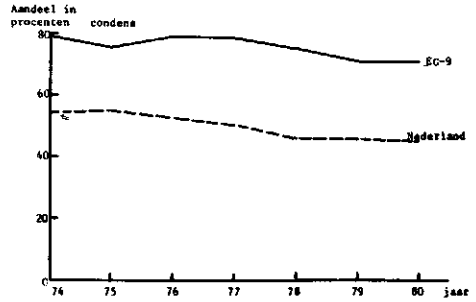
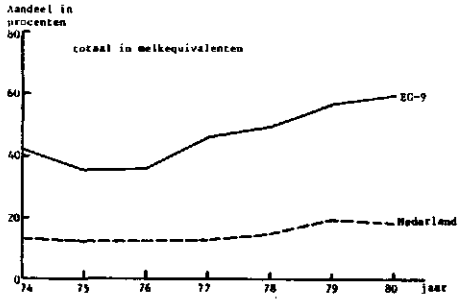
De wereldzuivelinvoer vertoont een veel grotere spreiding over landen en gebieden dan de uitvoer. De handel is vooral gericht op Azië, Afrika, Latijns-Amerika en Oost-Europa en de USSR. De invoeraandelen van deze gebieden waren in 1980 respectievelijk 33%, 17%, 19% en 13%. Steeds was daarbij de EG veruit de grootste leverancier. In Afrika en "Overig West-Europa" was 80% van de zuivelinvoer afkomstig uit de Gemeenschap (waarvan omstreeks 30% uit Nederland), in de overige gebieden 55 tot 60%. Het Onderzoekverslag geeft over deze invoer en ook over de andere in dit hoofdstuk behandelde onderwerpen, meer en gedetailleerder informatie.

2.4 Conclusies t.a.v. de positie van de EG

Uit de analyse van de wereldproductie, en in- en uitvoer van zuivelprodukten zijn de volgende conclusies te trekken t.a.v. de positie van de EG:

1. Van de totale wereldmarktproductie wordt ongeveer 25% geproduceerd in de Gemeenschap; bij verwerkte zuivelprodukten is het EG-aandeel meer dan 30%;
2. Belangrijker nog dan in de wereldproductie is het aandeel van de EG in de wereldzuiveluitvoer. Tussen 1974 en 1980 steeg dit aandeel van 42% naar 60% van de in totaal op de wereldmarkt verhandelde hoeveelheid produkten. Dat betekent dat sprake is van een toenemende dominantie van de Gemeenschap op de wereldzuivelmarkt;
3. Ook voor de Gemeenschap zelf werd de wereldmarkt belangrijker als afzetkanaal. In 1974 vond 7% van de EG-melkproductie zijn afzet buiten de Gemeenschap; in 1980 was dat al 16%.

Figuur 2.1 Aandeel van de EG-9 en Nederland in het volume van de werelduitvoer (excl. EG-intrahandel) van zuivelproducten



1) Bij benadering.

Aandelen berekend en benaderd op basis van dezelfde bronnen als vermeld bij tabel 2.1.

3. Enkele theoretische beschouwingen over het EG-afzetbeleid

3.1 Wereldzuivelmodel; de uiteindelijk gehanteerde relatie

Het meest geschikt voor een goede analyse van de wereldhandel in zuivelprodukten is een model dat produktie, invoer, uitvoer, verbruik en voorraadmutaties van melk en zuivelprodukten van alle landen en gebieden in onderling verband beschrijft. In dat model kan dan tevens het nationaal en internationaal gevoerde zuivelbeleid worden opgenomen, alsmede andere factoren die de wereldhandel in zuivelprodukten beïnvloeden. Hoe zo'n model er ongeveer uit moet zien, is geschetst in hoofdstuk 3 en bijlage 2 van het Onderzoekverslag. De ontwikkeling ervan vergt echter te veel tijd om in het kader van deze studie ter hand te nemen. Bovendien ontbreken daarvoor veel van de benodigde data.

Het bleek mogelijk door het hanteren van een aantal niet al te rigoreuze werkhypothesen het model zodanig te vereenvoudigen dat uiteindelijk slechts een basisrelatie overbleef die voor het doel van de studie voldoende bruikbaar was. Die relatie verklaart de EG-uitvoer naar een land of gebied rechtstreeks uit de door de Gemeenschap gehanteerde exportprijs en een trendvariabele. De relatie is empirisch schatbaar en geeft directe informatie over de prijselasticiteit van de vraag door Derde Landen naar zuivelprodukten uit de EG.

De werkhypothesen die bij de vereenvoudiging van het model zijn gehanteerd, hebben onder andere betrekking op een verondersteld trendmatig verloop van institutionele factoren (waaronder het in- en uitvoerprijsbeleid van niet-EG-landen) en overige produktie- en vraagbepalende factoren in Derde Landen. Voorts wordt uitgegaan van een verwaarloosbare invloed van de prijs van substitutiegoederen (w.o. zuivelproduktie onderling, en plantaardige eiwitten, oliën en vetten) op de zuivelin- en uitvoer. Tenslotte wordt een zodanig verband tussen de EG-exportprijs en het EG-exportvolume verondersteld dat de eerste de laatste verklaart en het omgekeerde niet (mede) het geval is, althans niet binnen een jaar. De veronderstellingen betreffen uiteraard alleen de onderzochte periode 1974-1980. De werkhypothesen worden uitgebreid besproken in hoofdstuk 3 van het Onderzoekverslag en zijn in het empirische deel van de studie in enkele gevallen getoetst.

3.2 Betekenis van de exportprijselasticiteit voor het te voeren afzetbeleid; de relatie tussen prijselasticiteit en marktaandeel

Bij een produkt dat op verschillende markten is af te zetten, is het voor aanbieders van belang te weten hoe hun afzet

over deze markten verdeeld moet worden opdat een zo hoog mogelijke geldopbrengst wordt verkregen. Vrij eenvoudig is in te zien dat dit het geval is, zodra de laatste eenheid produkt op iedere markt dezelfde opbrengst heeft. Immers, zolang dat niet geldt, kan de totale geldopbrengst worden verhoogd door de laatste eenheid bestemd voor een markt met een lage opbrengst over te hevelen naar een markt met een hogere opbrengst. Daartoe moet per afzonderlijke markt eerst bepaald worden hoeveel, bij elk kwantum, de laatste eenheid produkt oplevert. Vervolgens dient de totale afzet zo te worden verdeeld, dat op ieder van de markten de opbrengsten van de laatste eenheid gelijk zijn.

Om de opbrengst van de laatste eenheid te bepalen is onder andere nodig te weten wat de prijselasticiteit van de vraag op de betreffende markt is. Deze geeft aan welk verband er op die markt is tussen een procentuele verandering van de prijs en de daarmee samenhangende procentuele verandering van de gevraagde hoeveelheid. Een prijselasticiteit van de vraag van bijvoorbeeld -2 geeft aan dat per procent prijsverandering de gevraagde hoeveelheid met 2% verandert. Omgekeerd zal door een autonome hoeveelheidsverandering van bijvoorbeeld 2% (m.n. omdat aanbieders meer produkt op de markt brengen) de prijs met 1% veranderen. Het minteken duidt erop dat prijs- en hoeveelheidsveranderingen tegengesteld aan elkaar zijn. Normaal gesproken zal namelijk iedere prijsdaling samengaan met een hoeveelheidsvergroting, en omgekeerd iedere hoeveelheidsvergroting met een prijsdaling. Dat leidt er onder andere toe dat bij afzetvergroting op een markt de opbrengst van de reeds bestaande afzet daalt. Deze daling komt in mindering op de opbrengst van de extra afzet, zodat de netto-opbrengst per eenheid extra afzet lager is dan de daarvoor ontvangen prijs.

Hoeveel de extra opbrengst lager is, hangt af van de omvang van de prijsdaling die op zijn beurt weer afhangt van de invloed van het extra aanbod op de markt. Betreft het een kleine aanbieder, bijvoorbeeld één boer op de wereldmarkt, dan is de prijsverandering verwaarloosbaar klein. De aanbieder is prijznemer. Men kan ook zeggen dat de prijselasticiteit van de vraag naar het produkt gezien vanuit die aanbieder, oneindig is (met een minteken omdat de prijs- en hoeveelheidsverandering in principe tegengesteld zijn). De netto geldopbrengst van de laatste eenheid is dan gelijk aan de prijs. Naarmate de aanbieder een belangrijker positie op de markt heeft stijgt ook zijn invloed op de prijsvorming. Met andere woorden, de prijselasticiteit van de vraag naar zijn produkt wordt, wederom gezien vanuit deze individuele aanbieder (in absolute waarde) lager. Een aanbieder als de EG die 60% van de wereldzuivelmarkt in handen heeft zal bijvoorbeeld bij vergroting van zijn aanbod de prijs van zijn produkt merkbaar zien dalen. Mogelijk is zelfs de prijsdaling in procenten even groot als de hoeveelheidsstijging en derhalve de extra geldopbrengst nihil. De prijselasticiteit van de vraag naar zijn pro-

dukt is dan min één. Ook is denkbaar dat de prijsdaling in procenten groter is dan de hoeveelheidsstijging en derhalve de extra geldopbrengst negatief. In dat geval ligt de prijselasticiteit van de vraag tussen nul en min één; men spreekt van een prijsinelastische vraag.

Duidelijk is dat bij toenemende betekenis van een aanbieder op een markt de voor deze aanbieder geldende prijselasticiteit van de vraag naar zijn produkten geringer wordt. Dat geldt ook voor de EG als aanbieder op de wereldzuivelmarkt, wiens aandeel op die markt tussen 1974 en 1980 steeg van 42 naar 60%. In het Onderzoekverslag, hoofdstuk 4, is exact aangegeven hoe dit verband tussen marktaandeel en prijselasticiteit, bezien vanuit de individuele aanbieder, ligt. Voor de wereldmarkt in zijn totaliteit is daarbij een constante prijselasticiteit van de vraag verondersteld. Deze verandert immers niet door veranderde aandelen van individuele aanbieders, maar uitsluitend door veranderde reacties van vragers.

3.3 De rol van exportrestituties in het afzetbeleid

De Gemeenschap hanteert bij zijn afzetbeleid van zuivelprodukten naar Derde Landen niet het exportvolume als instrument maar de exportrestituties. Deze bepalen bij een gegeven interne marktprijs de EG-exportprijs van de betreffende zuivelprodukten, welke op zijn beurt weer het exportvolume van de Gemeenschap beïnvloedt. Dat neemt niet weg dat de hoogte van de prijselasticiteit op dezelfde wijze de netto-opbrengst uit extra export beïnvloedt als in de vorige paragraaf is beschreven.

Daarmee is de betekenis van de prijselasticiteit van de (export-)vraag naar EG-zuivelprodukten voldoende geschetst. Tevens is aangegeven welke invloed marktaandelen op de prijselasticiteit hebben en welke rol restituties in het exportbeleid spelen. Indien te berekenen is welke invloed restituties hebben op exportprijs, exportvolume en exportopbrengsten van zuivelprodukten dan is omgekeerd ook te berekenen welke restitutie niveaus passen bij het streven naar een optimale verdeling van de EG-zuivelafzet over interne markten en exportmarkten. Daarbij moet naast de prijselasticiteit van de exportvraag uiteraard wel bekend zijn wat de opbrengsten van de laatste eenheid produkt en derhalve de prijselasticiteit van de vraag op de interne markten is. Hierover is veel meer bekend dan over de exportmarkt (zie onder andere bijlage 1 van deze publikatie met de daar vermelde bronnen).

3.4 Onderscheid in effecten voor EG-budget en EG-volkshuishouding

Bij de bepaling van de netto-opbrengsten van afgezette produkten is het noodzakelijk onderscheid te maken tussen het effect voor het EG-budget en dat voor de totale EG-volkshuishouding.

Tussen beide bestaan namelijk fundamentele verschillen die in het praktische landbouwbeleid nogal eens over het hoofd worden gezien. Deze verschillen zijn vooral terug te voeren op het feit dat een deel van de budgettaire uitgaven weliswaar de overheid en dus de belastingbetaler geld kosten, maar uiteindelijk ten goede komen aan andere sectoren, bijvoorbeeld boeren of consumenten, binnen de eigen samenleving. Ze beïnvloeden derhalve het inkomen van de volkshuishouding in zijn totaliteit niet. Een voorbeeld hiervan zijn de subsidies op kerstboter die, afgezien van extra uitgaven door extra consumptie, de consumentenuitgaven evenveel verlagen als ze de overheidsuitgaven verhogen. Voor de economie als geheel is er per saldo geen veranderd beslag op middelen: het inkomensniveau is gelijk gebleven, alleen de inkomensverdeling is veranderd.

Anders ligt dat als de overheidsuitgaven worden gedaan voor produkten die buiten de Gemeenschap worden afgezet. In dat geval zijn de effecten voor overheidsbudget en volkshuishouding gelijk. Bij een restitutieverhoging komen immers de voordelen voor de (bestaande) verbruikers terecht buiten de Gemeenschap. Iedere extra uitgave ten laste van het EG-budget doet de opbrengsten voor de totale EG-volkshuishouding, ofwel het EG-inkomen, met hetzelfde bedrag dalen.

Dat voor de afzet van zuivelprodukten op de interne markt onderscheid gemaakt moet worden tussen de effecten voor het EG-budget en die voor de EG-volkshuishouding houdt in dat dit onderscheid ook geldt voor de optimale verdeling van de afzet over interne markten en exportmarkten. We zullen dat dan ook in het vervolg van de studie regelmatig tegenkomen.

3.5 Onderlinge verdringing van zuivelprodukten

Zoals in paragraaf 3.1 is vermeld, geeft de prijselasticiteit van de vraag de relatieve (of procentuele) verandering van de gevraagde hoeveelheid in relatie tot die van de prijs van een bepaald goed weer. De grootte van de elasticiteit zal onder andere afhangen van de substitutiemogelijkheden die er zijn tussen het betreffende produkt en andere produkten. Als bijvoorbeeld boter duurder wordt, kan men deze vervangen door margarine; gebeurt dat vrij gemakkelijk dan is (in absolute zin) de prijselasticiteit van de vraag naar boter groot.

Bij zuivelprodukten zijn er naast het zojuist genoemde voorbeeld vele andere mogelijkheden tot substitutie. Zo is melkeiwit te vervangen door plantaardige eiwitten, melk door andere dranken, enz. De meest voor de hand liggende substitutiemogelijkheden zijn evenwel die tussen zuivelprodukten onderling. Vooral bij door het beleid gecreëerde prijsverschillen tussen produkten die elkaar in meer of mindere mate kunnen vervangen, kunnen zich aanzienlijke vraagverschuivingen voordoen: het duurdere produkt wordt verdrongen door het goedkopere. Het bekendste voorbeeld op

dit punt is kerstboter dat in de tijd dat het beschikbaar is de tegen normale prijzen aangeboden boter verdringt. Andere voorbeelden zijn de verdringing van normaal geprijsde boter door gesubsidieerde boter voor de banketbakkerij en de ijsbereiding, en de schoolmelk die het bekertje thuis gedronken melk vervangt. Bij de export naar Derde Landen doet dit verschijnsel zich onder andere voor als het relatief duurder condens uit de EG verdrongen wordt door "recombined milk" die geproduceerd is uit door dezelfde EG geleverde zwaar gesubsidieerde boter en/of mager melkpoeder. In alle gevallen is de extra afzet van het lager geprijsde produkt tenminste voor een deel toe te schrijven aan deze verdringing en is derhalve de per saldo bereikte extra afzet van zuivelprodukten geringer dan de extra afzet van het lager geprijsde produkt suggereert.

Aannemelijk is dat bijvoorbeeld bij boter de extra afzet ook bereikt was als normaal geprijsde boter een prijsverlaging gelijk aan de subsidie op kerstboter had ondergaan. Men kan dus voor de berekening van de per saldo bereikte extra afzet van boter in totaal de prijselasticiteit van de vraag naar normaal geprijsde boter als maatstaf nemen. Wil men daarnaast de (te verwachten) kerstboter afzet berekenen dan moet men ook de verdringingsfactor van normaal geprijsde boter door kerstboter kennen. Beide variabelen te zamen geven inzicht in de veranderde vraag naar hoog en laag geprijsde boter en daarmee van de totale budgettaire lasten en effecten voor de EG-volkshuishouding van de kerstboteractie.

3.6 Een getallenvoorbeeld

We geven nu een getallenvoorbeeld. Daarin is gewerkt met diverse niveaus van prijselasticiteiten en verdringingseffecten op de interne en externe markt en een drietal subsidieniveaus op de interne markt. Telkens is daarbij afgeleid bij welk niveau van exportrestituties de laatste eenheid produkt op de exportmarkt evenveel opbrengt, resp. evenveel budgetlasten vergt, als op de interne markt. Ieder lager restitutie niveau betekent dat de opbrengsten voor de EG-volkshuishouding verhoogd respectievelijk de budgettaire lasten verlaagd kunnen worden door via extra restitutie (of vermindering van subsidies op de interne afzet) de uitvoer ten koste van de afzet op de interne markt te vergroten. Bij ieder hoger restitutie niveau is hetzelfde te bereiken door de restituties te verlagen (of de interne subsidies te verhogen).

De resultaten van de berekeningen zijn vermeld in tabel 3.1. De restituties zijn, evenals de subsidies op de interne afzet, uitgedrukt in procenten van de normale EG-marktprijs. Zo laat de tabel bijvoorbeeld in de eerste regel zien dat zonder subsidie op de interne afzet, en zonder verdringingseffecten op ieder van de twee markten, bij een prijselasticiteit van -5 op beide markten het uit budgettair oogpunt de voorkeur verdient geen restituties te geven. Is onder overigens gelijke omstandigheden de elasticitei-

Tabel 3.1 Optimale restitutie niveaus bij gegeven subsidie niveaus op de interne EG-markt en gegeven prijselasticiteiten van de vraag en verdringingspercentages op de interne en externe markt 1)

Data interne markt		Data externe markt		Restitutie in % van de interventieprijs i.v.m.						
sub- si- die- ni- veau	ver- drin- gings- graad 2)	vraag- elas- tici- teit 3)	ver- drin- gings- graad	effecten EG-budget bij de volgende EG-interne vraagelasticiteiten:					effect EG-volks-huis-houding 4)	
				-∞	-5	-2	-1,5	-1,25	-1	
0%	0%	-5	0%	(-25)	0	38	58	75	100	(-25)
		-2		(-100)	(-60)	0	33	60	100	(-100)
		-1,5		(-200)	(-140)	(-50)	0	40	100	(-200)
		-1,25		(-400)	(-300)	(-150)	(-67)	0	100	(-400)
33,3%	0%	-5	0%	17	33	58	72	83	100	17
		-2		(-33)	(-7)	33	56	73	100	(-33)
		-1,5		(-100)	(-60)	0	33	60	100	(-100)
		-1,25		(-233)	(-167)	(-67)	(-11)	33	100	(-233)
33,3%	60%	-5	0%	79	96	121	135	146	163	17
		-2		67	93	133	156	173	200	(-33)
		-1,5		50	90	150	183	210	250	(-100)
		-1,25		17	83	183	239	283	350	(-233)
33,3%	60%	-5	10%	70	84	106	118	128	143	15
		-2		55	76	109	127	142	164	(-27)
		-1,5		37	67	113	138	158	188	(-75)
		-1,25		11	54	118	154	182	225	(-150)
80%	0%	-5	0%	75	80	88	92	95	100	75
		-2		60	68	80	87	92	100	60
		-1,5		40	52	70	80	88	100	40
		-1,25		0	20	50	67	80	100	0
80%	0%	-5	10%	66	70	77	80	83	88	66
		-2		49	56	65	71	75	82	49
		-1,5		30	39	53	60	66	75	30
		-1,25		0	13	32	43	51	64	0

- 1) Restituties en subsidies in % van de interventieprijs. Een min-teken betekent dat feitelijk een exportheffing moet worden opgelegd. Deze gevallen zijn tussen haakjes geplaatst. Bij de berekeningen is het alternatief van vernietiging buiten beschouwing gebleven.
- 2) Het prijsverlies door verdringing is hier gelijk gesteld aan de te geven subsidie.
- 3) Bij een elasticiteit op de externe markt van -1 of tussen 0 en -1 is steeds een exportheffing vereist.
- 4) De hoogte van de restituties is hier onafhankelijk van de elasticiteit op de interne markt; de uitkomsten komen overeen met die i.v.m. het effect voor het EG-budget bij een prijselasticiteit op de interne markt van -∞.

teit op de interne markt -2 i.p.v. -5 dan is een restitutie van 38% van de normale EG-marktprijs optimaal; bij een elasticiteit van min oneindig op de interne markt is daarentegen een uitvoerheffing van 25% optimaal. Hoewel de subsidie- en verdringingspercentages in de tabel fictief zijn, benaderen sommige ervan de werkelijke situatie voor diverse produkten vrij redelijk.

De voornaamste conclusies uit de tabel zijn:

1. Optimum restitutieniveaus hangen sterk af van prijselasticiteiten en verdringingsfactoren op de interne en externe markt, alsmede van de op de interne afzet gegeven subsidies.
2. Het maakt in het algemeen vrij veel uit of geoptimaliseerd wordt om de lasten voor het EG-budget zo laag mogelijk te houden, dan wel om zo hoog mogelijke opbrengsten voor de EG-volkshuishouding te krijgen. Alleen bij een volledig prijselastische vraag en afwezigheid van verdringingseffecten op de interne markt zijn de optimale restitutieniveaus voor EG-budget en EG-volkshuishouding gelijk. Die situatie is in de praktijk alleen denkbaar als melk- en zuivelprodukten zodanig gesubsidieerd worden dat ze als veevoergrondstof kunnen concurreren met plantaardige of dierlijke vetten, oliën en eiwitten.
3. Voor het EG-budget zijn veelal vrij hoge restituties acceptabel zolang de prijselasticiteiten op de interne markt laag zijn. In de tabel is voor sommige situaties zelfs aangegeven dat restituties van meer dan 100% van de interne marktprijs acceptabel zijn. In die gevallen zijn de afzetprogramma's op de interne markt budgettair zodanig onvoordelig dat het aantrekkelijker is het produkt met geld toe te exporteren dan het intern af te zetten. Budgettair nog voordeliger zou zijn het goed helemaal niet te produceren, maar dit alternatief valt buiten het kader van de studie. Bij prijselasticiteiten op de interne markt tussen 0 en -1 is zelfs iedere export met geld toe budgettair voordeliger dan interne afzet, tenzij ook op de externe markt sprake is van een prijsinelastische vraag en/of een groot verdringingseffect.
4. Voor de totale EG-volkshuishouding ligt dat duidelijk anders en zijn hoge restituties alleen aanvaardbaar als op de interne afzet hoge subsidies worden gegeven en op de exportmarkt de prijselasticiteiten hoog en de verdringingseffecten gering zijn. De prijselasticiteiten en verdringingseffecten op de interne markt doen hierbij niet ter zake. Restituties van meer dan 100% komen hier niet voor; heffingen op uitvoer daarentegen vrij veel.

Tabel 3.1 geeft niet aan hoeveel produkt op de interne en externe markten is af te zetten bij bepaalde subsidie- en restitutieniveaus. Aan dit voor het te voeren beleid minstens even belangrijke gegeven wordt in hoofdstuk 5 bij de empirische uitwerking van toekomstige beleidsopties uitgebreid aandacht besteed (zie m.n. paragrafen 5.4, 5.6 en 5.7). In dat hoofdstuk komt te-

vens ter sprake dat de tabel voor het praktische beleid alleen toepasbaar is als bij gegeven subsidie- en restitutie-niveaus van de overige produkten voor één zuivelprodukt de niveaus veranderd worden. Veranderen voor meerdere produkten de restituties en/of subsidies dan worden de berekeningen complexer.

3.7 Conclusies

Uit de in dit hoofdstuk gehouden theoretische beschouwingen over het EG-afzetbeleid zijn de volgende conclusies te trekken:

1. Het blijkt mogelijk voor de periode 1974-1980 de relatie tussen het EG-uitvoervolume en de gehanteerde exportprijs te analyseren met behulp van een eenvoudige exportvraagrelatie. Schatting van deze relatie levert als uitkomst de prijselasticiteit van de vraag door niet-EG-landen naar zuivelprodukten uit de Gemeenschap en de trendmatige toename van de EG-zuivelexport in de onderzochte periode.
2. De prijselasticiteit geeft weer met welk percentage de export naar Derde Landen verandert bij 1% verandering van de EG-exportprijs. Ze vormt een belangrijk gegeven bij de vaststelling van een beleid gericht op de optimale verdeling van de afzet over de interne EG-markten en de exportmarkten.
3. De hoogte van de prijselasticiteit van de EG-exportvraag hangt mede af van het aandeel van de Gemeenschap in de wereldzuivelafzet. Stijgt, zoals tussen 1974 en 1980 het geval was, dit aandeel, dan daalt de prijselasticiteit van de EG-exportvraag, en wel meer dan evenredig. Daardoor dalen ook de opbrengsten van de laatste eenheden zuivelexport.
4. Naast de prijselasticiteit van de EG-exportvraag spelen voor het bepalen van een optimaal afzetbeleid een rol de prijselasticiteit van de vraag op de diverse interne markten in de Gemeenschap en de verdringing van zuivelprodukten onderling op de interne en externe markt. Zijn deze prijselasticiteiten en verdringingsfactoren bekend dan is bij gegeven subsidieniveau op de interne afzet te berekenen welke exportrestituties gehanteerd moeten worden, wil er sprake zijn van optimaal beleid.
5. Bij het beantwoorden van de vraag welk afzetbeleid optimaal is moet onderscheid gemaakt worden tussen een beleid gericht op minimalisatie van de lasten voor het EG-budget en een beleid dat de opbrengsten voor de EG-volkshuishouding maximaliseert. Tussen beide bestaan essentiële verschillen. In een getallenvoorbeeld is geïllustreerd dat hoge exportrestituties voor het EG-budget veelal wel aantrekkelijk zijn, maar voor de EG-volkshuishouding in zijn totaliteit niet.
6. Het getallenvoorbeeld laat voorts zien hoe gevoelig het uitbeleidsoogpunt optimale restitutie-niveau is voor de prijselasticiteiten en verdringingsfactoren op de interne en externe markt, en het subsidieniveau op de interne markt.

4. Geschatte prijselasticiteiten van de EG-exportvraag

4.1 Data en methodiek

In dit hoofdstuk worden de voornaamste resultaten van schattingen van de prijselasticiteiten van de vraag door Derde Landen naar zuivelprodukten uit de EG gepresenteerd. De schattingen zijn uitgevoerd door middel van gecombineerde tijdreeks-cross-sectie-analyses 1) op basis van hoofdzakelijk Eurostat-data uit de periode 1974-1980. Alleen over deze periode waren geharmoniseerde cijfers beschikbaar voor de Gemeenschap van de Negen. In deze periode deden zich aanmerkelijke prijschommelingen voor, wat het meten van prijseffecten gemakkelijker maakt.

De voor de schattingen benodigde uitvoerprijzen zijn steeds berekend door de gepubliceerde uitvoerwaarde te delen door de uitvoerhoeveelheid. Ze zijn uitgedrukt in nominale dollars. Overwogen is te werken met reële prijzen. De problemen met het vinden van een goede deflator en de omstandigheid dat door de gekozen log-lineaire specificatie 2) van de geschatte relaties defleren niet strikt noodzakelijk was, hebben ons daarvan echter doen afzien. De consequentie is wel dat de geschatte coëfficiënten van de trendvariabelen vaak zeer hoog uitvallen: de in de nominale prijzen opgenomen inflatie komt namelijk bij de gekozen methodiek in de trendvariabelen tot uiting.

De prijselasticiteiten zijn zowel op korte als middellange termijn geschat, elk met de bijbehorende trends. De elasticiteiten op korte termijn betreffen de verandering van het exportvolume bij een exportprijsverandering in hetzelfde jaar. Het is echter aannemelijk dat vragers in Derde Landen met een zekere vertraging reageren op een verandering van de EG-exportprijs. In de studie is, na enkele experimenten, uitgegaan van een over het lopende en de twee voorafgaande jaren gewogen gemiddelde prijs, waarin de prijs van het lopende jaar respectievelijk drie en vier maal zo zwaar telt als de prijs één en twee jaar terug. Verschillen tussen korte- en middellange termijn prijselasticiteiten zijn van belang voor het te voeren afzetbeleid.

- 1) De gecombineerde tijdreeks-cross-sectie-analyse houdt in dit geval in dat zowel over de jaren heen als over diverse produkten is geschat.
- 2) Als schattingsfunctie is een log-lineaire relatie gebruikt: daarin zijn de logaritmen van uitvoerprijs en uitvoerhoeveelheid met elkaar in verband gebracht. De relatie levert een voor de hele vraagcurve constante prijselasticiteit op.

De schattingen zijn uitgevoerd voor 9 afzonderlijke zuivelprodukten, namelijk 2 soorten condens, 2 soorten niet-mager melkpoeder, en verder mager melkpoeder, boter, boterolie, de som van een aantal kaassoorten (waaronder Goudse en Edammer) en smeltk kaas (voor een exacte omschrijving van de produkten: zie Onderzoekverslag, tabel 5.1). De keuze betreft de belangrijkste door de EG omstreeks 1980 naar Derde Landen uitgevoerde produkten en dekt in dat jaar 70 tot 100% van de totale uitvoer van de betreffende produktgroepen en, in melkequivalenten, bijna 90% van de totale zuiveluitvoer van de Gemeenschap. Omdat de prijselasticiteiten niet alleen per produkt maar ook per verbruikerscategorie kunnen variëren zijn deze zowel voor de totale EG-uitvoer als voor afzonderlijke landen en gebieden van bestemming geschat.

4.2 Schattingsresultaten voor de totale EG-uitvoer en de uitvoer naar Westerse industrielanden, ontwikkelingslanden en landen met een centraal geleid economisch stelsel

Een samenvattend overzicht van de schattingsresultaten per produkt voor de totale EG-uitvoer en de uitvoer naar de niet tot de EG horende westerse industrielanden (klasse-1-landen), ontwikkelingslanden (klasse-2-landen) en de landen met een centraal geleid economisch stelsel (klasse-3-landen) is weergegeven in tabel 4.1. De tabel laat zien dat de exportvraag op middellange termijn over de gehele linie prijselastischer is dan op korte termijn: de verbruikers in Derde Landen hebben kennelijk tijd nodig om te reageren op prijsveranderingen. Voorts blijkt de vraag naar EG-zuivelprodukten het minst prijselastisch te zijn in de westerse industrielanden (klasse-1) en het meest prijselastisch in de landen met een centraal geleid economisch stelsel (klasse-3). De prijselasticiteiten van de vraag naar EG zuivelprodukten door ontwikkelingslanden (klasse-2) liggen daar tussen in. Tot die landengroep behoren ook de meeste olieproducerende landen.

Van de twee onderscheiden soorten condens, van boter en boterolie en van kaas en smeltk kaas zijn in de tabel alleen de elasticiteiten voor de totale produktgroep vermeld. Het was namelijk statistisch geoorloofd de afzonderlijke produkten binnen deze produktgroepen samen te voegen om aldus de schatting over een groter aantal data te kunnen uitvoeren en daardoor betrouwbaarder resultaten te krijgen. Laat men voor de totale EG-uitvoer naar Derde Landen de samenvoeging achterwege dan blijkt, op korte termijn, condens met 8,9 tot 11% vet een hogere elasticiteit te hebben dan condens met een lager vetgehalte, boterolie een hogere elasticiteit dan boter en smeltk kaas een hogere dan kaas.

Opvallend in de tabel zijn de, in vergelijking tot de andere produktgroepen, veelal geringe elasticiteiten voor melkpoeder. Voor niet-mager melkpoeder in grootverpakking en in twee gevallen ook voor mager melkpoeder worden zelfs prijselasticiteiten groter dan nul gevonden, hetgeen theoretisch onaannemelijk is. Mogelijk

Tabel 4.1 Geschatte waarden en standaardafwijkingen 1) van korte- en middellange termijn prijselasticiteiten voor de totale export van de EG en voor de export naar klasse-1, klasse-2 en klasse-3 landen (periode 1974-1980)

Produkt(groep)	Korte termijn			Middellange termijn				
	totaal	klasse-1	klasse-2	klasse-3	totaal	klasse-1	klasse-2	klasse-3
Condens	-1,04 (0,30)	-0,70 (0,53)	-1,07 (0,27)		-1,89 (0,42)	-1,21 (0,85)	-1,91 (0,40)	
Niet-mager poeder in kleinverpakking, 27-29% vet	-0,45 (0,47)	-0,50 (0,72)	-0,45 (0,47)		-0,95 (0,77)	-1,25 (1,36)	-0,93 (0,77)	
Niet mager poeder in grootverpakking, 1,5-27% vet	0,37 (0,20)	0,69 (0,34)	-0,11 (0,52)		0,81 (0,24)	1,20 (0,46)	0,33 (0,86)	
Mager poeder in grootverpakking	-0,08 (0,83)	-0,09 (1,27)	0,97 (1,04)	-1,90 (0,73)	-0,78 (1,21)	-1,04 (1,81)	0,28 (1,85)	-3,36 (0,84)
Niet-mager poeder in grootverpakking (landen) 2)	-0,65 (1,73)	-0,65 (1,73)	-0,65 (1,73)		-0,65 (1,73)	-0,65 (1,73)	-0,65 (1,73)	
Mager poeder in grootverpakking (landen) 3)	-0,75 (0,54)	-0,75 (0,54)	-0,75 (0,54)		-1,26 (0,85)		-1,26 (0,85)	
Boter en boterolie	-1,82 (0,50)	-0,62 (0,64)	-1,71 (0,37)	-2,28 (0,65)	-3,12 (0,64)	-1,20 (0,97)	-2,76 (0,49)	-2,76 (1,03)
Kaas en smeltkaas	-1,65 (0,43)	-1,36 (0,40)	-1,28 (0,33)	-3,12 (0,73)	-2,17 (0,60)	-2,39 (0,42)	-1,27 (0,40)	-4,54 (1,93)

1) Standaardafwijkingen staan tussen haakjes. (De standaardafwijking is een maat voor de betrouwbaarheid van de geschatte coëfficiënt; hoe groter de standaardafwijking in verhouding tot de coëfficiënt is, hoe minder betrouwbaar de coëfficiënt is).

2) Gebaseerd op afzonderlijke schattingen voor de landen Venezuela, Griekenland en de Canarische eilanden; de prijselasticiteiten voor de middellange termijn zijn wegens onvoldoende interpretatiemogelijkheden van de oorspronkelijke schattingresultaten gelijk gesteld aan de korte termijn prijselasticiteiten.

3) Gebaseerd op afzonderlijke schattingen voor de landen Spanje, Cuba, Mexico, Venezuela en Peru; van deze landen ver- toonde alleen Venezuela een gering positieve prijselasticiteit.

speelt bij de schattingen voor niet-mager melkpoeder mee dat het door de ruim gestelde grenzen voor het vetgehalte een qua samenstelling weinig homogene groep betreft. Schattingen op basis van uitvoercijfers naar een beperkt aantal landen en daardoor vermoedelijk van een veel homogener produktgroep, geven voor dit produkt veel plausibeler uitkomsten.

Omdat de periode 1974-1980 slechts 7 waarnemingen bevat en derhalve voor analysedoeleinden nogal kort is, is naast de combinatie van tijdreeks- en cross-sectie-analyse gezocht naar andere wegen om het aantal waarnemingen te doen toenemen. Eén ervan is het aantal jaren in de analyse te vergroten. Dit bleek alleen mogelijk voor condens waarvoor op basis van FAO-data een analyse over de periode 1959-1980 werd gedaan. Daarbij werden prijselasticiteiten (en trends) geschat voor de totale uitvoer van EG-landen en de totale wereldinvoer beide verminderd met de totale invoer van EG-landen.

De resultaten waren over het algemeen nogal teleurstellend. Over de gehele schattingsperiode werden (met overigens een zeer lage graad van betrouwbaarheid) positieve elasticiteiten gevonden, hetgeen theoretisch onaannemelijk is. Bij onderverdeling van de totale periode in 3 subperioden van 7 jaar bleek de eerste periode positieve elasticiteiten op te leveren en de tweede en de derde periode theoretisch aannemelijke en statistisch redelijk betrouwbare negatieve elasticiteiten. Deze elasticiteiten lagen in de tweede periode zeer dicht bij nul en kwamen in de derde periode overeen met de in tabel 4.1 vermelde elasticiteiten. De derde periode had dan ook evenals de tabel betrekking op de jaren 1974-1980 (voor een totaaloverzicht van de schattingsresultaten op basis van FAO-gegevens: zie Onderzoekverslag, tabel 6.3).

De conclusie uit de aanvullende analyse voor condens is geweest dat de periode 1974-1980 nogal verschilt van voorgaande perioden en daarom een analyse over een zo gering aantal jaren niet bij voorbaat moet worden afgewezen. Deze conclusie is mede gebaseerd op de geschatte trends in de onderscheiden perioden. Er waren grote verschillen in de trends tussen de periode 1974-1980 en voorgaande jaren. Dit heeft vooral te maken met de economische ontwikkeling van de olieproducerende landen, de koersontwikkeling van de dollar en het gevoerde zuivelbeleid in Derde Landen. Voegt men in zo'n geval aan de analyseperiode vroegere (of latere) jaren toe dan is een zorgvuldige analyse op trendbreuken nodig.

4.3 Trendmatige ontwikkelingen

De uitkomsten van de schattingen leverden naast prijselasticiteiten ook jaarlijkse "autonome" groeipercentages van de EG-uitvoer op. Deze percentages bleken voor vrijwel alle onderscheiden produkten en gebieden van bestemming hoog te zijn, wat voor

een deel is toe te schrijven aan het gebruik van nominale prijzen bij de schattingen. Corrigeren we daarvoor met het inflatiepercentage in de USA, dat in de periode 1974-1980 gemiddeld 6 was, dan vinden we een gemiddelde jaarlijkse trendmatige groei van de totale EG-uitvoer van condens, niet-mager melkpoeder en kaas en smeltkaas van ongeveer 15%, van mager melkpoeder van ruim 20% en van boter en boterolie van bijna 30%, alle gemeten bij de in tabel 4.1 vermelde middellange termijn prijselasticiteiten. De trendmatige groei was het hoogst voor de EG-uitvoer naar landen met een centraal geleide economie (klasse-3) en het laagst voor de uitvoer naar westerse industrielanden (klasse-1). Overigens is een correctie van nominale naar reële dollarprijzen op basis van interne USA-inflatiepercentages zeer ruw en arbitrair (voor een volledig overzicht van de niet voor inflatie gecorrigeerde trendmatige groeipercentages: zie Onderzoekverslag, m.n. tabel 6.5).

Het is aannemelijk dat de groeipercentages van de EG-uitvoer na 1980 niet meer zo hoog zullen zijn als in de analyseperiode. De meest simpele verklaring daarvoor is dat de waargenomen trends mede samenhangen met de in hoofdstuk 2 geconstateerde stijging van het EG-aandeel in de werelduitvoer van de diverse zuivelproducten en die stijging niet steeds door kan gaan, al was het alleen al omdat eens de grens van 100% wordt bereikt. Daarnaast speelt uiteraard de veranderde economische situatie in de wereld een rol, waaronder het dalend prijsniveau van ruwe olie.

4.4 Schattingsresultaten voor landen en landengroepen; mogelijke overschatting van elasticiteiten

Naast de schattingen voor de totale EG-uitvoer en de uitvoer naar klasse-1-, klasse-2- en klasse-3-landen zijn ook schattingen van prijselasticiteiten (en trends) gedaan voor de uitvoer naar afzonderlijke landen en landengroepen. Het betreft uitsluitend schattingen van korte termijn elasticiteiten. De keuze van de landen en landengroepen is vooral gebaseerd op het feit dat daaraan in 1979 en/of 1980 een belangrijk deel van de EG-zuivelafzet exclusief voedselhulp ging. De schattingen bleken per land en landengroep vrij sterk te verschillen. Vooral bij condens en melkpoeder is voor de onderzochte landen vaak sprake van een iets hogere prijselasticiteit dan voor de totale EG-uitvoer is gevonden. De meeste liggen overigens, evenals in tabel 4.1, ook hier tussen 0 en -2 (zie voor uitgebreide informatie op dit punt het Onderzoekverslag, tabellen 6.6 en 6.7).

Een elasticiteit waar we iets meer aandacht aan willen besteden is die voor de uitvoer van mager melkpoeder naar Spanje. Deze was op korte termijn vrij hoog, namelijk -2,06 en heeft door het vrij groot aandeel van Spanje in de totale vraag naar dit EG-product een vrij grote invloed op de in tabel 4.1 bij de landenschatting vermelde elasticiteit van de totale uitvoer van -0,75. Een nadere analyse van de uitvoercijfers naar Spanje leverde op

dat dit land in de onderzochte periode vrij veel mager melkpoeder voor veevoerdoeleinden heeft gekocht. Dit was door de EG beschikbaar gesteld tegen zodanig lage prijzen dat geconcurrereerd kon worden tegen plantaardige eiwitten (w.o. sojaschroot). Bij de bespreking van tabel 3.1 is aangegeven dat in zo'n geval de vraag vrijwel volledig prijselastisch wordt. Men heeft dan te doen met een totaal andere elasticiteit dan bij een meer normaal prijsniveau is te verwachten. In feite is sprake van twee vraagcurves waarvan de één vrij steil verloopt tot het punt waar de prijs van melkpoeder de plantaardige eiwittenprijs bereikt en vervolgens de andere curve geldt die vrijwel horizontaal verloopt. Als nu, wat in onze analyse is gebeurd, beide curven worden opgevat als zijnde één en dezelfde, dan wordt de prijselasticiteit, die bij normale prijzen geldt, overschat. Voor de uitvoer van mager melkpoeder naar Spanje en daarmee voor de totale EG-uitvoer van dit produkt, is dat zeer waarschijnlijk het geval. De oplossing voor dit probleem zou zijn om in de geschatte relaties een aparte variabele voor bijzondere afzetprogramma's op te nemen. De door ons gebruikte log-specificatie is dan echter niet meer te hanteren, terwijl het gebruik van een lineaire specificatie niet-interpreteerbare resultaten opleverde.

4.5 Schattingsresultaten voor olielanden; de invloed van de olieprijs

Onder de in het onderzoek betrokken landen bevond zich onder andere een aantal belangrijke olieproducerende landen in het Midden-Oosten, Afrika en Latijns-Amerika. De geschatte prijselasticiteiten van de uitvoer naar deze landen bleken over het algemeen iets dichter bij nul te liggen dan die voor de totale EG-zuiveluitvoer. Alleen niet-mager melkpoeder in grootverpakking vormde hierop een uitzondering, die te verklaren is uit de waargenomen zeer grote prijselasticiteit van de uitvoer naar Venezuela. De trendmatige jaarlijkse groei van de EG-zuiveluitvoer naar olielanden was in de periode 1974-1980 duidelijk groter de trendmatige groei in de totale EG-zuiveluitvoer, hetgeen gezien de economische ontwikkeling van de olielanden in die jaren geen verrassing is.

In een aparte schatting is voor de hier onderzochte olielanden nagegaan of er een aanwijsbaar verband was tussen de uitvoer van zuivelprodukten uit de EG en de prijs van ruwe olie. Dat verband lijkt er inderdaad te zijn, hoewel de betrouwbaarheid van de schattingen vrij gering was. De grootste reactie zal zich op een termijn van een half jaar na aanpassing van de olieprijs voordoen. Er van uitgaande dat deze reactie voor alle zuivelprodukten even groot is, wordt op die termijn een EG-uitvoer verandering van 0,64% per procent olieprijsverandering gevonden (voor meer specifieke resultaten voor de olielanden: zie Onderzoekverslag, paragraaf 6.4 en 6.5). Daarbij is geen rekening gehouden met reacties in de vraag naar EG-zuivelprodukten door olie-importerende landen.

4.6 Andere invloeden op de EG-uitvoer; schattingen op basis van Nederlandse uitvoercijfers

Naast de olieprijs werden tevens de invloed van voedselhulp, andere speciale afzetprogramma's, de zuivelproductie in enkele invoerlanden en de zuivelexport van concurrerende Derde Landen op de EG-zuiveluitvoer onderzocht. Voorts werd bij condens en melkpoeder onderzocht of aantoonbaar was dat er onderlinge substitutie, ofwel verdringing, plaatsvond bij de EG-uitvoer. De schattingen boden de gelegenheid enigszins te toetsen in hoeverre enkele van de in paragraaf 3.1 aangegeven werkhypothesen om tot een zeer eenvoudig model te komen, in de analyseperiode werkelijk geldig waren.

Het merendeel van de schattingen leverde geen uitkomsten die statistisch niet van nul verschilden. De gehanteerde werkhypothesen zijn dus geoorloofd. Alleen de uitvoer van concurrerende Derde Landen lijkt van invloed op de uitvoer van de EG (zie Onderzoekverslag, bijlage 5).

Naast schattingen op basis van EG-uitvoercijfers zijn ook elasticiteiten (en trends) geschat op basis van de uitvoercijfers van Nederland naar Derde Landen. De daarvoor gebruikte data werden beschikbaar gesteld door het Produktschap voor Zuivel. Ze lieten een verdergaande en in principe meer betrouwbare analyse toe dan op grond van EG-cijfers mogelijk was, omdat ten eerste de cijfers grotendeels waren te corrigeren voor uitvoer in het kader van voedselhulp en ten tweede naast jaarcijfers ook maandcijfers beschikbaar waren.

Uiteindelijk zijn op basis van de Nederlandse uitvoercijfers voor 11 produkten (3 soorten condens, 4 soorten niet-mager melkpoeder, 1 soort mager melkpoeder, 2 soorten boter en boterolie) drie verschillende schattingen gedaan. De voornaamste conclusie was dat zolang jaarcijfers enigszins redelijke uitkomsten opleveren, de extra voordelen van het gebruik van maandcijfers niet opwegen tegen de aan dit gebruik gebonden nadelen (w.o. de benodigde tijd en moeite om de cijfers te verzamelen). Voorts bleek dat de correctie van de uitvoercijfers van voedselhulp niet altijd tot verbetering van de schattingsresultaten leidt. Voor het overige kwamen de voor de Nederlandse uitvoer naar Derde Landen geschatte prijselasticiteiten in grote lijnen overeen met die van de totale EG-uitvoer (voor meer informatie: zie Onderzoekverslag, hoofdstuk 7).

4.7 De resultaten voor de totale EG-uitvoer samengevat

De in dit hoofdstuk besproken schattingsresultaten voor de prijselasticiteiten van de totale EG-zuiveluitvoer zijn in de studie omgerekend tot enkele kengetallen die de meest relevante uitkomsten zo goed mogelijk weergeven voor het te voeren beleid.

Als eerste zijn daartoe de voor de afzonderlijke produkten geschatte elasticiteiten herleid tot elasticiteiten voor melk, melkvet en overige melkbestanddelen. Dat is gedaan voor zowel de totale EG-uitvoer als voor de uitvoer naar klasse-1-, klasse-2-en klasse-3-landen en voorts voor een groep olielanden. De resultaten zijn vermeld in tabel 4.2 (voor de gebruikte omrekeningscoëfficiënten: zie Onderzoekverslag, bijlage 1).

De tabel laat zien dat er voor de totale EG-uitvoer van de in deze studie onderzochte produkten zowel op korte als op middellange termijn een duidelijk verschil bestaat tussen de prijselasticiteit van melkvet en die van overige melkbestanddelen. De eerste ligt boven de gemiddelde prijselasticiteit voor melk, waarbij met name de produktgroep boter en boterolie een vrij grote elasticiteit vertoont; de tweede ligt er onder. Een en ander betekent dat het in principe loont hogere restituties te geven voor melkvet, in het bijzonder voor boter en boterolie, dan voor overige melkbestanddelen. We gaan hierop in paragraaf 5.7 nader in.

Ook voor de afzonderlijke afzetregio's vindt men verschillen in elasticiteiten tussen melkvet en overige melkbestanddelen, zij het dat deze verschillen niet altijd parallel lopen met die voor de totale EG-uitvoer. Kijkt men naar de onderlinge verschillen van de elasticiteiten voor melk of melkbestanddelen tussen de regio's dan is globaal de conclusie dat de vraag naar zuivelprodukten uit de EG het minst prijselastisch is in klasse-1-landen, ofwel de Westerse industrielanden buiten de Gemeenschap, en het meest prijselastisch in klasse-3-landen, ofwel de landen met een centraal geleide economie. De olielanden en (andere) ontwikkelingslanden nemen een tussenpositie in. Dus een differentiatie van restituties naar regio van bestemming kan in principe gunstig zijn voor het EG-budget en de EG-volkshuishouding.

Het tweede samenvattende overzicht betreft de aggregatie van de gevonden uitkomsten tot prijselasticiteiten van de EG-uitvoer naar Derde Landen van alle zuivelprodukten. In paragraaf 4.1 kwam ter sprake dat de in de analyse betrokken produkten bijna 90% van de totale uitvoer dekken. Door aan te nemen dat per produktgroep de elasticiteiten van de wel en niet onderzochte produkten met elkaar overeenkomen en vervolgens met wegingscoëfficiënten de produkten te aggregeren tot de totale uitvoer, zijn van deze uitvoer de elasticiteiten te berekenen. De resultaten van deze berekeningen zijn vermeld in tabel 4.3. De tabel geeft niet alleen uitkomsten weer die zijn verkregen door de gehele periode 1974-1980 als wegingsbasis te nemen, maar ook uitkomsten op basis van een weging van de per produkt geldende elasticiteiten met de gemiddelde EG-uitvoercijfers uit de jaren 1979 en 1980. Dat laatste is gedaan om aan te geven in hoeverre de uitvoerprijselasticiteiten recentelijk kunnen zijn beïnvloed door de in de loop van de jaren zeventig opgetreden verschuivingen in de EG-uitvoer. Daar-

Tabel 4.2 Berekende prijselasticiteiten en standaardafwijkingen 1) voor de zuivelexport van de EG opgesplitst naar diverse afzetregio's. Wegingsbasis 1974-1980.

Produktgroep	Korte termijn						Middellange termijn					
	Totaal	klas- se-1 lan- den	klas- se-2 lan- den	olie- lan- den	klas- se-3 lan- den	Totaal	klas- se-1 lan- den	klas- se-2 lan- den	olie- lan- den	klas- se-3 lan- den		
Zuivelprodukten	-1,27 (0,27)	-1,00 (0,28)	-1,14 (0,24)	-1,21 (0,26)	-2,23 (0,56)	-2,06 (0,39)	-1,66 (0,51)	-1,77 (0,31)	-1,82 (0,39)	-2,86 (0,88)		
Melkvet	-1,52 (0,34)	-1,00 (0,28)	-1,37 (0,26)	-1,35 (0,32)	-2,28 (0,65)	-2,52 (0,42)	-1,75 (0,25)	-2,15 (0,34)	-2,09 (0,51)	-2,77 (1,02)		
Overige melkbe- standdelen	-0,92 (0,33)	-1,00 (0,30)	-0,81 (0,32)	-1,04 (0,29)	-1,94 (0,69)	-1,43 (0,63)	-1,59 (0,79)	-1,24 (0,46)	-1,46 (0,43)	-3,36 (0,88)		
Boter en boterolie	-1,82 (0,50)	-0,62 (0,64)	-1,71 (0,37)	-1,52 (0,58)	-2,28 (0,65)	-3,12 (0,64)	-1,20 (0,97)	-2,76 (0,49)	-2,65 (0,92)	-2,76 (1,03)		

1) De geschatte standaardafwijkingen staan tussen haakjes.

bij is tevens een correctie aangebracht voor de in paragraaf 3.2 beschreven invloed op de elasticiteiten van het veranderd aandeel van de Gemeenschap in het totale aanbod op de wereldzuivelmarkt.

Tabel 4.3 Prijselasticiteiten voor de totale zuivelexport van de EG 1)

Produktgroep	Wegingsbasis 1974-1980 2)		Wegingsbasis 1979-1980 2) 3)	
	korte termijn	middellange termijn	korte termijn	middellange termijn
Zuivelprodukten	-1,21 (0,24)	-1,97 (0,32)	-1,13 (0,24)	-1,83 (0,30)
Melkvet	-1,44 (0,30)	-2,38 (0,39)	-1,34 (0,30)	-2,20 (0,38)
Overige melk- bestanddelen	-0,91 (0,29)	-1,43 (0,42)	-0,79 (0,28)	-1,21 (0,39)

- 1) Exclusief caseïne en verwerkte zuivelprodukten in o.a. babyvoeding; tussen haakjes de standaardafwijking.
- 2) Ontleend aan Produktschap voor Zuivel, 1982, bijlage X-7; zie ook Onderzoekverslag, bijlage 1 en bijlage 6.
- 3) Prijselasticiteiten aangepast aan het marktaandeel.

De tabel laat voor de periode 1974-1980 slechts geringe verschillen zien met de in tabel 4.2 vermelde uitkomsten. Dat is, bij het hoge percentage van de totale uitvoer dat in de analyse is betrokken, niet erg verwonderlijk. Voor het totaal van de zuiveluitvoer en voor de uitvoer van melkvet worden iets geringere elasticiteiten gevonden. De uitkomsten voor de periode 1979-1980 leveren nog weer geringere elasticiteiten op, nu duidelijk ook voor overige melkbestanddelen. Deze geringere elasticiteiten zijn geheel toe te schrijven aan de toegenomen marktaandelen van de EG-9; de samenstelling van het uitgevoerde productiepakket heeft in de tweede helft van de jaren zeventig zelfs een verschuiving ondergaan in de richting van meer prijselastische produkten.

4.8 Conclusies

De schattingsresultaten voor de EG-zuiveluitvoer leiden tot de volgende conclusies:

1. De prijselasticiteit van de totale exportvraag naar zuivelprodukten was in de onderzochte periode op korte termijn

gemiddeld -1,2 en op middellange termijn gemiddeld -2,0. Dat betekent dat iedere procent prijsdaling op korte termijn leidt tot 1,2% en op middellange termijn tot 2% exportstijging. In de loop van de onderzoeksperiode zijn deze elasticiteiten gedaald als gevolg van de stijging van de EG-marktaandelen.

2. De uitvoer van melkvetten blijkt aanzienlijk prijselastischer te zijn dan de zojuist genoemde gemiddelden; de uitvoer van overige melkbestanddelen is aanzienlijk minder prijselastisch. T.a.v. de afzonderlijke produkten is de prijselasticiteit (in absolute waarde) het hoogst voor boter en het laagst voor mager en niet-mager melkpoeder.
3. Ook per gebied van bestemming doen zich vrij aanzienlijke verschillen in prijselasticiteiten voor. In het algemeen is de vraag naar EG-zuivelprodukten het meest prijselastisch in landen met een centraal geleid economisch stelsel en het minst prijselastisch in westerse industrielanden. De ontwikkelingslanden, waartoe ook de meeste olielanden gerekend worden, nemen een tussenpositie in.
4. Er heeft zich in de onderzochte periode een sterke trendmatige groei van de EG-uitvoer voorgedaan. De stijgende olieprijs en de dalende waarde van de dollar tegenover andere valuta zijn hierop mede van invloed geweest.

5. Beleidsoverwegingen voor de wereldzuivelmarkt

5.1 Drie nacalculaties van in het verleden gevoerd beleid

In dit hoofdstuk worden in aanvulling op de theoretische analyse in hoofdstuk 3 enkele berekeningen gepresenteerd die van nut kunnen zijn bij de beantwoording van voor de dagelijkse praktijk van het EG-afzetbeleid relevante vragen. In die berekeningen wordt onder andere gebruik gemaakt van de in hoofdstuk 4 gepresenteerde schattingsresultaten. Eerst komen de resultaten van drie nacalculaties van in het verleden gevoerd beleid aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op enkele berekeningen voor het toekomstige EG-afzetbeleid.

De nacalculaties van het in het verleden gevoerde beleid betreffen drie markante voorbeelden van beleidsmaatregelen uit de periode 1973-1980, namelijk de export van 200.000 ton boter naar de USSR in 1973, de zeer lage exportrestituties in 1974-1975 en de daaropvolgende zeer hoge restituties in de periode 1976-1979. Van ieder van deze maatregelen is nagegaan of en in hoeverre op middellange termijn een in dezelfde periode praktisch uitvoerbaar alternatief voordeliger zou zijn geweest voor het EG-budget en/of de EG-volkshuishouding dan de gekozen vorm van afzet. Als alternatieven zijn gekozen:

1. In plaats van de boterexport naar de USSR het afzetten van deze boter op de interne markt via twee koelhuisboteracties in 1973 en 1974 en het uitbreiden van de speciale afzetprogramma's voor dit produkt.
2. In plaats van de lage restituties in 1974 en 1975 het geven van hogere restituties op boter en boterolie, kaas en niet-mager melkpoeder om aldus in te teren op de toen bestaande grote voorraden boter en mager melkpoeder die later met grote subsidies geruimd zijn.
3. In plaats van de zeer hoge restituties voor poeder in de jaren 1976-1979 het stabiliseren van deze restituties op een lager niveau. Het niet geëxporteerde melkvet wordt daarbij verondersteld op de interne markt via speciale afzetprogramma's en een kerstboteractie te worden verkocht, terwijl de overblijvende overige melkbestanddelen via mager melkpoeder in veevoer wordt afgezet.

De nacalculatie van de boterexport naar de USSR leidt tot de conclusie dat deze transactie ten opzichte van het meest voor de hand liggende beleidsalternatief een budgetbesparing heeft opgeleverd die wordt geschat op een bedrag van 100 tot 250 mln.

EUR 1). De precieze omvang van de besparing hangt af van de mate van verdringing van normaal geprijsde boter door boter in speciale afzetprogramma's (bakkersboter, e.d.) op de interne markt. De grens van 100 mln. EUR geldt bij de onder andere door Oskam en Wierenga (1975) en Oskam en Osinga (1982) genoemde verdringingsgraad van 50%; de grens van 250 mln. EUR bij de in diverse Duitse onderzoeken (Ramm, 1979; Wolffram en Hantelmann, 1980) genoemde verdringingsgraad van 70%.

Voor de EG-volkshuishouding is de boterexport nadelig geweest. Afzet op de interne markt in plaats van verkoop aan de USSR zou de Gemeenschap een welvaartsvoordeel van ongeveer 150 mln. EUR hebben opgeleverd. Dit bedrag is onafhankelijk van de verdringingsgraad. Het komt terecht bij de verbruikers in de EG; deze betalen minder voor boter.

Ten aanzien van de lage restituties in 1974 en 1975 op de vetcomponent van naar Derde Landen uitgevoerde zuivelprodukten levert de nacalculatie op dat een alternatief beleid met hogere restituties ten opzichte van het gevoerde beleid, wederom afhankelijk van de verdringingsgraad op de interne markt, ongeveer 15 tot 90 mln. EUR zou hebben bespaard op het EG-budget. Voorts zou dit alternatief voor de EG-volkshuishouding een overigens verwaarloosbare besparing van 6 mln. EUR hebben betekend. De budgetbesparing van 15 mln. EUR geldt bij 50% verdringing, die van 90 mln. EUR bij 70% verdringing. In het beleidsalternatief zijn de restituties op de vetcomponent van de uitgevoerde produkten gesteld op 45% van de (berekende) interventieprijs; in het werkelijk gevoerde beleid waren deze restituties 30 à 40% van de interventieprijs van melkvet.

Voor de zeer hoge restituties in 1976-1979 luidt de conclusie dat het best denkbare beleidsalternatief een besparing voor het EG-budget van 30 tot 140 mln. ECU zou hebben opgeleverd, waarvan het lage getal geldt bij een verdringing van 70% en het hoge van 50% in boteracties op de interne markt. Voor de EG-volkshuishouding zou het beleidsalternatief een voordeel van ongeveer 150 mln. ECU met zich hebben gebracht ten opzichte van het gevoerde beleid.

De algemene conclusie uit de drie nacalculaties is dat in twee van de drie gevallen, nl. m.b.t. de lage restituties in 1974 en 1975, en de hoge restituties in 1976-1979, het gevoerde beleid in vergelijking tot het best denkbare alternatief extra budgetlasten met zich heeft gebracht. Deze extra lasten zijn evenwel klein in vergelijking tot de totale budgetuitgaven voor het EG-zuivelbeleid en bovendien vrij onzeker vanwege de afhankelijkheid van de te verwachten mate van verdringing op de interne markt.

- 1) De EUR was de toenmalige statistische en budgettaire rekeningseenheid in de EG; ze is later vervangen door de ERE.

Voorts liet de derde nacalculatie, nl. de boterexport naar de USSR in 1973, duidelijk voordelen van het gevoerde beleid voor het EG-budget zien. Men kan dan ook in zijn algemeenheid niet zeggen dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat het gevoerde beleid tot grote budgettaire verspillingen heeft geleid.

Ten aanzien van de effecten van het gevoerde beleid voor de totale EG-volkshuishouding moet een andere conclusie getrokken worden. Zowel voor de hoge restituties in de periode 1976-1979 als voor de boterexport naar de USSR in 1973 geldt dat deze de welvaart van de EG duidelijk nadelig hebben beïnvloed. Van de lage restituties in 1974-1975 was het nadelig welvaartseffect verwaarloosbaar.

De conclusie over de budgettaire effecten van het gevoerde beleid wijkt af van hetgeen daarover in een recent rapport van de Europese Rekenkamer is vermeld (Court of Auditors, 1982). In dat rapport wordt namelijk gesteld dat er juist wel grote budgetverspillingen zijn geweest en dat de Gemeenschap zijn export moet vergroten. Het verschil tussen beide conclusies is vooral terug te voeren op het feit dat de Europese Rekenkamer uitgaat van de veronderstelling dat de vraag naar EG-zuivelprodukten op de wereldmarkt volledig prijselastisch is. Men stelt namelijk dat de opbrengst van de laatste eenheid produkt gelijk is aan de gemiddelde opbrengst. Ons onderzoek heeft, ondanks alle onzekerheden rond de uitkomsten, duidelijk aangetoond dat dat een onhoudbare veronderstelling is. Export is derhalve voor het EG-budget minder aantrekkelijk dan de Europese Rekenkamer aanneemt.

5.2 Een simulatiemodel voor de EG-zuivelexport; het genormaliseerde exportniveau in 1980

Bij de calculaties ten aanzien van het toekomstige beleid is voor de berekening van de effecten van diverse vormen van restitutiebeleid gebruik gemaakt van een simulatiemodel van de EG-zuivelexport. Dit model is in hoofdlijnen beschreven in bijlage 9 van het Onderzoekverslag.

Uitgangspunt bij de berekeningen met dit model was steeds het genormaliseerde exportniveau van de Gemeenschap in 1980. Dat niveau is gedefinieerd als het onder normale omstandigheden op middellange termijn te realiseren exportniveau bij een bepaald restituteniveau. Dat restituteniveau is per produkt gesteld op 35% van de interventieprijs van de samenstellende melkbestanddelen en komt in grote lijnen overeen met de werkelijke restituties in de periode 1981-1983.

Het aldus gedefinieerde genormaliseerde exportniveau ligt aanmerkelijk lager dan het werkelijke exportniveau in 1980, namelijk op 9,55 mln. ton in plaats van 17,8 mln. ton melkequivalenten. Van het verschil tussen beide getallen is 1,7 mln. ton toe te schrijven aan in 1980 geldende toevallige omstandigheden. De overige 6,5 mln. ton is toe te schrijven aan het feit dat in dat

jaar nog de invloed merkbaar was van de veel hogere restituties in 1978 en 1979, en in de eerste maanden van 1980. Na 1980 werd deze invloed van de hoge restituties minder, hetgeen tot gevolg had dat de uitvoer verminderde. Niet alleen de olieprijsen en de economische recessie, maar ook het EG-restitutiebeleid (en de geruimde voorraden) gaven een, naar later bleek, te gunstig beeld van de exportmogelijkheden voor EG-zuivelprodukten.

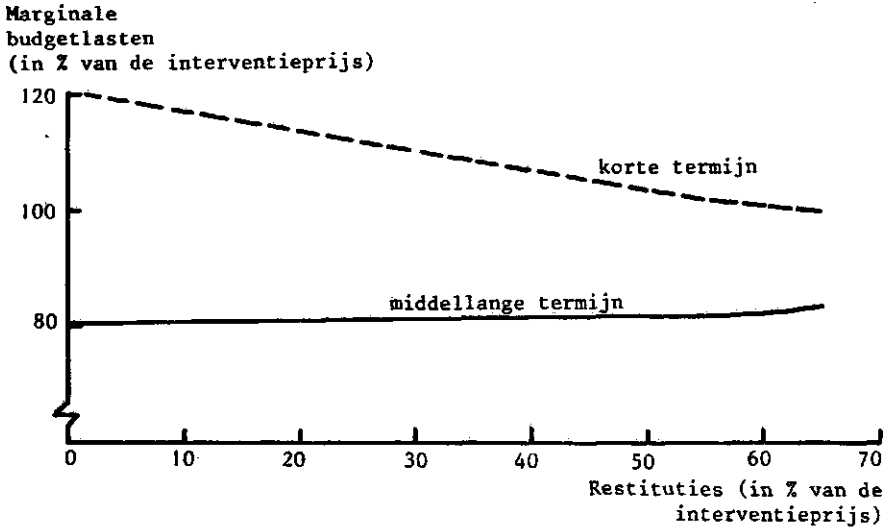
5.3 Marginale budgetlasten en marginale opbrengsten voor de EG-volkshuishouding bij diverse niveaus van uniforme restituties

Als eerste zijn met het simulatiemodel de marginale budgetlasten en marginale opbrengsten voor EG-volkshuishouding berekend. Daarbij werden de restitutie gevarieerd, maar wel voor alle zuivelprodukten per eenheid melkequivalent gelijk gehouden. Het begrip marginaal houdt in dat het gaat om de budgetlasten of opbrengsten die de laatste eenheid export toevoegt aan de lasten of opbrengsten van de totale uitvoer. De totale budgetlasten en opbrengsten van export, alsmede het totale exportvolume bij diverse restitutie niveaus komen ter sprake in paragraaf 5.4.

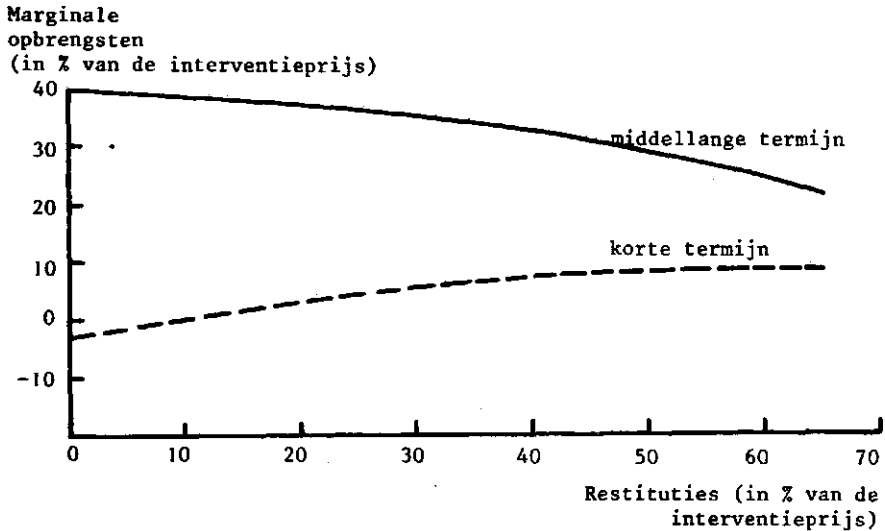
De resultaten van de berekeningen zijn, voor wat betreft de marginale budgetlasten, weergegeven in figuur 5.1. Zowel de restituties als de budgetlasten zijn uitgedrukt in procenten van de (berekende) interventieprijs van de samenstellende melkbestanddelen. De figuur leidt tot de conclusie dat op korte termijn de marginale budgetlasten dalen bij toenemende restituties, terwijl ze op middellange termijn over een groot traject constant blijven. Deze conclusie is op het eerste gezicht nogal verrassend. Men zou verwachten dat de Gemeenschap bij toenemende restituties juist steeds meer budget per eenheid melkequivalent nodig heeft, omdat de extra restitutie over steeds grotere hoeveelheden produkt moet worden betaald. De berekeningen laten een andere uitkomst zien, omdat bij hogere restituties steeds meer produkten met een relatief prijselastische vraag (m.n. boter en boterolie) worden uitgevoerd. Daardoor neemt ook de met de produktaandelen gewogen gemiddelde prijselasticiteit van de totale uitvoer toe, wat op zijn beurt weer leidt tot een daling van de marginale budgetlasten per eenheid additionele uitvoer. Kennelijk gebeurt dat laatste in een zodanige mate dat op korte termijn de stijging van de marginale budgetlasten als gevolg van restitutieverhogingen over een groter uitvoervolume, meer dan volledig gecompenseerd wordt en op middellange termijn de budgetlasten constant blijven of slechts beperkt stijgen.

Overigens zijn deze budgetlasten over het hele traject nogal hoog, namelijk op korte termijn meer dan 100% en op middellange termijn meer dan 80% van de interventieprijs van de samenstellende melkbestanddelen. Rekent men voor de omzetting van melkafvoer in boter en mager melkpoeder een verwerkingsmarge van

Figuur 5.1 Relatie tussen exportrestituties en marginale budgetlasten voor de totale zuivelexport van de EG



Figuur 5.2 Relatie tussen exportrestituties en marginale opbrengsten (op produktbasis) voor de totale zuivelexport van de EG



ongeveer 15% van de (omgerekende) interventieprijs, dan volgt hieruit dat zuivelexport per melkequivalent op korte termijn meer, en op middellange termijn vrijwel evenveel budgetlasten met zich brengt als de prijs per liter melk af-boerderij bedraagt. Dus de EG-overheid geeft voor de laatste liters melk evenveel uit als de boer er voor krijgt.

In Figuur 5.2 is de relatie tussen het restitutie niveau en de marginale opbrengsten voor de EG-volkshuishouding bij toename van de zuiveluitvoer met één melkequivalent weergegeven. Ook de marginale opbrengsten zijn uitgedrukt in procenten van de interventieprijs van de samenstellende melkbestanddelen. De opbrengsten zijn berekend op produktbasis. Dat houdt in dat het de exportopbrengsten van het totale produkt betreft, d.w.z. inclusief verpakking, verwerkingsmarges, e.d.

Zouden de opbrengsten op melkequivalentenbasis zijn berekend, dus alleen de opbrengsten van de in het produkt opgenomen melkequivalenten zijn vastgesteld, dan zou figuur 5.2 volledig complementair aan figuur 5.1 zijn geweest. De som van de budgettaire lasten en de opbrengsten van iedere geëxporteerde eenheid melkequivalent moet namelijk gelijk zijn aan de interventieprijs. Zijn de budgetlasten bijvoorbeeld 80% van de interventieprijs dan zijn de exportopbrengsten op melkequivalentenbasis 20% van de interventieprijs. De consequentie van deze complementariteit is dat volgens figuur 5.1 op korte termijn de marginale opbrengsten voor de EG-volkshuishouding op melkequivalentenbasis kennelijk min 20% (dus negatief) zijn bij een restitutie niveau van 0% en bij toenemende restituties langzaam toenemen tot 0% van de interventieprijs. In het laatste geval brengt dus extra export de Gemeenschap niets op. Op middellange termijn ligt dat wat gunstiger en zijn op melkequivalentenbasis over een groot traject van restitutie niveaus de marginale opbrengsten uit export iets minder dan 20% van de interventieprijs.

De op produktbasis berekende marginale opbrengsten in figuur 5.2 laten evenwel een heel ander beeld zien. Op korte termijn blijken deze namelijk bij zeer lage restituties niet -20% maar ongeveer 0% van de interventieprijs te zijn, terwijl ze bij toenemende restituties positief worden. Op middellange termijn zijn ze bij lage restituties zelfs vrij hoog, namelijk bijna 40% van de interventieprijs van de samenstellende melkbestanddelen, maar blijken ze bij toenemende restituties in plaats van constant te blijven vrij sterk af te nemen. De verklaring van deze verschijnselen is dat bij lage restituties het exportpakket grotendeels bestaat uit produkten als condens en niet-mager melkpoeder, die een hoge graad van bewerking en een relatief kostbare verpakking hebben, terwijl bij toenemende restituties een relatief steeds groter wordend deel van het exportpakket bestaat uit produkten als boter en boterolie, die een veel lagere graad van bewerking en een in het algemeen goedkopere verpakking hebben.

Eén en ander heeft uiteraard consequenties voor de beoordeling van de in figuur 5.2 weergegeven opbrengsten uit extra export voor de EG-volkshuishouding. De relatief hoge opbrengsten kunnen namelijk bij de lagere restitutie-niveaus grotendeels bestaan uit een vergoeding van kosten die de Gemeenschap voor de extra produktie moet maken, bijvoorbeeld omdat verpakkingsmateriaal of energie moet worden aangekocht. In dat geval geeft figuur 5.2 een te gunstig beeld van de werkelijke voordelen die de EG-volkshuishouding uit de export van zuivelprodukten heeft en is een beoordeling op basis van het complement van figuur 5.1 (dus op melkequivalentenbasis) beter. Zijn daarentegen de hoge opbrengsten het gevolg van de hogere toegevoegde waarde van meer bewerkte zuivelprodukten, dan geeft figuur 5.2 wel een goed beeld van de werkelijke voordelen van zuivelexport voor de EG-volkshuishouding en zou een beoordeling op basis van het complement van figuur 5.1 een onderschatting inhouden. De werkelijkheid zal wel tussen beide uitkomsten in liggen. Dat houdt in dat de marginale opbrengsten uit export op korte termijn negatief zijn bij lage restituties en bij toenemende restituties nauwelijks boven het nul-niveau uitkomen, terwijl ze op middellange termijn bij lage restituties ten minste 20% en ten hoogste 40% zijn en bij toenemende restituties onder het 20% niveau dalen. Bij de eerder in deze paragraaf genoemde verwerkingsmarge van melk-af-boerderij tot boter en mager melkpoeder van 15% van de interventieprijs betekent dit dat de opbrengst af-boerderij van de additioneel geëxporteerde melk, ook op middellange termijn, vrijwel nihil is.

Het is de vraag of het in figuur 5.1 en 5.2 geschetste verloop van korte en middellange termijn marginale budgetlasten en marginale opbrengsten ook geldt bij zeer hoge en zeer lage restitutie-niveaus. Aangenomen is namelijk dat per afzonderlijk zuivelprodukt de prijselasticiteiten van de exportvraag voor het hele onderzochte traject gelijk blijven. Deze veronderstelling is vooral aanvechtbaar als de restituties sterk gaan afwijken van de tot nu toe gebruikelijke niveaus.

In de hoofdstukken 3 en 4 is reeds ter sprake geweest dat bij zeer hoge restituties markten aangeboden kunnen worden die een vrijwel volledige prijselastische vraag kennen. Genoemd zijn daarbij de markt van oliën en vetten voor de afzet van boter en boterolie en de markt van eiwitten voor de afzet van mager melkpoeder (m.n. voor veevoerdoeleinden). In beide gevallen zullen voor een zeer grote additionele uitvoer de marginale budgetlasten gelijk worden aan de restituties en de marginale opbrengsten op produktbasis gelijk aan de prijs op de betreffende markten. Men denke daarbij aan budgetlasten van ten minste 90% en opbrengsten van ten hoogste 10 à 15% van de interventieprijs. Deze getallen sluiten nog vrij redelijk aan bij die in de figuren 5.1 en 5.2.

Anders ligt dat bij zeer lage restitutie-niveaus. Zou de Gemeenschap besluiten de restituties te verlagen tot 0% of zelfs

maar tot 20% van de interventieprijs, dan is te verwachten dat concurrerende exportlanden en ook importlanden hun zuivelbeleid zodanig zullen aanpassen dat de EG zijn uitvoeraandeel sterk ziet dalen. Dat houdt tevens een vermindering van de invloed van de Gemeenschap op het wereldmarktprijspeil in en derhalve in termen van elasticiteiten een op lange termijn veel grotere prijselasticiteit van exportvraag dan in ons onderzoek is gemeten. De consequentie daarvan is, weer dat bij zeer lage restitutie niveaus de marginale budgetlasten op lange termijn veel lager en de marginale opbrengsten voor de EG-volkshuishouding veel hoger zijn dan de figuren 5.1 en 5.2 suggereren. Vermoedelijk zijn de figuren alleen relevant op middellange termijn.

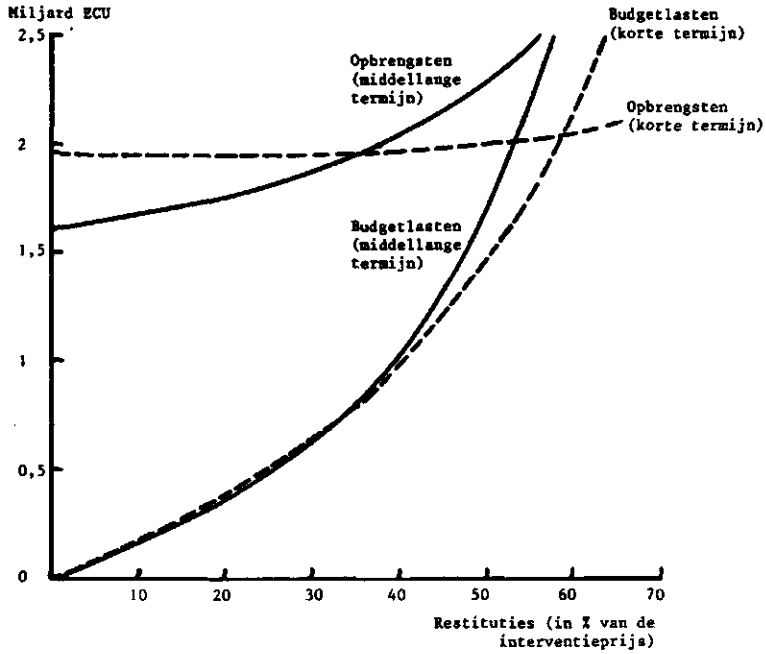
5.4 Totale zuivelexport, budgetlasten en opbrengsten bij diverse niveaus van uniforme restituties

Het totale niveau van budgetlasten en opbrengsten uit export bij uniforme restituties per eenheid melkequivalent is weergegeven in figuur 5.3. De opbrengsten zijn wederom berekend op produktbasis. Dat zowel van de opbrengsten als van de budgetlasten de korte en middellange termijncurves elkaar snijden bij een restitutie niveau van 35% komt omdat dit niveau is gekozen als uitgangspositie voor onze berekeningen. De figuur laat onder andere zien dat bij 0% restituties de budgetlasten uiteraard 0 zijn, maar er bij de gemaakte veronderstellingen op middellange termijn nog wel ongeveer 1,6 mrd. ECU aan zuivelprodukten zou worden geëxporteerd naar Derde Landen.

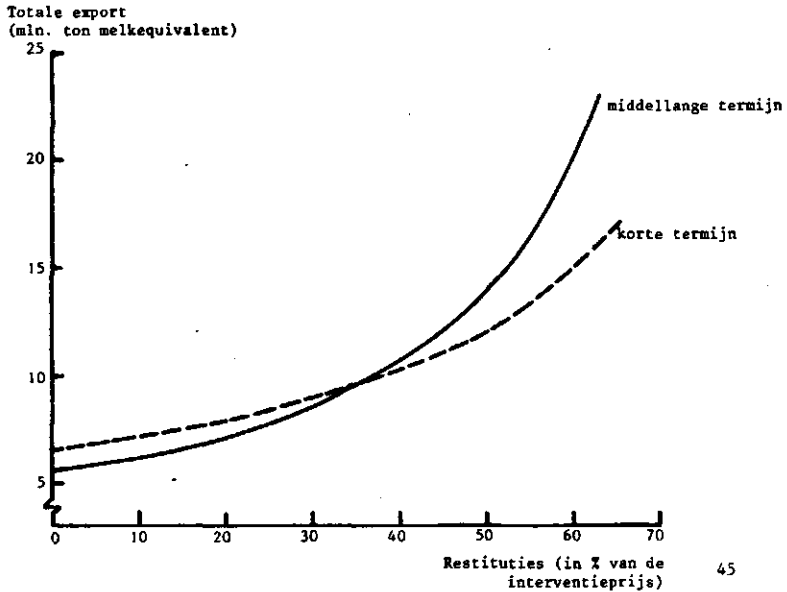
Het bij verschillende exportrestituties te realiseren exportvolume in mln. ton melkequivalenten is weergegeven in figuur 5.4. Volgens de gehanteerde veronderstellingen zou de Gemeenschap bij afschaffing van de exportrestituties op korte termijn nog steeds 6,5 mln. ton en op middellange termijn 5,5 mln. ton melkequivalenten exporteren naar Derde Landen. Daarin is 1,5 mln. ton voedselhulp opgenomen, zodat de commerciële uitvoer resp. 5 en 4 mln. ton zou bedragen. Op lange termijn zal die export vermoedelijk aanzienlijk lager zijn. Eerder zagen we dat in 1980 de werkelijke export bijna 18 mln. ton bedroeg en het genormaliseerde exportniveau bij 35% restituties op 9,5 mln. ton lag, beide inclusief 1,5 mln. ton voedselhulp.

Combinatie van de gegevens uit de figuren 5.3 en 5.4 levert onder andere de conclusie dat een verhoging van het restitutie niveau in 1980 van 35% naar 50% van de respectievelijke interventieprijsen geleid zou hebben tot een toename op middellange termijn van de uitvoer met 50% (nl. van 9,5 mln. ton naar 14 mln. ton) bij meer dan 100% toename van de budgetlasten (nl. van 800 mln. ECU naar 1700 mln. ECU) en ten hoogste 17,5% groei van de opbrengsten voor de EG-volkshuishouding (nl. van 1950 mln. ECU naar 2300 mln. ECU). Zo'n restitutie verhoging draagt dus aanzien-

Figuur 5.3 Budgetlasten en totale opbrengsten (op produktbasis) bij verschillende restitutieniveaus



Figuur 5.4 Totale zuivelexport van de EG bij verschillende restitutieniveaus



lijk bij tot "surplus disposal" maar brengt veel budgetlasten met zich mee en levert de Gemeenschap als geheel weinig op.

5.5 Effecten van differentiatie van restituties

In plaats van uniforme restituties per eenheid melkequivalent voor alle zuivelprodukten, kan men ook per produkt of gebied van bestemming gedifferentieerde restituties toepassen. Onder andere in paragraaf 4.7 kwam ter sprake dat dit lonend kan zijn omdat de prijselasticiteiten voor melkvet en overige melkbestanddelen, alsmede naar bestemmingsgebied verschillend zijn.

Berekeningen waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen restituties voor melkvet en overige melkbestanddelen tonen aan dat op middellange termijn over een vrij groot traject van restituties de marginale budgetlasten bij de eerste ongeveer 75 à 80% en bij de tweede ongeveer 95 à 100% van de respectievelijke interventie-prijzen bedragen. De marginale opbrengsten op resp. vet- en mager-equivalentenbasis zijn hiervan het complement, dus resp. 20 à 25% en 0 à 5% van de interventieprijs. Op produktbasis zijn ze (door verpakking, verwerking, e.d.) bij lage restituties hoger, maar dalen ze bij toenemende restituties vrij snel doordat relatief steeds meer onbewerkte produkten worden geëxporteerd.

Om onderzoektechnische redenen is afgezien van berekeningen met gedifferentieerde restituties per gebied van bestemming. Wel is berekend wat het verschil in effecten is tussen per afzonderlijk produkt uniforme en gedifferentieerde restituties. Daarbij is uitgegaan van een uniform restitutie-niveau per eenheid melkequivalent van 40%. Vervolgens is nagegaan hoeveel budgetlasten men op middellange termijn zou besparen en hoeveel extra opbrengsten men zou krijgen als de bij dit restitutie-niveau uitgevoerde hoeveelheid zuivelprodukten wordt uitgevoerd met optimaal gedifferentieerde restituties die per afzonderlijk produkt ten minste 20% en ten hoogste 50% mochten bedragen. De conclusie was dat bij differentiatie van de restituties de budgetlasten 9% zouden dalen en de opbrengsten voor de EG-volkshuishouding 1,5% zouden stijgen t.o.v. de niveaus bij geuniformeerde restituties. Dat zijn mede gezien de onzekerheden in de analyse weinig spectaculaire getallen. Daarbij moet men bovendien bedenken dat vooral op langere termijn de kans aanwezig is dat hoog geprijsde produkten (condens, niet-mager melkpoeder) worden verdrongen door lager geprijsde (boter, mager melkpoeder), waardoor uiteindelijk de voordelen van differentiaties kunnen verdwijnen en er zelfs sprake kan zijn van nadelen. Uit de jaren zeventig zijn daarvan voldoende voorbeelden bekend, waaronder de toenemende "recombining" van melk met o.a. uit de EG afkomstige grondstoffen en de ontwikkeling van Canada (mede geïnitieerd door het Nederlandse bedrijfsleven!) tot een concurrerend exportland voor condens. Hierbij werd handig ingespeeld op o.a. door het EG-beleid scheefgetrokken prijsverhoudingen op de wereldmarkt.

5.6 Afweging van interne afzet en export

In de uiteindelijke beslissing over het te voeren afzetbeleid spelen niet alleen de hiervoor besproken effecten van exportrestituties een rol, maar wordt, zoals we onder andere in de paragrafen 3.2 en 5.1 zagen, een afweging tussen interne afzet en export gemaakt. In het laatste onderdeel van de studie zijn in dit verband enkele berekeningen gemaakt die van belang zijn voor het in de toekomst te voeren beleid. Als eerste stap daartoe is nagegaan welke vormen van afzetbevordering via het prijsbeleid op de interne markt van de EG denkbaar zijn, welke afzetvolumina daarmee zijn te realiseren en wat de consequenties zijn voor het EG-budget en de EG-volkshuishouding. Daarbij is steeds gekeken naar de situatie in 1980.

De resultaten van dit deel van het onderzoek zijn weergegeven in tabel 5.1. Ze zijn grotendeels gebaseerd op gegevens vermeld in bijlage 1. In de tabel zijn naast interne afzet ook enkele bijzondere vormen van export met hun effecten opgenomen. Voedselhulp is buiten beschouwing gelaten omdat deze vorm van afzetbevordering de laatste jaren steeds minder wordt beschouwd als een vrij ter beschikking staand afzetalternatief voor de EG.

Hoewel de tabel een grote diversiteit aan resultaten laat zien lijken toch enkele algemene conclusies gerechtvaardigd. Zo gaat interne afzet die een relatief gunstig effect voor de EG-volkshuishouding heeft, vrijwel altijd gepaard met hoge tot zeer hoge budgetlasten. Alleen de goedkope boterleveranties aan leger en sociale instellingen vormen hierop enigszins een uitzondering. Voorts blijken voor overige melkbestanddelen alleen relatief hoge opbrengsten voor de EG-volkshuishouding te realiseren bij een prijsverlaging van zuivelproducten op de interne markt. Een andere - veel minder gunstige - mogelijkheid is de afzet in kunstkalvermelk, in caseïnevorm of in klein kwantum (nl. alleen voor biggen) in veevoer. Deze afzetvormen leiden alle tot zeer hoge budgetlasten. Tenslotte is als algemene uitspraak uit de tabel af te leiden dat bij budgetlasten van 80 à 85% van de interventieprijs er via de onderzochte kanalen aanzienlijke hoeveelheden zuivelproducten zijn af te zetten. Daarbij dient men soms wel eerst een bepaalde hoeveelheid verdringing van normale afzet te passeren, die veel budgettaire uitgaven vergt. Dat is o.a. het geval bij de verwerking van mager melkpoeder in veevoer.

5.7 Optimale afzet van een bepaalde hoeveelheid zuivelproducten vanuit diverse gezichtspunten

Tabel 5.1 illustreert andermaal de noodzaak bij het afwegen van beleidsopties goed voor ogen te houden of men zo laag mogelijke budgetlasten nastreeft, danwel de Europese burgers nog zoveel mogelijk voordeel van de afzet wil gunnen. Om dit keuze-probleem verder te verduidelijken is als tweede stap in het laat-

Tabel 5.1 Karakteristieken van diverse vormen van interne afzet tegen gereduceerde prijzen en van enkele vormen van bijzondere externe afzet 1)

Beleid	Marginale budgetlasten (in % interventieprijs)	Marginale opbrengsten voor de EG-volks-huish. (in % interventieprijs)	Kwantum additionele afzet (x 1000 ton) boter mager poeder
I <u>Algemene prijsverlaging</u>			
Prijsverlaging zuivelprod. 10%	343	95 (113) ²⁾	127 160
II <u>Prijsverlaging en bijzondere afzet boter</u>			
Prijsverl. boter in de EG 20%	220	90	150
Prijsverl. boter in het VK 20%	242	90	31
Kerstboter	110	83	42
Bijzondere afzet:			
- leger	75	70	8
- sociale instellingen	86	70	21
- bakkersboter	120	70	60
- ijsbereiding	133	80	18
Bak en braadvet	83	33	60
Via vol poeder in kunstkalvermelk	85	15	350
Als vet voor menselijk verbruik	88	12	250 ³⁾
Als vet voor dierlijk verbruik	90	10	250 ³⁾
III <u>Prijsverlaging en bijzondere afzet van mager poeder of ondermelk</u>			
Prijsverlaging mager poeder in kunstkalvermelk	140	50	208
Mager poeder voor veevoeder (klein kwantum)	150	50	39
Mager poeder voor veevoeder (groot kwantum)	95	21	504
Caseïnebereiding	160	80	60
IV <u>Bijzondere export</u>			
Boter als substitute ghee	90	10	40
Boter of boterolie naar klasse-3-landen			
- middellange termijn	78	22	186
- korte termijn	81	17	186
Mager poeder voor veevoeder	102	-2	112
Mager poeder naar klasse-3-landen	92	8	70

- 1) Voor zover niet anders vermeld gelden de getallen voor zowel de korte- als de middellange termijn.
- 2) Op produktenbasis. De prijsverhouding tussen gemiddelde produktprijzen per melkequivalent en de interventieprijs per melkequivalent is ontleend aan Nederlandse gegevens, welke representatief geacht worden voor de gehele EG.
- 3) Tentatief.

ste onderdeel van de studie nagegaan hoe op basis van de tot nu toe vermelde uitkomsten een hoeveelheid van 300.000 ton boter en 500.000 ton mager melkpoeder of daaraan gelijk te stellen hoeveelheden overige zuivelprodukten vanuit 5 verschillende gezichtshoeken zo gunstig mogelijk kan worden afgezet. Die gezichtshoeken zijn minimale budgetlasten op korte en op middellange termijn, maximale opbrengsten voor de EG-volkshuishouding op korte en op middellange termijn en tenslotte een gelijke weging van budgetlasten en opbrengsten voor de volkshuishouding op middellange termijn.

Een volume van 300.000 ton boter en 500.000 ton mager melkpoeder of een daaraan gelijk te stellen volume overige zuivelprodukten komt overeen met ruim 6 mln. ton melkequivalenten of 5,5% van de EG-melkproductie in 1980. Dat is in het licht van de totale zuivelproblemen van de Gemeenschap vrij weinig. Zo werd in paragraaf 5.2 berekend dat het verschil tussen de werkelijke uitvoer in 1980 en de genormaliseerde uitvoer bij het sedert dat jaar geldende 35%-restitutieniveau, 8,2 mln. ton melkequivalenten, ofwel 1,3 maal zoveel was. Voorts was in hetzelfde jaar de totale gesubsidieerde afzet op de interne en externe markt ruim 5 maal deze 6 mln. ton. Tenslotte was eind 1983 de interventievoorraad boter en mager melkpoeder in de EG meer dan 2 maal zo groot als deze hoeveelheid.

De uit de 5 gezichtshoeken voortvloeiende prioriteitsvolgorde in de afzet, alsmede de daaraan verbonden afzethoeveelheden, budgetlasten en opbrengsten zijn vermeld in tabel 5.2. Als uitgangspunten in de tabel zijn gekozen het bestaan van normale afzet op de interne markt, van commerciële export met een uniform restitutie niveau van 35% naar Derde Landen en van afzet van mager melkpoeder in kunstkalvermelk met een subsidie van 40% van de interventieprijs. De bijbehorende afzetvolumina hebben betrekking op 1980. Van voedselhulp wordt verondersteld dat daar een vast kwantum voor gebruikt wordt. De overige afzetvormen worden geacht nog niet te bestaan en zijn dus nog volledig te gebruiken.

De voornaamste conclusie uit tabel 5.2 is dat afhankelijk van de gekozen gezichtshoek totaal verschillende prioriteitsvolgordes in te kiezen afzetvormen worden gevonden. Daarbij blijkt dat afzet met een relatief gunstig effect voor de EG-volkshuishouding alleen is te realiseren met budgetlasten die per eenheid produkt gemiddeld meer dan 200% van de interventieprijs bedragen; de gemiddelde opbrengsten voor de EG-volkshuishouding (op produktbasis) zijn dan ruim 80% van de interventieprijs. Omgekeerd blijkt een optimaal budgetbeleid gemiddeld het nog steeds hoge lastenniveau van, op middellange termijn, 80% van de interventieprijs met zich te brengen en daarbij op produktbasis minder dan 30% van deze prijs aan opbrengsten voor de EG-volkshuishouding op te leveren. Omdat de berekening op produktbasis een overschatting kan inhouden (zie paragraaf 5.3), kan het laatste getal zelfs nog lager zijn, namelijk in het meest ongunstige geval slechts 20%, zijnde het verschil van interventieprijs en de bud-

Tabel 5.2 Optimale afzet van 300 duizend ton boter en 500 duizend ton mager poeder (of equivalente hoeveelheden zuivel) onder diverse voorwaarden

A. Minimale korte termijn budgetlasten

Prioriteit	Soort beleid	Afzet in 1000 ton	
		boter(equiv.)	mager poeder (equiv.)
1	Bijzondere afzet leger	8	
2	Boter en boterolie naar klasse-3-landen	186	
3	Bak- en braadvet	60	
4	Vol poeder in kunstkalvermelk	46	
5	Mager poeder naar klasse-3-landen		70
6	Mager poeder in veevoeder		430
		Mln ECU	In % inter-vent.prijzen
Totale opbrengstwaarde (produktniveau)		299	20
Totale budgetlasten (korte termijn)		1272	87

B. Minimale middellange termijn budgetlasten

Prioriteit	Soort beleid	Afzet in 1000 ton	
		boter(equiv.)	mager poeder (equiv.)
1	Restitutie boter en boterolie van 35% naar 50% 1)	177	
2	Bijzondere afzet leger	8	
3	Bak- en braadvet	60	
4	Vol poeder in kunstkalvermelk	55	
5	Mager poeder naar klasse-3-landen		70
6	Mager poeder in veevoeder		430
		Mln ECU	In % inter-vent.prijzen
Totale opbrengstwaarde (produktniveau)		408	28
Totale budgetlasten (middellange termijn)		1175	80

- 1) Vanwege de algemene restitutieverhoging, die ook leidt tot extra afzet naar klasse-3-landen, blijft de bijzondere export van boter en boterolie naar klasse-3-landen achterwege.

(vervolg van de tabel op blz. 51)

Tabel 5.2 (vervolg)

C. Maximaal EG-inkomen op korte termijn

Prioriteit	Soort beleid	Afzet in 1000 ton	
		boter(equiv.)	mager poeder (equiv.)
1	Algemene prijsverlaging zuivelprodukten	127	160
2	Add. interne prijsverl. boter in de EG	75	
3	Caseïnebereiding		60
4	Kerstboter	17	
5	Bijzondere afzet voor ijsbereiding	9	
6	Idem voor bakkers	33	
7	Idem voor sociale instellingen	14	
8	Idem voor het leger	5	
9	Prijsverl. mager poeder in kunstkalvern.		208
10	Bak- en braadvet	20	
11	Mager poeder voor veev. (groot kwantum)		72
		Mln ECU	In % interventieprijs
Totale opbrengstwaarde (produktniveau)		1182	81
Totale budgetlasten		3191	218

D. Maximaal EG-inkomen op middellange termijn

Prioriteit	Soort beleid	Afzet in 1000 ton	
		boter(equiv.)	mager poeder (equiv.)
1 t/m 9, 11	Zie C		
10	Verhoging exportrestitutie voor boter en boterolie tot 38%	20	
		Mln ECU	In % interventieprijs
Totale opbrengstwaarde (produktniveau)		1188	81
Totale budgetlasten		3175	217

E. Gelijke weging budgetopbrengsten en opbrengsten voor de EG-volkshuishouding op middellange termijn

Prioriteit	Soort beleid	Afzet in 1000 ton	
		boter(equiv.)	mager poeder (equiv.)
1	Bijzondere afzet leger	8	
2	Restitutieverhoging boter(-olie) tot 52,5%	229	
3	Bijzondere afzet sociale instellingen	21	
4	Kerstboter	42	
5	Mager poeder in veev. (groot kwantum)		500
		Mln ECU	in % intervent.prijzen
Totale opbrengstwaarde		528	36
Totale budgetlasten		1186	81

getlasten. Een andere gevolgtrekking uit de tabel is dat exportbevordering door het verhogen van bepaalde restituties een veel hogere prioriteit heeft vanuit budgetoverwegingen dan vanuit welvaartsoverwegingen voor de EG-volkshuishouding. We zagen dat ook al bij de nacalculaties van gevoerd beleid in paragraaf 5.1. Tenslotte blijkt dat bij weging van budgetlasten en opbrengsten er een prioriteitenvolgorde mogelijk is, die tot duidelijk gunstiger effecten voor de EG-volkshuishouding leidt dan bij een uit budgetoogpunt optimaal beleid, zonder dat de budgetlasten sterk afwijken van het daarvoor optimaal haalbare niveau. De budgetlasten bedragen in dat geval op middellange termijn gemiddeld 81% en de EG-opbrengsten op produktbasis 36% van de interventieprijs van de samenstellende melkbestanddelen. In het sedert het eind van de jaren zeventig gevoerde beleid van de Gemeenschap lijkt in grote lijnen deze prioriteitenvolgorde te worden gehanteerd.

5.8 Conclusies

De hier gepresenteerde berekeningen m.b.t. het gevoerde en in de toekomst te voeren afzetbeleid leiden tot de volgende conclusies:

1. Uit nacalculaties van in het verleden gevoerd beleid is af te leiden dat de boterexport naar de USSR in 1973 voordelig voor het EG-budget is geweest. De lage exportrestituties in 1974-'75 en de zeer grote restituties in de jaren 1976 tot en met 1979 waren dat weliswaar niet, maar de budgettaire nadelen waren relatief zo gering en bovendien zo onzeker dat niet gesproken kan worden van verspilling van overheids-gelden. Dit in tegenstelling tot hetgeen de Europese Rekenkamer in een recent rapport concludeerde.
2. Uit welvaartsoogpunt waren de botertransactie met de USSR en de hoge restituties in 1976-'79 duidelijk nadelig. Afzet op de interne markt in plaats van export zou voor de EG-volkshuishouding gunstiger zijn geweest. Van de lage exportrestituties in 1974-'75 is het welvaartseffect verwaarloosbaar geweest.
3. De export van bijna 18 mln. ton melkequivalenten in 1980 was gedeeltelijk toevallig en gedeeltelijk het gevolg van de zeer hoge exportrestituties in de periode vanaf 1978 tot de eerste maanden van dat jaar. Zonder deze effecten zou de export minder dan 10 mln. ton melkequivalenten hebben bedragen. Dit verklaart mede de stagnerende export bij de restituties na 1980.
4. Bij uniforme restituties voor de samenstellende melkbestanddelen van alle zuivelprodukten bedragen de budgetlasten van de laatste eenheden export op middellange termijn ongeveer 80% van de respectievelijke interventieprijzen van boter en mager melkpoeder. Dit percentage geldt bij vrijwel alle restitutie-niveaus. Het verschil tussen dit percentage en de

volledige interventieprijis, dus de overige 20%, geeft op melkequivalentenbasis de opbrengst voor de volkshuishouding weer van de laatste eenheden export. Bij een verwerkingmarge van melk naar boter en mager melkpoeder van ongeveer 15% van de interventieprijis, betekent dit dat de laatste liter geproduceerde melk de EG-volkshuishouding vrijwel niets oplevert en het EG-budget ongeveer evenveel kost als hetgeen de boer ervoor krijgt. Op produktbasis liggen de opbrengsten voor de EG-volkshuishouding bij lagere restituties iets hoger namelijk op ongeveer 40% van de respectievelijke interventieprijzen. Daar staan echter hogere verwerkingskosten (m.n. voor condens en kaas) tegenover.

5. Differentiatie van restituties naar produkt of afzetgebied kan t.o.v. uniforme restituties voordelen voor EG-budget en EG-volkshuishouding opleveren. Vooral op langere termijn kunnen deze voordelen echter door allerlei verdringingseffecten op de EG-exportmarkten te niet worden gedaan.
6. Evenals uit nacalculaties van in het verleden gevoerd beleid, blijkt uit berekeningen voor een toekomstig afzetbeleid dat export naar Derde Landen budgettair veelal een relatief gunstig afzetalternatief is. Voor de EG-volkshuishouding in zijn totaliteit verdient evenwel afzet op de interne markt vrijwel altijd de voorkeur.
7. De berekeningen laten voorts zien dat de EG-autoriteiten in het momenteel gevoerde beleid zowel rekening houden met de effecten voor het EG-budget als met die voor de totale EG-volkshuishouding. De budgetlasten van dit beleid bedragen ongeveer 81% en de opbrengsten op produktbasis ongeveer 30% van de interventieprijzen aan de samenstellende melkbestanddelen.

6. Enkele afsluitende opmerkingen

Verschillen tussen 1974-1980 en toekomstige jaren

Het hier besproken onderzoek heeft een aantal interessante indicaties opgeleverd voor het effect van exportprijzen op het volume van de zuivelexport van de EG, zowel op korte als op middellange termijn. Tot nu toe was er op dit gebied weinig bekend. Ter afsluiting van de publikatie worden in dit hoofdstuk nog enkele algemene opmerkingen over de EG-zuivelexport gemaakt.

De onderzochte periode 1974-1980 leende zich vrij goed voor empirische analyse omdat de prijsveranderingen relatief groot waren en er geen belangrijke institutionele veranderingen plaatsvonden. Hierdoor krijgt men, ook voor toekomstig beleid, meer inzicht in de werking van prijzen. De periode is evenwel minder representatief voor het bestuderen van toekomstige, los van de prijzen staande, ontwikkelingen in afzetvolumes. De forse groei in de wereldhandel van zuivelproducten in de onderzochte periode werd mede veroorzaakt door gunstige afzetmogelijkheden in een aantal olieproducerende landen. Daarnaast kon de EG haar marktaandeel in de totale zuivelafzet aanzienlijk vergroten; dit mede door de lage exportprijzen, die weer verband hielden met de hoge exportrestituties van de Gemeenschap. Het is niet waarschijnlijk dat deze ontwikkeling zich in de komende jaren voortzet. De (totale) wereldhandel stagneert, sommige belangrijke importlanden van zuivelproducten hebben ernstige deviezenproblemen. Het verder opvoeren van het EG-marktaandeel wordt bovendien steeds moeilijker naarmate dit groter is.

De gevolgen voor het EG-afzetbeleid van de sedert 1980 veranderde situatie aan de vraagzijde worden nog versterkt door wat er aan de aanbodzijde is gebeurd. Daar heeft zich namelijk, mede als gevolg van aanzienlijke prijsverhogingen in 1982/83, een versnelde groei van de EG-melkproductie voorgedaan. Was die groei in de jaren zeventig nog gemiddeld 2,5 à 3%, vanaf ongeveer 1981 lijkt deze zich te bewegen rond de 3,5 à 4% per jaar. Dat betekent dat in 1984 ongeveer 12 mln. ton meer melk moet worden afgezet dan in 1980. Die hoeveelheid is groter dan het in hoofdstuk 5 berekende genormaliseerde exportniveau in 1980 bij de in de periode 1981-1983 gegeven restituties, en moet los van deze export, en van de reeds bestaande speciale afzetkanalen op de interne markt, zijn bestemming vinden. Daar komt dan nog de 15 mln. ton melkequivalenten bij die eind 1983 in de vorm van boter en mager melkpoeder bij de interventiebureaus lag.

Spiegelbeeldposities van de EG voor zuivel en de USA voor granen

De positie van de EG op de wereldzuivelmarkt is sterk vergelijkbaar met die van de USA op de wereldgraanmarkt. In de periode 1975-1979 was het aandeel van de USA in de internationale markt voor tarwe en overige granen excl. rijst resp. 40 en 58% (Blom, 1981). Op de wereldmarkt voor overige granen is de EG nog steeds importeur, hoewel in afnemende mate. Hier en op de tarwemarkt geldt dat additionele afzet van de EG relatief van geringe omvang is en daarmee de prijsdrukkende werking ervan vooral door de USA (en andere graanexporterende landen) het sterkst wordt gevoeld. De posities op de wereldzuivelmarkt zijn vrijwel het spiegelbeeld van die op de graanmarkt. Hier zorgt additionele afzet van b.v. de USA op de wereldmarkt voor een prijsdrukkende werking die vooral door de EG (en Nieuw-Zeeland) sterk wordt gevoeld in de waarde van de export.

Het is aannemelijk, en daarom voor de Gemeenschapsautoriteiten belangrijk zich te realiseren, dat het gedrag van exportlanden op de wereldzuivelmarkt mede onder invloed staat van de wijze waarop de EG zich op andere agrarische markten beweegt. Toch is er nog een zeker nuanceverschil. Melk wordt in de EG deels geproduceerd op basis van geïmporteerd veevoeder dat weer grotendeels uit traditionele agrarische exportlanden wordt betrokken. Zo'n indirecte import is er voor b.v. granen en soja, geëxporteerd door de USA, niet.

Differentiatie van de restituties per regio of produkt?

Zoals te verwachten was vertonen sommige regio's en sommige produkten een grotere prijsgevoeligheid dan andere. Hoewel de EG dit gegeven kan gebruiken om door een gedifferentieerd restitutiebeleid met geringere budgetlasten dezelfde export te realiseren, zitten er - zeker op wat langere termijn - ook bepaalde bezwaren aan zo'n beleid. In de eerste plaats versterkt het de toch al bestaande indruk bij concurrerende exportlanden dat met restituties beoogd zou worden op ongeoorloofde wijze te penetreren in markten waar men op commerciële basis niet kan concurreren. Men haalt zich aldus de verdenking op de hals geen bijdrage te leveren aan zorgvuldig geformuleerde principes voor een vrije internationale handel. Daarnaast kunnen op wat langere termijn andere exportlanden of importlanden rekening gaan houden met prijsdifferentiatie vanuit de EG en aldus de effectiviteit van het beleid aantasten. De in het algemeen vrij geringe budgetwinst van differentiatie wordt op deze wijze al gauw een schijnwinst.

Planmatig gevoerd beleid noodzakelijk

Het lijkt erop dat de EG veel belang heeft bij een meer planmatig gevoerd exportbeleid voor de zuivelsector. Daarbij kan

met name de beperkte beschikbaarheid van budgettaire middelen leiden tot een afzetbeleid dat vrijwel alleen vanuit deze optiek wordt gevoerd. Zoals in het onderzoek naar voren is gekomen strookt dit veelal niet met een beleid dat gunstig is voor de EG-volkshuishouding als geheel.

Een bijkomend, doch zeker niet onbelangrijk, aspect bij de beperkte beschikbaarheid van budgettaire middelen is het voorraadbeleid voor boter en mager melkpoeder. Omdat de zuivelproductie (en ook de export en in mindere mate de consumptie) niet geheel voorspelbaar is, zullen bepaalde voorraden nodig zijn om op korte termijn de voorziening van alle kanalen tegen stabiele prijzen veilig te stellen. Niettemin gaan grote voorraden sterk prijsdrukkend werken en doet de EG er wellicht verstandig aan om een meer automatisch werkend afzetregiem in te voeren bij voorraden die bepaalde grenzen overschrijden. Grote voorraden die langdurig aanwezig zijn zorgen zowel in de periode dat ze aanwezig zijn als in de periode waarin ze geruimd worden, voor een prijsdruk, en brengen voorts voorraadkosten met zich mee.

Andere instrumenten van afzetbeleid

In dit onderzoek is veel aandacht geschonken aan de prijs als regulator van de afzet. Dit instrument is zeker van groot belang; leidt een zorgvuldig gevoerd afzetbeleid bijvoorbeeld tot een 1% hogere afzetprijs, dan brengt dit de EG rond 100 miljoen gulden per jaar op. Dat is een bedrag waartegen de kosten van een studie naar de mogelijkheden van een dergelijk beleid in het niet vallen. Naast de prijs bestaan echter nog andere instrumenten voor een afzetbeleid, bijvoorbeeld een goede en betrouwbare produktkwaliteit of soepel werkende handelskanalen. Tijdens het onderzoek ontstond de indruk dat de EG weliswaar hogere exportprijzen realiseert dan bijvoorbeeld Nieuw-Zeeland, maar dat deze prijzen nog aanzienlijk lager zijn dan van bijvoorbeeld Zwitserland (zie m.n. Onderzoekverslag, paragraaf 2.4). Enige studie naar de keuzen die t.a.v. de verschillende afzetinstrumenten gemaakt kunnen worden lijkt dan ook voor een zo belangrijk exportprodukt als zuivel geenszins een overbodige luxe.

Literatuur

- Bieler, H-U. (1979),
Die Beurteilung der Milchmarktpolitik der Europäischen Gemeinschaft auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, diss., Göttingen
- Blom, J.C. (1981),
Stabilisatie van de internationale graanmarkt, Rotterdam
- Court of Auditors (1982),
Special report of the Court of Auditors on sales of reduced-price butter within the Community, Official Journal of the European Communities C 143, 7 June
- Interim-rapport (1978),
Interim-rapport EEG-zuivelbeleid, Den Haag/Wageningen
- Meester, G. en A.J. Oskam (1983),
Analyse van de wereldvraag naar zuivelprodukten uit de EG, LEI-Onderzoekverslag no. 2, Den Haag/Wageningen
- Oskam, A.J. and E. Osinga (1982),
Analysis of demand and supply in the dairy sector in the Netherlands, European Review of Agricultural Economics, vol. 9, no. 4, pp. 365-413
- Oskam, A.J. and B. Wierenga (1975),
Marketing of butter in the EC, European Review of Agricultural Economics, vol. 2, no. 2, pp. 193-233
- Produktschap voor zuivel (1982), Gedachten over beleid inzake ontwikkeling van de zuivelexport, Rijswijk (concept)
- Pitts, E. (1981),
Factors affecting demand for butter and margarine in the European Community, An Foras Talántais, Dublin
- Ramm, G. (1979),
Beurteilung absatzfördernder Massnahmen auf dem Buttermarkt der BR-Deutschland, Milchkolloquium der BMELF, Bonn
- Vertessen, J. (1979),
The demand for butter in Belgium, diss., Leuven
- Wolffram, R. und H. Hantelmann (1980),
Analyse der absatzfördernden Massnahmen auf dem EG-Milchmarkt, Agra-Europe 14/80, Dokumentation, Bonn

Bijlage 1 Overzicht van karakteristieken van diverse vormen van interne afzet van zuivel en enkele vormen van externe afzet

Type beleid	Prijs- elasti- citeit van de vraag	Hoeveelheid (x 1000 ton) totaal karak- teris- tieke afzet	Karak- teris- tieke in % v/d in- terv.- prijs	Verdrin- ging normale afzet in %	Opmerkingen
A. Alg. prijsverlaging	-0,3 a)	75	90	100	Hoeveelheid in mln ton melk-equivalent
B. Prijsverl./bijzondere afzet van boter:					
Boter in de EG	-0,5	1500	80	100	
Boter in het VK	-0,45	350	80	100	
Kerstboter	n.r. b)		140	67	70
Bijzondere afzet c)					
- leger	n.r.		10	40	20
- sociale instell.	n.r.		30	40	30
- bakkersboter	n.r.		100	40	50
- ijsbereiding	n.r.		60	60	70
Bak- en braadvet	n.r.		60	25	10 d)
Via vol melkpoeder in kunstkalvermelk	n.r.		350 e)	15	0
Als vet voor menselijk verbruik		1500	12	0	Margarine en ov. menselijk vetverbruik
Als vet voor dierlijk verbruik	- ∞	?	10	0	
C. Prijsverl./bijzondere afzet van ondermelk en/of mager poeder:					
Prijsverlaging mager poeder in kunstk.melk	-0,5	1250	40	100 f)	
Mager poeder voor veev. (klein kwantum)	n.r.		130	27	70 f)
					Wordt vnl. in babybiggenvoer opgenomen
Mager poeder voor veev. (groot kwantum)			600	14	16 f)
Caseïnebereiding	n.r.		40 g)	20 g)	50 d)
					Hoeveelheid in caseïnevorm
D. Bijzondere export:					
Boter als substitutie ghee:	n.r.		40	10	0
Boter h) naar klasse-3-landen:					
- middell. termijn	-2,8 k)	14	200	25	n)
- korte termijn	-2,3 k)	14	200	20 p)	m)
Mager poeder voor veevoeder	n.r.		150	15	25 d)
Mager poeder naar klasse-3-landen	n.r.	30 n)	100 d)	25	m)

Voetnoten bij de tabel:

- a) Interim-rapport EEG-zuivelbeleid, appendix C, p. 12.
- b) n.r. betekent niet relevant; er wordt immers een karakteristiek kwantum op de markt gebracht dat, gezien de prijszetting, wordt afgenomen.
- c) De verdringing van de bijzondere afzet is enerzijds afgeleid uit het rapport van de Court of Auditors (1982) en anderzijds uit het gegeven dat de verdringing in totaal 50 à 60 procent bedraagt.
- d) Pure schatting.
- e) Is pas op termijn bereikbaar omdat andere vetten verdrongen worden.
- f) Hier vindt verdringing plaats van mager poeder dat normaal + 60% van de interventieprijs opbrengt.
- g) Afgeleid uit gegevens uit Commissie van de Europese Gemeenschappen, De Toestand van de Landbouw in de Gemeenschap, 1982.
- h) Boter of boterolie in boterequivalenten.
- k) Zie tabel 4.1.
- m) Met de karakteristieke afzet wordt de normale afzet verdrongen.
- n) De normale commerciële export over de periode 1974-1980 is hier als uitgangspunt genomen.
- p) De prijs waartegen de karakteristieke afzet gerealiseerd kan worden is berekend uit de korte termijn vraagfunctie met een afzet van 14 duizend ton bij een prijsniveau dat gelijk is aan 65% van de EG-interventieprijs.

Bron: Bieler (1979), Court of Auditors (1982), Interim-rapport EEG-zuivelbeleid (1978), Oskam & Osinga (1982), Oskam & Wierenga (1975), Pitts (1981), Vertessen (1979), Wolffram & Hantelman (1980) en diverse interne mededelingen en studies van instellingen.