

C. van Bruchem

Med. No. 377

H. Rutten

**INVOERING. TOEPASSING EN GEVOLGEN VAN  
DE SUPERHEFFING IN NEDERLAND**

**Oktober 1987**



SIGN: L 27-377  
EX. NO: 8 dupl.  
MLV:

**Landbouw-Economisch Instituut**

**Afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek**

## REFERAAT

### INVOERING, TOEPASSING EN GEVOLGEN VAN DE SUPERHEFFING IN NEDERLAND

C. van Bruchem en H. Rutten

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, 1987

Mededeling 377

33 p., tab., lit.

De Nederlandse melkveehouderij en zuivelindustrie hebben in de periode voorafgaand aan de invoering van de superheffing een sterke expansie gekend. Deze ontwikkelingen werden door de superheffing enigszins geblokkeerd. De quotering was echter effectief, in die zin dat de melkproduktie duidelijk is verminderd.

De melkveehouders hebben de minst produktieve koeien opgeruimd en wisten op die manier tot kostenbesparingen te komen. In de eerste drie superheffingsjaren viel de inkomensontwikkeling niet tegen, al kwam dit vooral door externe factoren. Hoewel een belangrijk deel van het Nederlandse bedrijfsleven afwijzend staat tegenover voortzetting van de quotaregeling, ziet het er naar uit dat deze ook na 1989 - voorlopig? - gehandhaafd zal worden.

Melkveehouderij/Landbouwbeleid/Superheffing/Nederland

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

# Inhoud

	Blz.
WOORD VOORAF	5
1. INLEIDING	7
2. DE NEDERLANDSE MELK- EN ZUIVELSECTOR NA 1960	8
3. OPVATTINGEN OVER DE MELKQUOTAREGELING IN HET ALGEMEEN	11
4. DE TOEPASSING VAN DE REGELING	13
4.1 Algemeen; organisatie	13
4.2 De basistoedeling	13
4.3 De afhandeling in de eerste drie jaren van de superheffing	15
4.4 Begeleidende maatregelen	18
5. GEVOLGEN VAN DE MELKQUOTAREGELING	20
5.1 Inleidende opmerkingen	20
5.2 Melk- en zuivelproductie	20
5.3 Melkveestapel en bedrijfsvoering	21
5.4 Structurele ontwikkelingen	22
5.5 Inkomensontwikkeling	25
5.6 Macro-economische gevolgen	27
6. HET ZUIVELBELEID IN DE TOEKOMST	29
LITERATUUR	32

## Woord vooraf

De hier gepresenteerde publikatie over de superheffing in Nederland is een geactualiseerde versie van het artikel dat in het najaar van 1986 is verschenen in de tijdschriften "Agra-Europe" (Bonn) en "Agriscopes" (Angers). Bovendien zal het - in de voorliggende vorm - binnenkort verschijnen in "Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurale". Omdat de tekst in eerste instantie op een buitenlands lezerspubliek is gericht, draagt de publikatie een algemeen en inleidend karakter. Daarbij worden ook de diverse opvattingen behandeld, die in ons land leven ten aanzien van de invoering, handhaving en aanpassing van de superheffing.

De oorspronkelijke versie is van de hand van Ir. C. van Bruchem en de actualisering is verzorgd door Ir. H. Rutten, van de afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek. De tekst van deze publikatie werd afgesloten per 1 oktober 1987.

De directeur,



J. de Veer

Den Haag, oktober 1987

## 1. Inleiding

Sinds 1 april 1984 is ook de Nederlandse melkveehouderij onder het Gemeenschappelijke regime van de superheffing 1) komen te vallen. Zowel de invoering als de verdere toepassing van deze regeling hebben de nodige voeten in de aarde gehad. In deze mededeling zullen we een aantal aspecten hiervan behandelen, en tevens ingaan op enkele consequenties van de superheffing voor de Nederlandse melkveehouderij, de zuivelindustrie en aanverwante bedrijfstakken. De opbouw is chronologisch: terwille van een goede beoordeling van de huidige situatie beginnen we met een korte schets van de ontwikkelingen in de afgelopen vijftwintig jaar. Daarna gaan we in op standpunten over de superheffing van (vertegenwoordigers van) de zuivelindustrie, boerenorganisaties en de overheid. Vervolgens komt de uitvoering van de quotaregeling aan de orde en zullen we stilstaan bij een aantal consequenties van de superheffing, waarbij we ons vooral concentreren op het produktievolume, de inkomensontwikkeling, de structuur van de melkveehouderij, en de grondmarkt. Tenslotte wordt een beschouwing gewijd aan de toekomst van het zuivelbeleid.

1) In dit artikel worden de termen "quotaregeling", "quotering" en "superheffingsregeling", evenals "quotum" en "heffingsvrije hoeveelheid" door elkaar gebruikt.

## 2. De Nederlandse melk- en zuivelsector na 1960

Net als in andere landen heeft de Nederlandse melkveehouderij in de afgelopen vijftientig jaar ingrijpende veranderingen ondergaan. De drijvende krachten hierachter waren enerzijds economisch, anderzijds technisch van aard. In economisch opzicht was de stijging van de welvaart - en daarmee van de arbeidskosten - de belangrijkste factor: ook de melkveehouder zag zich genoodzaakt zijn arbeidsproductiviteit te verhogen, teneinde een toenemende inkomensachterstand te voorkomen. Hij werd daarin geholpen door allerlei nieuwe ontwikkelingen op technisch gebied. Voorbeelden daarvan zijn nieuwe methoden van voederwinning (opraapwagens, gras- en snijmaiskuilen in plaats van hooien), van huisvesting (ligboxenstallen), van melkwinning (melkmachine en diepkoeltank) en verbeteringen op het gebied van de veredeling (kunstmatige inseminatie). Inmiddels wordt het grootste deel van de melk voortgebracht door hoogproductieve koeien en met behulp van moderne methoden en machines 1).

Het beleid van zowel de Nederlandse als de Europese overheid was er op gericht dit moderniseringsproces te versnellen. Onderzoek, onderwijs, voorlichting, cultuurtechnische werken en investeringssubsidies waren hierbij belangrijke en invloedrijke instrumenten 2).

Tabel 2.1 biedt een kwantitatieve illustratie van de veranderingen die zich zowel in de melkveehouderij als in de zuivelindustrie hebben voorgedaan. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat het aantal melkkoeien in vijftientig jaar met meer dan 50% is toegenomen, terwijl het aantal bedrijven met melkvee met twee derde verminderde. Hierdoor is het gemiddeld aantal koeien per bedrijf meer dan verviervoudigd. De vermindering van het aantal bedrijven kwam ten dele door bedrijfsbeëindigingen, maar ook doordat boeren op gemengde bedrijven zich gingen specialiseren in een andere richting dan melkveehouderij. Gemengde bedrijven behoren nu dus steeds meer tot de uitzonderingen, hetgeen ook blijkt uit het gegeven dat in 1985 meer dan twee derde van de bedrijven met melkkoeien voor meer dan 80% gericht was op de melkveehouderij 3).

Deze specialisatietrend ging gepaard met een verhoging van de veebezetting per hectare, mogelijk gemaakt door een groter krachtvoerbruik, een betere graswinning en een gedeeltelijke vervanging van gras door het qua voederwaarde meer productieve snijmais. Tezamen met de genetische vooruitgang van de melkveestapel heeft een en ander tot een aanzienlijke verhoging van de

- 1) Zie Postma (1981).
- 2) Zie onder andere De Hoogh (1983).
- 3) Landbouwcijfers 1987.

melkproductie per koe (circa 25%) en van de totale melkproductie (circa 100%) geleid.

Vanzelfsprekend resulteerde deze produktietoename in een verhoogde afhankelijkheid van de buitenlandse markt. Nederland is, met zijn huidige aandeel van 20%, in de loop der jaren zelfs de grootste zuivelexporteur ter wereld geworden. Ongeveer de

Tabel 2.1 Ontwikkeling van enkele kengetallen voor de Nederlandse melk- en zuivelsector, 1960-1986

Kengetal	1960	1970	1980	1983	1984	1985	1986
Melkkoeien (x1000)	1628	1896	2356	2526	2549	2367	2288
Bedrijven met melkkoeien (x1000)	183	116	67	61	60	58	55
Melkkoeien per bedrijf	9	16	35	41	42	41	41,5
idem per ha grasland 1)	1,18	1,37	1,76	1,88	1,89	1,76	1,70
Krachtvoer per koe (kg)	830	1170	2120	2280	2150	2215*)	n.b.
Melkproductie per koe (kg)	4205	4390	5080	5305	5210	5350	5637
Afgel. aan zuivelfabrieken (mln. kg)	6069	7748	11510	12900	12415	12208	12346
Gemiddeld vetgehalte (%)	3,79	3,85	4,00	4,12	4,13	4,18	4,27
Volume zuivelexport (1970=100)(2)	56	100	183	199	202	207	209*)
Volume zuivelimport (1970=100)(2)	20	100	222	363	418	362	321*)
Zuivelondernemingen	480*)	132	57	46	44	43	n.b.
Zuivelfabrieken	499	290	153	138	131	128	121
Aantal werknemers (x1000)	29,6	27,4	22,3	21,7	20,9	20,1	19,9
Verwerkte melk per							
- fabriek (x1000 ton)	12,1	26,7	74,8	93,5	95,2	95,6	102,1
- werknemer (ton)	205	283	516	595	600	610	624

n.b. = niet bekend

\*) = schatting, dan wel voorlopig

1) Inclusief voedergrassen

2) 1960= 1960/61, 1970= 1970/71

Bron: Landbouwcijfers, CBS/LEI, diverse jaargangen

helft van deze export gaat over de grenzen van de EG heen. Voor de volledigheid moet hierbij worden vermeld dat - in 1984 - voor elke gulden aan zuivelexport naar landen buiten de EG ongeveer 40 cent exportrestitutie nodig was.

De cijfers laten eveneens zien dat deze vooraanstaande handelspositie gepaard gaat met omvangrijke importen: de hoeveelheid geïmporteerde zuivelgrondstoffen kwam in 1985 overeen met 43% van het totale Nederlandse produktievolume, terwijl dat in 1975 ongeveer 21% was. In beide jaren ging het vooral om geïmporteerde melkpoeder. Nederland heeft zich bijgevolg tot een van de belangrijkste zuivelimporteurs ontwikkeld, hierin slechts overtroefd door Italië en de Bondsrepubliek. Het spreekt voor zich dat door dit alles de structuur van de zuivelindustrie, net als die van de melkveehouderij, drastisch is gewijzigd. Zowel het aantal fabrieken als het aantal ondernemingen is afgenomen. Doordat tegelijkertijd het aantal werknemers is verminderd, heeft zich een forse stijging van de bruto-arbeidsproductiviteit voorgedaan.

Afsluitend kunnen de ontwikkelingen van de afgelopen vijftwintig jaar voor zowel de melkveehouderij als de zuivelindustrie worden gekarakteriseerd met de termen: schaalvergroting, specialisatie, intensivering, produktiviteitsstijging, expansie en import- en exportafhankelijkheid.



### 3. Opvattingen over de melkquotaregeling in het algemeen

Uit het voorgaande is gebleken dat de Nederlandse melkveehouderij en zuivelindustrie zich in de loop der jaren steeds meer zijn gaan richten op de internationale handel. Het EG-zuivelbeleid heeft in belangrijke mate bijgedragen aan deze ontwikkeling. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de zuivelvoordrivers van mening waren dat elke wijziging van dit beleid een positiever-slechtering voor de Nederlandse zuivel zou inhouden. Ter verdediging van hun standpunt werd vaak gewezen op het "specialisatiebeginsel": in EG-verband daar produceren waar dat het goedkoopst kan. Hier werd de conclusie aan verbonden dat aan "Holland zuivelland nummer 1" eerder meer dan minder ruimte geboden zou moeten worden. Naast deze "ideologische" motieven spelen ook de meer zakelijke overwegingen een rol, zoals de economische betekenis van de zuivelproductie in termen van inkomensverwerving en werkgelegenheid. Voor de zuivelindustrie gold bovendien dat verwacht werd dat de op gang gebrachte herstructureringen bemoeilijkt zouden worden door een stagnerende of zelfs afnemende melkstroom. En vanzelfsprekend toonde ook de handel in zuivelprodukten - een gewichtig onderdeel van het Nederlandse zuivelbedrijfsleven - zich geen voorstander van allerlei beperkende regelgevingen. De quotering werd dan ook door geen der betrokken partijen - overheid en zuivelbedrijfsleven - met open armen ontvangen 1).

Ze werd, bij wijze van spreken, gezien als een gesloten spoorwegovergang voor een wielrenner die een etappe in de Tour de France denkt te gaan winnen. De zuivelindustrie en -handel hebben hun afwijzende standpunt nimmer verlaten, ook nauwelijks afgezwakt. Dit geldt niet voor de drie boerenorganisaties en nog minder voor het Ministerie van Landbouw. Hoewel het laatste al eerder had gespeeld met het idee van een heffing op uitbreiding van de melkproductie 2), bleef het officiële standpunt over de quotaregeling afwijzend. Dit veranderde pas in juli 1983, toen de Europese Commissie voor de tweede maal een quotaregeling voorstelde. Minister Braks betitelde zo'n regeling toen als "het minst slechte alternatief" voor de zuivelproblematiek, onder de voorwaarde dat deze "globaal" en "niet discriminerend" zou worden toegepast, er geen landenquota zouden komen en de regeling van tijdelijke aard zou zijn 3).

Van de drie boerenorganisaties was de niet-confessionele, het Koninklijk Nederlands Landbouw-Comité (KNLC) altijd het

- 1) Zie De Groot (1986).
- 2) Zie bijvoorbeeld Persbericht Ministerie van Landbouw en Visserij, no. 437, 1981.
- 3) Persbericht Ministerie van Landbouw en Visserij, no. 388, 1983.

sterkst gekant tegen quotering. De protestants-christelijke boerenbond (CBTB) nam er weliswaar eveneens stelling tegen, maar de interne verdeeldheid was hier groter. De katholieke boerenbond (KNBTB) daarentegen was van mening dat als alle andere middelen faalden, quotering toch als instrument overwogen zou moeten worden. Een van die andere instrumenten, en het meest populaire, was de medeverantwoordelijkheidsheffing, gecombineerd met een "terughoudend" prijsbeleid. Maar naarmate de onevenwichtigheden in de EG-zuivelsector toenamen, werd des te meer duidelijk dat dit instrument alleen bij een uiteindelijk veel te lage netto-uitbetalingsprijs voor een oplossing van de overschotten zou kunnen zorgen. Bovendien werd gevreesd dat een hogere medeverantwoordelijkheidsheffing door de EG-Ministerraad op een voor Nederland onvoordelige manier zou worden gedifferentieerd, bijvoorbeeld naar bedrijfsomvang of intensiteit. Dit leidde in 1983 bij de toenmalige voorzitter van het Landbouwschap tot de uitspraak dat quotering toch maar eens bestudeerd moest worden 1).

Het Nederlandse groene front bewoog aldus langzaam - en ten dele - in de richting van acceptatie van de superheffing. Alleen de organisatie van agrarische jongeren en ook een aantal "dissidente" groepen van veehouders hadden die positie al veel eerder ingenomen, en wel aan het eind van de jaren zeventig. Hun invloed was echter gering, ook al werd hun standpunt door opvallend veel veehouders gedeeld. Zo bleek uit een in 1978 gehouden enquête van het Ministerie van Landbouw dat 43% van de melkveehouders niet afwijzend stond tegenover een of andere vorm van quotering om de groei van de melkproduktie af te remmen. Ook na april 1984 bleek een opvallend groot deel van de melkveehouders niet afkerig te zijn van dit door hun organisaties zo verfoeide instrument 2).

Geconcludeerd kan worden dat zowel de hoofdstroom van het bedrijfsleven als de overheid in principe negatief stond tegenover het quoteringsinstrument, maar dat de overheid haar standpunt vrij soepel heeft aangepast toen de ernst van de zuivelproblemen zulks noodzakelijk maakte, en dat de boerenorganisaties de regeling met tegenzin als een voldongen feit hebben geaccepteerd.

1) Zie De Groot (1986).

2) Zie De Groot (1986); Landbode, 13 juni 1986.

## 4. De toepassing van de regeling

### 4.1 Algemeen; organisatie

In Nederland werd vanaf het begin gekozen voor het vaststellen van quota per individuele melkveehouder (systeem A), waarbij de superheffing per kilogram "overmelk" in de jaren 1984/85 - 1986/87 75% van de richtprijs bedroeg en vanaf het seizoen 1987/88 100%. Deze keuze hield in dat de basisquota zo eerlijk mogelijk aan de veehouders moesten worden toegeedeeld. Dat bleek echter nogal wat problemen op te leveren. Daarbij valt niet aan de indruk te ontkomen dat het Ministerie, ook al was de quotering al ruim een jaar in discussie, toch nog verrast was door de feitelijke komst ervan en vooral door het gecompliceerde karakter van de maatregel. Zo moest in het eerste halfjaar van de regeling het uitvoeringsbesluit zo'n zes keer gewijzigd worden. In een later stadium leverde ook de binding van quota aan de grond, vooral bij overdracht, de nodige problemen op.

De regels voor de toedeling van de quota, evenals de wijzigingen daarin, worden vastgesteld door het Ministerie van Landbouw. De feitelijke toekenning, alsmede de bepaling van de mate waarin de quota door de veehouders worden onder- en overschreden en de vaststelling van de te betalen heffing worden verricht door het Produktschap voor Zuivel. Dit gebeurt aan de hand van de administratie van de melkafleveringen van de zuivelfabrieken, die de opgelegde heffing moeten inhouden op het melkgeld en de opbrengsten ervan vervolgens moeten afdragen aan het Produktschap.

### 4.2 De basistoedeling

De korting voor individuele veehouders wijkt af van het nationale kortingspercentage. Deze extra individuele heffing bedroeg in 1984/85 2,05% en 1,95% in 1985/86 (goed voor respectievelijk 265.000 en 243.000 ton) 1). Het Ministerie besloot hiertoe om een reserve op te kunnen bouwen voor toedeling aan "bijzondere gevallen". In eerste instantie werden daarbij vijf categorieën onderscheiden:

- a) "Investeerdere"; bij deze groep ging het om melkveehouders die tussen januari 1982 en maart 1984 de stalruimte voor
- 1) Daarnaast werd een heffingvrije hoeveelheid van 145.000, respectievelijk 95.000 ton vastgesteld voor melk die door de veehouders rechtstreeks in de vorm van boter of kaas aan de consument wordt geleverd. Dit onderdeel van de regeling blijft, gezien de geringe betekenis ervan, verder buiten beschouwing.

- melk- en kalfkoeien aanmerkelijk hadden uitgebreid. Voor toekenning van extra quotum moesten de veehouders aan verschillende eisen voldoen, onder andere wat betreft de omvang van de uitbreiding en het geïnvesteerde bedrag. Bovendien werd voor slechts 80% van de uitbreiding extra quotum toegekend en werd de toekenning gelijkelijk over twee jaar gespreid.
- b) "Calamiteiten"; om voor deze categorie in aanmerking te komen moest de produktie van 1983, als gevolg van natuurrampen, veeziekten, brand en overige calamiteiten, meer dan 10% onder het niveau van 1981 of 1982 liggen.
  - c) "Mini-groeiërs"; hierbij gaat het om melkveebedrijven met maximaal 45 koeien, die qua specialisatiegraad en leeftijd van het bedrijfshoofd aan bepaalde voorwaarden voldoen en tevens de melkproduktie in 1982 en 1983 met minder dan 3% hadden verhoogd. Voor deze categorie werd het kortingspercentage met drie procentpunten verlaagd.
  - d) Ruilverkavelingen, Flevopolder; dit betreft bedrijven die in het kader van een ruilverkaveling worden verplaatst, of verhuizen naar nog niet eerder gebruikte gebieden in de nieuwe polders.
  - e) Overige; daarbij gaat het om bedrijven die om andere, bijzondere redenen als bijzonder geval worden aangewezen.

Later werden de voorwaarden van sommige categorieën wat versoepeld en werd ook nog de mogelijkheid voor toekenning van extra quotum geopend voor beginnende melkveehouders en voor gevallen met bijzondere persoonlijke omstandigheden zoals langdurige ziekte of overlijden van gezinsleden. Daarnaast werd nog een regeling getroffen voor melkveehouders die in het jaar voorafgaande aan de invoering van de superheffing grond hebben afgestoten of verworven; in het laatste geval was er de mogelijkheid extra quotum toegekend te krijgen, in het eerste geval kon men een deel van het quotum kwijtraken.

Begin 1985 was voor meer dan 90% van de circa 53.000 onder de regeling vallende melkveehouders het quotum vastgesteld. Ongeveer 60% had een verzoek ingediend voor toekenning van een extra quotum in het kader van bovenstaande regelingen. Hiervan had 20% betrekking op "investeërs", 11% op "calamiteiten", 33% op "mini-groeiërs" en 36% op overige omstandigheden. Terwijl van de categorie "investeërs" een aanzienlijk deel van de verzoeken om extra melk is ingewilligd - zo'n 65% - lag dit percentage voor de overige groepen beduidend lager. Vooral voor de investeërs bleek dan ook veel meer extra quotum nodig te zijn dan was verwacht. Voor deze groep was in eerste instantie 150.000 ton melk gepland, maar uiteindelijk kwam het benodigde extra quotum uit op bijna het dubbele. Voor de andere groepen bleken de verwachtingen vrij goed uit te komen: de 265.000 ton die in totaal gereserveerd was, werd met minder dan de helft overschreden. In het seizoen 1985/86 lag dit heel anders, omdat de nationale reserve met meer

dan 200.000 ton werd overschreden. Tot in de eerste helft van 1987 is in totaal meer dan 650.000 ton toegewezen uit de nationale reserve aan bijzondere gevallen, waarvan bijna 75% voor rekening kwam van de groep van "investeerders".

Rond 8.000 melkveehouders zijn tegen de beslissing van de Minister in beroep gegaan bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Maar dit rechterlijk college bleek al snel onvolgende uitgerust om dergelijke grote aantallen rechtszaken adequaat af te handelen. Tot nu toe is slechts een klein deel van de beroepen toegewezen.

Uit het voorafgaande valt te concluderen dat het Ministerie de nodige moeite heeft gedaan om de basisquota redelijk rechtvaardig toe te wijzen. Toch zal niet elke veehouder dit zo ervaren hebben en valt het niet te ontkennen dat een aantal melkveehouders, wier positie toch al niet rooskleurig was, benadeeld is. Het grootste knelpunt bij de uitvoering van de maatregel lijkt evenwel niet zozeer te liggen in de toewijzing, maar meer in de vele onduidelijkheden waarmee de quotering lange tijd is omgeven.

#### 4.3 De afhandeling in de eerste drie jaren van de superheffing

Vanaf 1984/85 hebben de totale melkafleveringen het Nederlandse quotum overschreden (zie tabel 4.1). Aan de EG moest in het eerste seizoen ongeveer 80 miljoen gulden (143 mln kg maal f 0,56) aan superheffing afgedragen worden, in het tweede 158 miljoen gulden en in het derde 160 miljoen gulden (bij het laatstgenoemde bedrag is rekening gehouden met het extra bedrag dat volgt uit de vetquotering; zie einde van deze paragraaf).

Inmiddels was op EG-niveau overeengekomen dat er binnen de lidstaten een verevening mocht plaatsvinden tussen de zogenaamde over- en onderschrijdingen van de individuele quota. Bij de laatste gaat het dus om veehouders die minder melk afleveren dan hun quotum toelaat.

Bij de uitwerking van de verevening in Nederland werd een tamelijk ingewikkelde verdeelsleutel gehanteerd, waarbij in de eerste plaats vooral de kleinere veehouders en in de tweede plaats de overschrijders in het algemeen tegemoet werden gekomen. Bij de evaluatie van de regeling bleek ongeveer drie kwart van de melkveehouders aan wie een deel van de te betalen heffing werd kwijtgescholden, een quotum te hebben van minder dan 200 ton. Het bedrijfsleven stond zeer kritisch tegenover deze wijze van verevening, omdat men het gevoel had dat daarmee "het kwaad werd beloond".

In het eerste jaar van de superheffing verliep de verevening als volgt. De som van alle individuele onderschrijdingen bedroeg ongeveer 251.000 ton. Hiervan moest ruim 121.000 ton worden aangewend voor het tekortschieten van de nationale reserve (zie 4.2). Er resteerde dus ongeveer 130.000 ton voor verevening. In geld uitgedrukt komt dit neer op 130.000 maal f 0,56 per kg, is

ongeveer 73 miljoen. Besloten werd om 46,6 miljoen gulden te bestemmen voor een regeling voor de opkoop van melkquota (zie paragraaf 4.4). Het restant, dat overeenkomt met ongeveer 47.000 ton melk, werd gebruikt om melkveehouders die hun quotum hadden overschreden, enigszins tegemoet te komen. De totale som van de individuele overschrijdingen was ongeveer 273.000 ton. In het kader van de vereveningsregeling, waarvan zo'n 4.500 van de ruim 30.000 overschrijders gebruik maakten, werd ruim 15% van het in totaal aan superheffing te betalen bedrag kwijtgescholden.

Tabel 4.1 Melkaanvoer en garantiehoeveelheden, melkprijsjaren (april-maart) 1984/85 t/m 1988/89 1)

Melk- prijs- jaar	1 Garantie- hoeveelheid (x1000 ton)	2 Korting t.o.v. 1983 (%)	3 Melkaan- voer (x 1000 ton)	4 Over- schrijding (x1000 ton)	5 Idem, in % van 1
1984/85	12.052	6,6	12.195	143	1,19
1985/86	11.979	7,1	12.258	279	2,33
1986/87*)	11.979	7,1	12.181	202	1,69

1) Betreft fabrieksquota en levering aan fabrieken; zie ook noot op pagina 13.

\* Voorlopig.

Bron: Produktschap voor Zuivel.

Voor het melkjaar 1985/86 bleek de raming van de nationale reserve veel te laag te zijn geweest. De som van de individuele onderschrijdingen bedroeg 193.000 ton, terwijl de landelijke reserve met ongeveer een zelfde hoeveelheid was onderschat. Van de totale som van individuele overschrijdingen, 291.000 ton, kon daarom slechts een verwaarloosbare fractie verevend worden en is er in dat seizoen in het geheel niet verevend. Dat gold in grote lijnen ook voor het seizoen 1986/87. Tegenover een hoeveelheid van 201.000 ton aan individuele onderschrijdingen, stond 175.000 ton aan landelijk reserve. Een en ander leidde ertoe dat het verschil tussen het totaal van het individueel verschuldigde bedrag aan superheffing en het aan de EG af te dragen bedrag, kelderde van de genoemde f 46,6 miljoen in het eerste seizoen, naar f 5,7 miljoen in het tweede en 14,7 miljoen in het derde seizoen.

In totaal overschreden in 1984/85 zo'n 30.000 melkveehouders, 56% van het totaal, het hun toegewezen quotum. De gemiddelde overschrijding bedroeg ongeveer 9.100 kg, ofwel een procent of vier. In 1985/86 nam het aantal overschrijders weliswaar toe, maar zakte de gemiddelde overschrijding tot 8.200 kg. Bovendien

blijkt de gemiddelde onderschrijding van de onderschrijders in het tweede jaar te zijn toegenomen. Interessant is om de verdeling van de procentuele over- en onderschrijdingen te zien in relatie tot de toegewezen heffingvrije hoeveelheid (tabel 4.2).

Tabel 4.2 Verdeling van de melkquota en percentage overschrijders, 1984/85 en 1985/86 \*)

Heffingvrije hoeveelheid (x 1000 kg)	Aantal melkvee- houders in % van tot. (1)		Aantal overschrij- ders in % van (1)		Gem. over- schrijding door over- schrijders (%)		Gem. onder- schrijding door onder- schrijders (%)	
	84/85	85/86	84/85	85/86	84/85	85/86	84/85	85/86
	0 - 100	25	24	49	54	9,3	9,0	11,1
100 - 200	28	27	53	67	4,7	4,0	6,1	6,5
200 - 300	21	21	59	73	4,0	3,3	4,5	4,9
300 - 500	21	22	61	76	3,1	2,8	4,0	4,4
500 en meer	6	7	63	71	2,7	2,6	4,0	6,4
Totaal	100	100	56	67	3,8	3,3	5,1	6,0

\*) Voorlopig, aangezien de administraties nog niet geheel zijn afgesloten.

Bron: Krijger (1986).

Het percentage overschrijders lijkt iets op te lopen naarmate het basisquotum groter is. Voor een deel kan dit verklaard worden uit de mini-groeiersregeling (zie paragraaf 4.2), waardoor bedrijven met een kleiner quotum in doorsnee hun productie minder hoefden in te krimpen. Daarnaast zijn onder de grotere bedrijven relatief meer investeerders te vinden voor wie het, gezien de betreffende regeling, wellicht moeilijk was de productie voldoende te beperken. Hier staat tegenover dat de grotere bedrijven hun quotum minder sterk overschreden dan de kleinere. De hoge overschrijdingspercentages voor de kleinste categorie geven waarschijnlijk een enigszins vertekend beeld, omdat bij zeer kleine quota snel sprake is van een hoog overschrijdingspercentage. De twee seizoenen overziend, krijgt men niet de indruk dat grotere bedrijven minder slagvaardig kunnen reageren op de quotaregeling dan kleinere.

- 1) Voor een uitleg van de werking van de vetcontingentering, zie een artikel van H. de Boer in Zuivelzicht, 79 (1987) 3. Hierin wordt overigens nog uitgegaan van een omrekeningsfactor van 0,26.

De per 1 oktober 1986 ingevoerde vetcontingentering 1) heeft de gemoederen in Nederlandse zuivelkringen danig verhit. Aan tabel 2.1 is te zien dat sinds de invoering van de superheffing het vetgehalte sneller is gestegen dan in de periode ervoor. Binnen het kader van de quotering wordt daarom de noodzaak van een vetregeling nauwelijks betwist, maar de kritiek richt zich met name op de aanvankelijk gehanteerde omrekeningsfactor van 0,26, die inmiddels is verlaagd tot 0,21 (0,01% meer vet is gelijk aan 0,21% meer melk). Het bedrijfsleven vindt dat deze factor tot 0,13 moet worden teruggebracht en dat er ook de voor vetoverschrijding een verevening toegestaan zou moeten worden.

De toename van het vetgehalte tussen 1986 en 1985 van ongeveer 0,09% drukt het nationale quotum met bijna 2%. Maar omdat besloten is de vetcontingentering met ingang van de tweede helft van het seizoen 1986/87 in werking te laten treden, zal het werkelijke kortingspercentage vooralsnog aanzienlijk lager uitvallen. Het extra af te dragen bedrag aan superheffing wordt geraamd op ongeveer f 45 miljoen. Dit bedrag zal naar verwachting door ongeveer 7.000 melkveehouders opgebracht moeten worden.

#### 4.4 Begeleidende maatregelen

Om de problemen die de quotaregeling veroorzaakte enigszins te verzachten, of de aanpassing van de veehouderij aan de regeling te vergemakkelijken, zijn door de overheid enkele zogeheten begeleidende maatregelen getroffen. De belangrijkste daarvan waren de regeling voor "liquiditeitsoverbruggingsfinanciering" en die voor de opkoop van quota.

De eerstgenoemde regeling was bedoeld voor melkveebedrijven die door de superheffing in liquiditeitsproblemen waren geraakt en niet meer aan de rente- en aflossingsverplichtingen konden voldoen. Voorwaarde voor deelname aan de regeling was dat het bedrijf op langere termijn voldoende perspectieven bood. De regeling komt er op neer dat het Borgstellingsfonds voor de landbouw, dat uit overheidsmiddelen gefinancierd wordt, garant staat voor een tijdelijke, bijzondere financiering van de betrokken bedrijven. Er werd dus alleen een garantie gegeven, geen (rente-)subsidie. Onder andere door de vrij gunstige inkomensontwikkeling (zie paragraaf 5.5) is er van deze regeling slechts weinig gebruik gemaakt. De regeling was van kracht tussen 30/11/84 en 1/7/86, en van de 375 aanvragen is 40% toegekend. Een deel van de aanvragen werd afgewezen omdat deze bedrijven zich ook zonder garantie wel zouden kunnen redden, een ander deel omdat zij op langere termijn onvoldoende perspectief boden.

De regeling voor opkoop van melkquota door de overheid was bedoeld om wat meer ruimte te krijgen voor bijzondere gevallen. Vooral door de boerenorganisaties was hierop aangedrongen. De regeling is inmiddels diverse malen gewijzigd, onder andere wat betreft de maximale omvang van het in te leveren quotum. Werd in



eerste instantie als voorwaarde gesteld dat de deelnemers aan de regeling hun melkproduktie volledig zouden beëindigen, later kon men ook met partiële beëindiging volstaan. Bij inleveren van het quotum ontvangt de melkveehouder een eenmalige premie van f 0,65 per kg, ofwel 85 tot 90% van de richtprijs. Melkveehouders tussen 55 en 65 jaar, die volledig stoppen met hun melkproduktie, kunnen naast de premie voor het ingeleverde quotum ook een beëindigingsvergoeding krijgen.

De belangstelling voor de regeling kwam vooral van de kant van melkveehouders met een relatief klein aantal melkkoeien. Tot op heden zijn in het kader van de nationale opkoopregeling rond de 2.300 overeenkomsten afgesloten, goed voor een totaal aan quota van ongeveer 170.000 ton. Het gemiddelde quotum van de betreffende bedrijven bedroeg ongeveer 75.000 kg, hetgeen, bij een gemiddelde melkgift van 4.500 kg, neerkomt op 17 melkkoeien per bedrijf. Voorts bleek de belangstelling relatief groot in gebieden met veel gemengde bedrijven, waar het naar verhouding eenvoudiger is om over te stappen naar een andere produktierichting. Zo was in de gespecialiseerde melkveehouderijgebieden, in het westen en in Friesland, de belangstelling het kleinst.

In het kader van de begin 1987 van kracht geworden Communautaire opkoopregeling gaat het naar verwachting om een veel kleiner aantal gevallen. Eind april 1987 zijn 960 aanvragen ingediend, voor totaal bijna 71.000 ton. Ook hier gaat het om voor Nederlandse begrippen zeer kleine melkveebedrijven. Via beide opkoopregelingen is dus bijna 2% van de nationale melkplas opgekocht, terwijl dit percentage in veel andere lidstaten beduidend hoger ligt.

Vanwaar deze geringe belangstelling? Om te beginnen was er een aantal praktische problemen. Bijvoorbeeld, wanneer een melkveehouder quotum zou willen inleveren dat is gebonden aan grond die verpacht is of waarop hypotheek rust, moet hij toestemming verkrijgen van de verpachter of hypotheeknemer, aangezien de waarde van de grond daalt door het inleveren van quotum. Verder zijn de fiscale consequenties van de regeling lange tijd onduidelijk geweest, vooral de vraag of de premie beschouwd moest worden als belastbaar inkomen of als vergoeding voor de waardedaling van de betreffende grond. Uiteindelijk werd besloten de helft van de premie als inkomen te beschouwen.

Een tweede oorzaak voor de geringe belangstelling is dat het overgrote deel van de melkveehouders, onder andere vanwege de vrij gunstige inkomensontwikkeling, weinig redenen had om de produktie te staken. In de meeste gevallen leverde een andere aanwending van de grond minder op dan de melkproduktie.

De belangrijkste oorzaak is evenwel de onderlinge concurrentie tussen veehouders. Omdat het quotum aan de grond gekoppeld is, heeft de grondmarkt zich deels getransformeerd tot een markt van melkquota, waarbij voor de quotaprijzen worden betaald die de opkooppremie soms enkele malen overtreffen (zie paragraaf 5.4).

## 5. Gevolgen van de melkquotaregeling

### 5.1 Inleidende opmerkingen

Om verschillende redenen is het niet eenvoudig om de gevolgen van de superheffing aan te geven. Om te beginnen spelen naast de superheffing allerlei andere factoren een rol. De voederwinning bijvoorbeeld was in 1983/84 door de vele regen zeer matig, met als gevolg dat er extra veel krachtvoer werd gebruikt. Derhalve zou, in vergelijking met 1983/84, het krachtvoergebruik in de er op volgende jaren ook zonder de superheffing zijn gedaald. Hetzelfde geldt voor de invloed van de superheffing op de stallenbouw: ook zonder de superheffing zouden er minder nieuwe stallen gebouwd zijn om de eenvoudige reden dat het merendeel van melkveestapel al in een moderne stal is gehuisvest.

Een ander probleem is dat een goede vergelijkingsbasis ontbreekt. Men kan vanzelfsprekend de ontwikkelingen onder het regime van de superheffing vergelijken met die onder de veronderstelling van ongewijzigd beleid, maar gezien de ernst van de problemen van het EG-zuivelbeleid komt aan een dergelijke hypothese nauwelijks enige realiteitsgehalte toe. "Ongewijzigd" beleid zou in de praktijk waarschijnlijk neerkomen op (veel) lagere richtprijzen en/of een hogere medeverantwoordelijkheidshoofing. Hoeveel lager de werkelijke melkprijs dan zou zijn, is evenwel nauwelijks met zekerheid te zeggen 1).

Een laatste probleem is dat de melkveehouderij zich nog steeds in een aanpassingsproces bevindt en dat vooral op de structurele gevolgen van de quotaregeling nog weinig zicht is.

### 5.2 Melk- en zuivelproductie

In het eerste seizoen van de superheffing was de melkaanvoer bijna 6% lager dan in 1983/84 (zie tabel 5.1). De feitelijke melkproductie was minder sterk afgenomen; meer melk dan normaal was achtergehouden op het eigen bedrijf en waarschijnlijk vervoerd aan de kalveren. In het tweede seizoen na de invoering van de superheffing moest het aanvankelijke enthousiasme over de effectiviteit van de superheffing enigszins getemperd worden: terwijl het nationale quotum verder verlaagd werd, nam de melkaanvoer zelfs licht toe. In het seizoen 1986/87 is de melkaanvoer evenwel afgenomen.

Toch is deze ontwikkeling geen reden om de doelmatigheid van de quotaregeling geheel in twijfel te trekken. In de eerste plaats omdat, vooral in de laatste twee jaren, het gunstige weer

1) Zie ook Oskam et al. (1987), p. 41.

Tabel 5.1 Jaarlijks procentuele volume-veranderingen van de melkaanvoer en zuivelproductie

	1982	1983	1984 **	1985 **	1986
Melkaanvoer	4,7	4,2	- 2,8 (- 5,9)	-2,1 ( 1,5)	0,7
Kaas *	3,5	0,8	6,1 ( 4,9)	1,2 ( 0,5)	1,9
Boter *	18,0	25,5	-10,7 (-16,5)	-5,0 ( 5,2)	14,3
Magere-melk- poeder *	20,1	26,8	-34,5 (-38,8)	-6,0 (15,0)	11,9

\* Produktie door fabrieken.

\*\* De cijfers tussen haakjes hebben betrekking op de seizoenen 1984/85, respectievelijk 1985/86.

een rol speelde, zowel tijdens de zomer als tijdens het stal-seizoen. In de tweede plaats heeft de relatief lage prijs van krachtvoer, onder andere onder invloed van de lage dollarkoers, aanleiding gegeven tot een hoger krachtvoergebruik. Tenslotte is het denkbaar dat de vereveningsregeling ertoe geleid heeft dat een deel van de melkveehouders meende dat het niet zo'n vaart zou lopen met het betalen van superheffing, en daarom de melkproductie onvoldoende heeft aangepast. Omdat voor 1985/86 geen verevening wordt toegepast, mocht verwacht worden dat de aanpassing zich in 1986/87 wel zou voltrekken. Het cijfer voor de melkaanvoer in 1986/87 wijst hier inderdaad op (zie tabel 4.1).

Onder invloed van de verminderde melkaanvoer is de productie van boter en magere-melkpoeder, voor de zuivelindustrie de minst lucratieve producten, in het eerste seizoen na de superheffing sterk gedaald. De druk op de kaas- en de condensmarkt in het seizoen 1985/86 vertaalde zich in een geringere toename van de productie van kaas, ten gunste van die van magere-melkpoeder.

### 5.3 Melkveestapel en bedrijfsvoering

Op grond van bedrijfseconomische studies werd bij de invoering van de superheffing aangenomen dat de Nederlandse melkvee-houders hun productie het best zouden kunnen aanpassen door de minst productieve koeien op te ruimen. In een prognoseberekening van de macro-economische gevolgen van de superheffing werd dan ook verondersteld dat voor iedere procent minder melk de veestapel met 1,2% zou (kunnen) worden ingekrompen 1).

Uit tabel 2.1 blijkt dat de melkveestapel in 1986 bijna 10% onder het niveau van 1983 lag, terwijl in de tussenliggende periode de melkaanvoer met minder dan 5% is afgenomen. Hoewel inci-

1) Zie Van der Giessen (1985); Van der Giessen en Post (1985); Breedveld en Van Bruchem (1985);

dentele factoren hierbij een rol hebben gespeeld, kunnen we hieruit opmaken dat de inkrimping van de melkveestapel, als reactie op de superheffing, sterker is dan verwacht werd. Omdat de melkgift per koe in de toekomst zal blijven stijgen - onder invloed van nieuwe technieken wellicht zelfs sterker dan voorheen - en bovendien de quotaregeling - naar verwachting in verscherpte vorm - zal blijven bestaan, mag worden aangenomen dat de melkveestapel in 1990 zal zijn gedaald tot onder de twee miljoen stuks.

De krachtvoergift per koe is niet of nauwelijks beïnvloed door de superheffing, omdat de daling van het gebruik als gevolg van de kleinere veestapel gecompenseerd werd door het aanhouden van de meest produktieve koeien. Verwacht mag worden dat het krachtvoergebruik na 1986 iets zal afnemen.

Opmerkelijk is de daling van de oppervlakte grasland: vanaf 1983 met ongeveer 1,1% per jaar, terwijl de afname in de jaren ervoor rond de 0,5% beliep. Vervanging van gras door vooral snijmais lijkt mede onder invloed van de superheffing versneld op te treden. Ook uit enquêtes kwam naar voren dat melkveehouders proberen te bezuinigen op de (kracht-)voerkosten door zelf snijmais te produceren.

De overschakeling op andere activiteiten dan melkveehouderij is tot dusverre beperkt gebleven. Wel is sinds 1983 bij een ongeveer gelijkgebleven totale geregistreerde oppervlakte cultuurgrond het areaal grasland met ongeveer 60.000 hectare verminderd. Deze hectares zijn voor een groot deel aangewend voor de teelt van snijmais, waarvan het areaal tussen 1983 en 1987 met ongeveer 40.000 hectare toenam. Daarom kan hooguit een derde van de "vrijgekomen" oppervlakte grasland een bestemming buiten de melkveehouderij hebben gekregen. Daarbij zou het, volgens berichten in de landbouwpers, onder andere gaan om de teelt van bloembollen en pootaardappelen. De indruk is dat deze afwenteling van de problemen in de melkveehouderij op andere sectoren - een proces dat zich ook bij andere methoden om de melkproduktie te verlagen zou hebben voorgedaan - alleen in 1986/87 is opgetreden. In de jaren daarvoor hield de toename van het snijmaisareaal min of meer gelijke tred met de daling van het graslandareaal.

In de mate van omschakeling naar varkens- en pluimveehouderij bestaat nog weinig inzicht. Deze weg is overigens in belangrijke mate afgesneden, omdat - vanwege de steeds toenemende mestoverschotten - de uitbreiding van de intensieve veehouderij via wettelijke bepalingen grotendeels aan banden is gelegd.

Meer voor de hand liggende alternatieven voor melkveeouders zijn de rundvleesproduktie en de schapenhouderij. Uit de statistieken blijkt inderdaad dat een deel van hen als reactie op de superheffing deze activiteiten ter hand gaat nemen. Zo is de schapenstapel tussen 1984 en 1986 met ruim 13% uitgebreid, terwijl hij in de vijf jaar ervoor jaarlijks met circa 2% verminderde. En bij de gegevens over de kunstmatige inseminatie valt op dat het aantal kruisingen met vleesrassen de afgelopen twee jaar is toegenomen, terwijl de trend in de jaren ervoor omgekeerd was.

De rundvleesproductie hangt, in elk geval in Nederland, nauw samen met de melkveehouderij. Zo is het aanbod van rundvlees in het eerste jaar na de superheffing met meer dan 20% toegenomen, als gevolg van het opruimen van overtollige koeien. In het jaar daarop nam het aanbod weer met 10% af, maar in 1986 lag het weer bijna 25% boven het niveau van 1983. Het aandeel van melkvee in de rundveestapel is vanaf 1983 dan ook afgenomen en wel met een procentpunt per jaar, terwijl dit aandeel in de jaren ervoor opmerkelijk stabiel op 30% lag. Voor de langere termijn wordt aangenomen dat de Nederlandse rundvleesproductie omlaag zal gaan 1).

Het effect van de kleinere melkveestapel wordt slechts voor een deel gecompenseerd door de uitbreidende rundveemesterij. Een sector die op de wat langere termijn wellicht eveneens zal moeten inkrimpen is de kalvermesterij, die in Nederland grotendeels op gespecialiseerde bedrijven plaatsvindt. Uitgaande van de veronderstelling dat het vooralsnog niet zal lukken om regelmatig meer dan een kalf van een koe per jaar te krijgen, betekent een kleinere melkveestapel een geringer aanbod van nuchtere kalveren voor de mesterij. Omdat de bestaande mestcapaciteit zoveel mogelijk benut moet worden, is er een verhevigde concurrentie, die zich voornamelijk uit in hogere prijzen voor nuchtere kalveren en in een sterk verhoogde invoer.

#### 5.4 Structurele ontwikkelingen

Tabel 2.1 liet zien dat de daling van het aantal bedrijven met melkkoeien tussen 1983 en 1986 (circa 10%) nauwelijks afweek van die in de periode 1980-1983. Onder de hoofdberoepsbedrijven heeft zich daarentegen een versnelde afname voorgedaan: zowel in 1985 als in 1986 bedroeg de daling 5% ten opzichte van het jaar ervoor, een cijfer dat in de jaren '70 ongeveer de helft lager was. Ondanks het feit dat er maar weinig aantrekkelijke alternatieven voorhanden zijn, is een deel van de (voormalige) melkveebedrijven overgegaan in een ander bedrijfstype. De nogal abrupte toename van het aantal hoofdberoepsbedrijven in de intensieve- en overige-veehouderijrichtingen getuigt hiervan 2).

Het gemiddeld aantal koeien per bedrijf liet ook een andere trend zien: vanaf 1984 neemt dit cijfer, in tegenstelling tot voorgaande jaren, eerder af dan toe. Er heeft zich dus, in tegenstelling tot de ontwikkeling in de voorafgaande periode, een zekere schaalverkleining voorgedaan, althans in aantallen melkkoeien per bedrijf. De gemiddelde melkproductie per bedrijf is dankzij de forse stijging van de produktie per koe nog wel toegenomen.

De vraag is nu of die schaalverkleining zich zal voortzetten. Bij het van kracht worden van de quotaregeling was dit wel de verwachting, omdat aangenomen werd dat het voor een indivi-

1) Zie Van Leeuwen, 1987.

2) Zie Van Bruchem (red.) 1987, p.55 en 56.

duele veehouder moeilijk zou zijn de veestapel gelijk te houden of uit te breiden, en aldus de melkproduktie te verhogen. Veel hangt daarbij af van hoe de gemiddelde melkgift per koe zich zal ontwikkelen, en hoe snel bedrijven beëindigd zullen worden. In een studie van het LEI zijn voor het jaar 2000 prognoses hieromtrent gedaan (zie tabel 5.2). Verondersteld werd dat de superheffing zou blijven en dat nieuwe (technische) ontwikkelingen de produktie per koe sterker dan tot nu toe zouden kunnen doen toenemen. Uit de studie blijkt dat alleen wanneer het beëindigingspercentage op 3% per jaar blijft en de gemiddelde melkgift per koe op 9.000 kg uitkomt, er sprake zal zijn van schaalverkleining.

Terugkerend naar de huidige situatie, moeten we constateren dat in de eerste jaren na april 1984 slechts een beperkt percentage van de quota bleek vrij te komen, in elk geval onvoldoende om het effect van de stijgende melkgift per koe te compenseren. Men mag echter aannemen dat het aantal bedrijfsbeëindigingen in de toekomst zal toenemen, omdat door de quotaregeling de inkomensmogelijkheden in de melkveehouderij kleiner zullen zijn dan bij ongewijzigd beleid.

Tabel 5.2 Prognose van aantal bedrijven en bedrijfsgrootte voor 2000 (tussen haakjes de gegevens van 1986)

Jaarlijks beëindigings- percentage	Aantal bedrijven (55.000)	Melkkoeien per bedrijf (41)	
		bij melkgift (kg per koe) van:	
		7000	9000
3	37.000	46	36
5	27.000	63	49

Bron: Van der Giessen (1986), p. 271-272.

Bovendien is er inmiddels een levendige handel in melkquota (plus de daarbij behorende grond) ontstaan. Door het aankopen van quota wordt vergroting van de melkveebedrijven mogelijk, zij het dat dit extra kosten met zich meebrengt. Oudere veehouders kunnen zich, door hun quotum te verkopen, voorzien van een inkomen voor de oude dag en toch nog het bedrijf in beperkte vorm voortzetten. Aanvankelijk was het toegestaan een deel van de bedrijfsoppervlakte (maximaal 5,5 ha) te verkopen zonder dat een evenredig deel van het quotum overging naar de nieuwe eigenaar van de grond. Omdat van deze vrijstelling misbruik werd gemaakt - de quota werden feitelijk los van de grond verhandeld - is hij inmiddels komen te vervallen. Nu is de belangrijkste beperking dat alleen in uitzonderingsgevallen meer dan 20.000 kg melk

per hectare als quotum mee mag gaan bij overdracht van grond. Overigens is inmiddels een hoeveelheid quotum die op onjuiste wijze is verhandeld door de Minister van Landbouw ingetrokken.

Tabel 5.3 Prijs voor leveringsrecht in guldens per kg melk gebaseerd op prijsverschil tussen landbouwgrond met en zonder quotum; 1986)

Provincie	Regio	Gem.prijs
Groningen	Noordelijk zeekleigebied	1,93
Friesland	Veengebied	1,48
	kleigebied	1,65
	Zandgebied	1,69
Drenthe	Zandgebied	1,64
Overijssel	Twente-Salland	1,82
	Noordoost	1,69
Gelderland	Achterhoek	2,44
	Veluwe	2,05
	Rivierengebied	2,05
Utrecht	Weidegebied	1,45
	Zandgebied	1,66
Noord-Holland	Noordelijk	1,96
Zuid-Holland	Weidegebied	1,40
Noord-Brabant	Zandgebied	2,33
	Rivierengebied	1,86
Ongewogen gemiddelde		1,82

Bron: Jaarverslag 1986 Bureau Beheer Landbouwgronden, Ministerie van Landbouw en Visserij.

Aan de hand van het prijsverschil tussen grasland met en grasland zonder quotum kan uitgerekend worden welke prijzen er voor de quota werden betaald. In de praktijk blijken deze prijzen per kg melk neer te komen op twee tot vier maal de richtprijs van melk (zie tabel 5.3). Het is niet waarschijnlijk dat de prijsstijging van grond met quotum zich in de nabije toekomst sterk zal voortzetten, omdat de regering heeft besloten geen investeringssubsidie meer te geven op aankoop van grond met quotum.

## 5.5 Inkomensontwikkeling

Het is erg moeilijk om aan de hand van de feitelijke inkomensontwikkeling aan te geven wat het effect is geweest van de superheffing op de inkomens van de melkveehouders. Een redelijk

betrouwbaar beeld krijgt men bij berekeningen met behulp van bedrijfseconomische modellen. Dergelijke berekeningen kwamen voor het gemiddelde Nederlandse melkveebedrijf uit op een inkomensdaling van 5.000 tot 7.000 gulden, oftewel van 15 tot 20%. Bij deze berekeningen werd echter uitgegaan van constante prijzen, terwijl men door de lagere produktie van melk en in een later stadium van rundvlees, alsmede door de vermindering van de vraag naar veevoer, een lichte verbetering van de prijsverhouding zou mogen verwachten. In die zin vormen deze cijfers een maximumschatting, althans voor de langere termijn.

Uit de gegevens van het LEI-boekhoudnet kan een indruk worden verkregen van de hoogte van het aan superheffing te betalen bedrag 1). Voor alle weidebedrijven bedroeg dit in 1984/85 en 1985/86 gemiddeld per melkkoe respectievelijk 50 en 56 gulden. Per bedrijf kwam dit neer op 2.758 en 3.080 gulden. Verder blijkt dat de genoemde bedragen sterk kunnen verschillen naar regio en bedrijfsomvang, al lijken deze verschillen in het tweede seizoen veel minder geprononceerd dan in het tweede, of zelfs geheel om te draaien! Zo bedroeg de af te dragen superheffing per melkkoe in het eerste seizoen op de kleinere weidebedrijven gemiddeld 37 gulden en 54 gulden op de grotere. In het daaropvolgende seizoen bleef het bedrag voor de grotere bedrijven gelijk, maar ging het voor de kleinere naar 64 gulden.

De werkelijke inkomensontwikkeling is weergegeven in tabel 5.4. Het blijkt dat het gemiddelde ondernemersinkomen in 1984/85 ongeveer 17% lager was dan in 1983/84. Bij de beoordeling van deze ontwikkeling moet men onder meer rekening houden met de daling van de rentevoet en vooral van de voerkosten. Zowel het verbruik

Tabel 5.4 Het gemiddelde ondernemersinkomen op melkveebedrijven (x 1000 gulden)

Jaar	Bedrijfsomvang		
	"klein" (circa 30 koeien)	"groot" (circa 70 koeien)	alle bedrijven (circa 55 koeien)
1981/82	22,2	48,8	37,9
1982/83	22,0	52,7	39,9
1983/84	16,4	49,4	34,3
1984/85	14,2	46,4	28,6
1985/86*	18,0	55,0	36,0
1986/87**	18,0	59,0	37,5

\* Voorlopig.

\*\* Raming.

Bron: Landbouw-Economisch Instituut.

1) Zie Hooymans (1986 en 1987), en Poppe (1986).



als de prijs van krachtvoer lagen in 1983/84 relatief hoog. Toen werd gemiddeld per koe voor 1.790 gulden aan krachtvoer aangekocht tegen 1.550 gulden in 1982/83 en 1.422 gulden in 1981/82. In 1984/85 daalden deze uitgaven weer tot 1.550 gulden per koe. Wanneer de helft van deze daling van de voerkosten zou mogen worden toegeschreven aan de superheffing, dan zou bij "ongewijzigd" beleid het gemiddelde inkomen in 1984/85 met 6 tot 7.000 gulden zijn gestegen ten opzichte van 1983/84.

Deze becijferingen wijzen er op dat de quotaregeling in het eerste jaar gepaard is gegaan met een substantiële verlaging van het inkomen. In de jaren daarop hebben de inkomens zich weer verrassend hersteld, vooral als gevolg van de opnieuw lage voerprijzen, een iets hogere melkprijs en het weer aantrekken van de vee prijzen. De inkomensontwikkeling van de Nederlandse melkveehouders is in de eerste jaren van de quotaregeling dus niet tegengevallen, omdat een belangrijk deel van de nadelige gevolgen is opgevangen door gunstige externe omstandigheden.

Een ander impliceert dat wanneer bijvoorbeeld de wereldmarktprijzen voor veevoergrondstoffen stijgen of de dollar duurder wordt, de inkomensontwikkeling drastisch kan wijzigen. Uit het belang van de voerkostenontwikkeling valt tevens af te leiden dat de quotaregeling harder is aangekomen voor extensieve bedrijven, dan voor intensieve. Op extensieve bedrijven wordt immers per definitie eerder ruwvoer verkocht dan aangekocht, zodat de kosten alleen maar beperkt kunnen worden door te bezuinigen op het krachtvoergebruik. Door de prijsdaling van ruwvoer levert verkoop daarvan bovendien ook weinig tot niets op 1).

Tenslotte is het meer in het algemeen de vraag of, wanneer door de quotaregeling de produktiviteitsontwikkeling zou stagneren, de prijsverhouding zich zodanig ontwikkelt dat de inkomens in de melkveehouderij niet structureel gaan verslechteren. Het is niet uit te sluiten dat op de wat langere termijn extra prijsverhogingen of inkomensstoelagen gegeven moeten worden om de inkomens op een aanvaardbaar peil te houden. Bij deze opmerkingen moet overigens worden aangetekend dat de inkomens aanzienlijk meer onder druk zouden hebben gestaan wanneer niet was gekozen voor de superheffing, maar voor prijsverlaging.

## 5.6 Macro-economische gevolgen

Begin 1985 is door het Landbouw-Economisch Instituut een studie gepubliceerd, waarin gepoogd werd om met behulp van input-outputtabellen de gevolgen van de superheffing voor de "agribusiness" en voor de Nederlandse economie aan te geven 2).

Deze studie was grotendeels gebaseerd op allerlei hypothesen

- 1) Zie De Hoop en Rooker (1987)
- 2) Zie Van der Giessen (1985); Van der Giessen en Post (1985); Breedveld en Van Bruchem (1985).

waarvan een deel inmiddels niet geheel juist is gebleken. Desondanks geeft de studie toch wel een vrij goed beeld van de macro-economische gevolgen van de quotaregeling. Bij het vaststellen van de uitgangssituatie is alleen dat deel van de industrie in de berekeningen betrokken, dat afhankelijk is van de melkproductie. Zo is bijvoorbeeld het deel van de mengvoederindustrie waarin varkens- en pluimveevoer wordt geproduceerd, buiten de cijfers gebleven. Ter illustratie: de totale werkgelegenheid in de Nederlandse voedings- en genotmiddelenindustrie bedroeg in 1984 een kleine 140.000 arbeidsjaren. Daarvan hingen 29.000 arbeidsjaren (21%) samen met de melkproductie.

Wat betreft de min of meer directe effecten komen de berekeningen uit op een daling van de totale met de melkproductie samenhangende toegevoegde waarde van ongeveer 5%. Het verlies in de primaire sector is wat groter, namelijk bijna 7,5%. (Het verschil met het eerder genoemde dalingspercentage van het ondernemersinkomen - zie paragraaf 5.5 - wordt veroorzaakt doordat dit inkomen minder dan de helft van de toegevoegde waarde bedraagt.) Een sterke afname van de toegevoegde waarde werd verwacht voor de mengvoederindustrie. De indruk is dat dit in werkelijkheid meevalt.

De daling van de werkgelegenheid wordt meestal verondersteld ongeveer evenredig te zijn aan de vermindering van de toegevoegde waarde. Voor de primaire agrarische sector is een veel zwakker verband verondersteld, omdat de arbeid op deze bedrijven grotendeels door zelfstandigen verricht wordt. Het werkgelegenheidseffect in de zuivelindustrie is relatief laag, omdat zoals vermeld vooral de productie van boter en magere-melkpoeder werd verminderd. Dit zijn beide zeer arbeidsextensieve producten.

Naast deze min of meer directe effecten heeft de melkquotering ook indirecte effecten. Het betreft hier in de eerste plaats de secundaire gevolgen van verminderde koopkracht van de rechtstreeks betrokkenen. Volgens een zeer ruwe schatting zou dit ruim 500 arbeidsjaren aan werkgelegenheid kosten. In de tweede plaats werd verwacht dat door de lagere melkproductie de investeringen in de melkveehouderij en de zuivelindustrie zouden dalen. De gevolgen daarvan zouden vooral merkbaar zijn in de bouwnijverheid en in de installatiebedrijven. De - sterk hypothetische - schattingen van het werkgelegenheidseffect van lagere investeringen liepen uiteen van ruim 2.000 tot bijna 4.800 arbeidsplaatsen op de korte termijn. Vooral wat betreft de investeringen in de melkveehouderij is de indruk dat deze in werkelijkheid minder zijn teruggelopen dan verwacht.

Het totale berekende, directe en indirecte, werkgelegenheidsverlies op korte termijn kwam volgens de berekeningen neer op 6.000 tot 8.000 arbeidsplaatsen. Dit komt overeen met ongeveer 0,15% van de totale werkgelegenheid in Nederland. Bij deze berekeningen moet nogmaals worden opgemerkt dat deze effecten zich in grote lijnen evenzeer zouden hebben voorgedaan wanneer de melkproductie niet door middel van de superheffing, maar op een andere manier zou zijn teruggedrongen.

## 6. Het zuivelbeleid in de toekomst

In het voorgaande is enerzijds gebleken dat de quotaregeling ingrijpende gevolgen heeft voor de Nederlandse melkveehouderij, maar aan de andere kant dat deze zich vrij soepel aan de gewijzigde situatie heeft aangepast. Door gunstige externe factoren zijn de nadelige gevolgen voor de inkomensontwikkeling meegevalen.

De meningen over het wel of niet voortzetten van de superheffing liggen evenwel verdeeld, evenals destijds over de invoering ervan. De tegenstanders van voortzetting van het systeem wijzen op het "structuurbevriezende" effect ervan en op nieuwe technologische ontwikkelingen - zoals automatisering - die tot een sterke structuurverandering zouden leiden. Deze mogelijkheden mogen volgens deze groeperingen niet worden afgeremd door het zuivelbeleid. Door handhaving van de quotaregeling zou de melkveehouderij in een uitzonderingspositie komen, omdat overal elders wordt gekozen voor "meer markt en minder overheid". De duidelijkste tegenstander van (voortzetting van) de superheffing is de zuivelindustrie, die na een overgangperiode de regeling afgeschaft wil zien 1). Deze opvatting is ook terug te vinden in een onlangs door het Bestuur behandelde discussienota (Produktschap voor Zuivel, September 1987).

De opstelling van de georganiseerde landbouw is niet geheel duidelijk. Het duidelijkste standpunt voor afschaffing van de quotaregeling werd altijd ingenomen door het KNLC, terwijl de NCBTB met wat meer nuances en wat meer twijfel op hetzelfde standpunt uitkwam. De KNBTB wekte de indruk, zij het met veel aarzelingen, over te hellen naar de mening dat de quotaregeling voorlopig maar moet blijven. Onlangs heeft de voorzitter van deze organisatie echter verklaard dat ook de KNBTB de superheffing wil afschaffen 2). Aan de andere kant schijnt binnen het Landbouwschap de opvatting terrein te winnen dat de quotaregeling in 1989 niet moet worden afgeschaft, maar versoepeld 3). De jongere-organisaties zijn in principe voorstander van handhaving van de quotaregeling.

Het officiële standpunt van de Minister van Landbouw en Visserij was tot voor kort dat de quotering in 1989 overeenkomstig de afspraken moet worden afgeschaft. Enige tijd geleden heeft de Minister echter te kennen gegeven dat de regeling wat

- 1) Zie Boerderij, 72 (1987) 53, p.10, waar de voorzitter van de Federatie van Nederlandse Zuivelfabrikanten (FNZ), de heer Francken, stelt: "We moeten de superheffing voorzichtig afschaffen".
- 2) In Boerderijkrant van 25-9-1987.
- 3) Zie Agrarisch Dagblad van 19-9-1987.

hem betreft weliswaar tijdelijk moet blijven, maar gelet op de nog steeds onevenwichtige situatie op de Europese zuivelmarkt na 1989 toch misschien moet worden voortgezet 1).

De Europese Commissie heeft onlangs voorstellen ingediend die erop neer komen dat de quotaregeling tot september 1991 wordt verlengd, terwijl er ook nadien een of andere vorm van quotering in de zuivelsector onvermijdelijk zou zijn 2). In de tussentijd zou de regeling wel aangescherpt moeten worden, waarbij onder meer de in december 1986 overeengekomen tijdelijke quotaschorsingen van respectievelijk 4% voor 1987/88 en 6,5% voor 1988/89 verlengd zouden moeten worden. De voor de geschorste quota verstrekte vergoeding van ongeveer 25 cent per kilogram zou geleidelijk moeten worden afgebouwd. Behalve deze schorsing zijn de quota voor 1987/88 met 2% verlaagd, terwijl voor 1988/89 nog een extra korting van 1% zou moeten plaatsvinden.

Hoe (on-)evenwichtig de zuivelmarkt na 1989 zal zijn, is echter moeilijk te voorspellen. Weliswaar is de kans groot dat de melkproductie in 1989 ongeveer 10% onder die van 1986 uit zal komen, maar het is nog onduidelijk hoe de afzet van boter en magere-melkpoeder zich zullen ontwikkelen 3). De Europese Commissie voorziet voor rond 1991 een redelijke mate van evenwicht op de EG-zuivelmarkt, maar verwacht wel dat in 1989 nog steeds rond 750.000 ton boter met steun moet worden afgezet. Het Produktschap voor Zuivel raamt de omvang van deze gesteunde afzet de helft lager. En terwijl de Commissie voor magere-melkpoeder marktevenwicht verwacht, voorziet het Produktschap op EG-niveau een tekort aan ondermelk. Het ziet er al met al naar uit dat ook in 1989 nog een deel van de melkproductie in de EG - vooral in de vorm van boter - met subsidie zal moeten worden afgezet.

Marktevenwicht of niet, overeind blijft staan dat er rond 1990 in potentie een aanzienlijk grotere produktie mogelijk is, mede door de inmiddels sterk gestegen produktiviteit van de melkveestapel. Wanneer de quotaregeling zou ophouden te bestaan, zal deze potentie binnen enkele jaren worden vertaald in een mogelijk enkele tientallen procenten hogere melkproductie. Ook voor de periode daarna mag men aannemen dat, evenals in de afgelopen decennia, de produktie de neiging zal hebben sterker te stijgen dan de vraag. Deze ontwikkeling zal spoedig resulteren in opnieuw sterk stijgende budgettaire lasten en/of lagere melkprijzen. In dit verband kan ook gewezen worden op de resultaten van een onlangs afgerond econometrisch onderzoek naar de gevolgen van vier alternatieven voor de huidige quotaregeling (Oskam, et al. 1987). Hieruit bleek dat het meest gehoorde alternatieve - een verlaging van de reële melkprijs - waarschijnlijk veel kwalijker

- 1) Persbericht Ministerie van Landbouw en Visserij, 1986, no. 15
- 2) Zie Agra-Europe, 18-9-1987 en Agrarisch Dagblad 25-9-1987, p.4.
- 3) Zie ook Van Bruchem (red.) 1987.

gevolgen heeft voor zowel het budget als het inkomen van de veehouders dan voortzetting van de quotaregeling. Omdat deze conclusie wordt getrokken voor een ongeveer met een kwart verlaagde melkprijs, lijkt het aanbevelen van een "tijdelijk terughoudend prijsbeleid" als alternatief voor de quotaregeling op zijn minst een enigzins eufemistische voorstelling van zaken. Ook zal de structuur van de melkveehouderij in de Gemeenschap rond 1990 nog niet zijn aangepast aan een substantieel lager prijsniveau. Er zijn bovendien nog geen stappen gezet in de richting van een forse prijsverlaging. Al met al tekent zich op dit moment geen andere reële mogelijkheid af dan voortzetting van de quotaregeling.

Zowel de Minister van Landbouw als de boerenorganisaties - en naar het schijnt inmiddels ook de Europese Commissie - zijn van mening dat, wanneer de quotaregeling ook na 1989 blijft bestaan, enkele bezwaren van deze regeling zoveel mogelijk moeten worden verminderd. Daarbij denkt men aan de vertraging van de structuurontwikkeling en aan de nadelige effecten voor de grondmarkt. Het laatste zou tegengegaan kunnen worden door de quota niet langer aan de grond te koppelen en ze zodoende gemakkelijker overdraagbaar te maken. Sommigen denken daarbij aan volledig vrije verhandelbaarheid, terwijl anderen, zoals de jongerenorganisaties, dat afwijzen en menen dat de overheid de vrijkomende quota moet verdelen en daarbij de kleinere bedrijven extra kansen moet geven. Als instrument daartoe denken zij aan een "melkbank".

## Literatuur

AMRO-Bank,  
De melkveehouderij op weg naar 1991,  
Amsterdam, 1987.

Breedveld, J. en C. van Bruchem,  
Gevolgen van een lagere melkproductie voor de economie,  
Den Haag, LEI, 1985, Mededeling 323.

Bruchem, C. van (red.),  
Landbouw-Economisch Bericht 1987,  
Den Haag, LEI, 1987.

Bruchem, C. van, G. Meester en J.H. Post,  
De superheffing in de praktijk,  
Den Haag, LEI, 1981, Inlichting 173.

Giessen, L.B. van der (red.),  
Economische en structurele gevolgen van de superheffing,  
Den Haag, LEI, 1985, Mededeling 336.

Giessen, L.B. van der,  
"Structurele ontwikkelingen in de veehouderij: een blik in de toekomst",  
Bedrijfsontwikkeling, 17,9 (1986), 270-273.

Giessen, L.B. van der en J.H. Post,  
"Macro- and micro-effects of the superlevy in the Netherlands",  
European Review of Agricultural Economics, vol.12 , nr.4,  
(1985),pp. 449-460.

Groot, M. de,  
"De Nederlandse positie in het landbouwpolitieke debat van 1983/84",  
Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw, 1,4 (1986), 309-331.

Hoop, D.W. de en G.J. Rooker,  
"Superheffing veroorzaakt tweedeling in melkveehouderij",  
Agrarisch Dagblad 1-5-1987.

Hooymans, J. Th. (red.),  
Bedrijfsuitkomsten in de landbouw (BUL) - Boekjaren 1981/82 t/m 1984/85; Boekjaren 1982/83 t/m 1985/86,  
Den Haag, LEI, 1986; 1987, Periodieke Rapportage 11-84/85; 85/86.

## LITERATUUR (vervolg)

Krijger, A.,

"Twee jaar superheffing in Nederland",  
Economisch-Statistische Berichten, 3-12-1986, 1189-1195.

Leeuwen, M. van,

Aanzet tot een technisch-economisch rundvleesmodel voor de EG,  
LEI, 1987, nog te verschijnen.

Ministerie van Landbouw en Visserij,

Evaluatienota met betrekking tot de uitvoering van de productie-  
beperkende maatregelen in de zuivelsector,  
Den Haag, 1986, (bestemd voor Tweede Kamer).

Oskam, A.J. et al.,

De superheffing - is er een alternatief?,  
Wageningen, 1987.

Poppe, K.J. (red.),

Van bedrijfsuitkomsten tot financiële positie (BEF) - Samenvat-  
tende tabel van landbouwbedrijven tot en met 1984/85,  
Den Haag, LEI, Periodieke Rapportage 13-84/85.

Postma, G.,

"Van 300 naar 50 manuren per koe in dertig jaar",  
Landbouwmechanisatie, 32,11 (1981), 1059-1061.

Produktschap voor Zuivel,

De ontwikkeling van de melkproductie in Nederland,  
Rijswijk, 18-3-1987, ongepubliceerd.

Idem,

Voortgangsrapportage (nr. 24) uitvoering superheffing in Neder-  
land,

Rijswijk, 20-5-1987, ongepubliceerd.

Idem,

Discussienota inzake het zuivelbeleid op middellange en korte  
termijn,

Rijswijk (bijlage bij agenda openbare bestuursvergadering van  
19-8-1987).