

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

D'66
1981
8

STICHTING
WETENSCHAPPELIJK
BUREAU D'66

1981

NAAR EEN NIEUW ZUIVELBELEID
IN DE EUROPESE GEMEENSCHAP

L 5



DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN



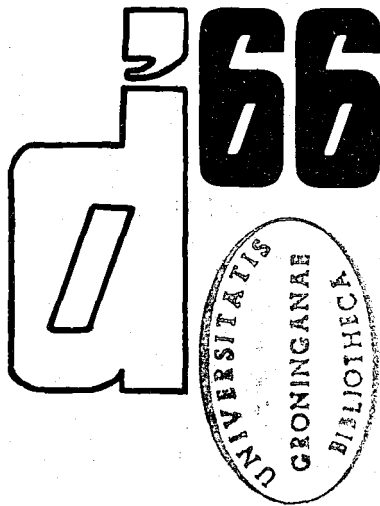
April 1981

Dit rapport werd samengesteld door de werkgroep Landbouw
in samenwerking met de werkgroep Europa van D'66

Auteurs: Piet Looise
en
Sybe Schaap

**NAAR EEN NIEUW ZUIVELBELEID
IN DE EUROPESE GEMEENSCHAP**

L 5



INHOUDSOPGAVE

	blz.
Samenvatting	I - IV
Inleiding	1
I. De problematiek	2
II. Algemene uitgangspunten van landbouwbeleid	9
III. Af te wijzen oplossingen voor de problemen in de zuivel	12
1. Medeverantwoordelijkheidsheffing	12
2. Inkomenstoeslagen	14
3. Vrijwillige produktiebeperking	16
4. Superheffing	17
5. Ontmoedigingsheffing	18
6. Konklusies	19
IV. Voorstellen inzake de marktordening in de zuivel	20
Toelichting en aanvullende opmerkingen bij dit voorstel	22
V. Effekten van de kontingentering op de overige agrarische produktie	27
VI. De gevolgen van het kontingenteringsbeleid voor de wereldmarkt en de derde wereld	28
Bijlage	30
Literatuurlijst	31

SAMENVATTING

1. De zuivelsektor van de landbouw in de Europese Gemeenschap komt steeds meer in het teken te staan van een naderende crisis. Hoewel deze crisis zich vooral manifesteert in de problemen rond de financiering van de zuiveloverschotten, kan de problematiek niet los worden gezien van het tot nog toe gevoerde Gemeenschappelijke landbouwbeleid.
2. De financiering van de overschotten is tot nog toe in de eerste plaats een zaak van het EG-budget. In het huidige beleid is te weinig de omvang van de budget-uitgaven ingekalkuleerd als een voorwaarde, dit beleid te kunnen continueren. In de praktijk kan elke lidstaat de zuivelproductie onbeperkt blijven opvoeren, om vervolgens de kosten van de overproductie, in de vorm van een gegarandeerde produkt-prijs, te verhalen op het EG-budget. Voor zover de Brusselse regelingen dit toelaten, wordt binnen de EG in toenemende mate weer een nationalistisch landbouwbeleid gevoerd. Gekonstateerd moet worden dat ook in Nederland de neiging groot is, de EG uitsluitend te zien als middel voor nationale voordelen. De hiermee samenhangende desintegratietendenzen in de Gemeenschap moeten als een niet te onderschatten gevaar voor het voortbestaan van de EG worden beschouwd.
3. Hoewel er thans enige beweging valt waar te nemen, is er in Nederland tot nog toe uiterst passief gereageerd op de problemen. Van een wens, effectief in te grijpen in de overschottenproductie in de zuivel, is nauwelijks sprake. Uitsluitend op het niveau van het kostensurplus van de overproductie worden er enige maatregelen voorgestaan, die dan tot doel hebben de gegeven kosten, voor zover ze niet langer door het EG-budget en daarmee door de belastingbetaler worden gedragen, af te wentelen op de melkveehouder. Met nadruk dient er op te worden gewezen dat uitblijven van effectieve maatregelen voor Nederland relatief steeds ongunstiger consequenties zal hebben.
4. De na-oorlogse landbouw-strukturpolitiek is te eenzijdig gericht geweest op produktiviteitsstijging, terwijl de inherente belofte dat een optimalere arbeidsproduktiviteit zou leiden tot een volwaardig inkomen in de landbouw, niet is gerealiseerd. Hiernaast heeft het strukturbeleid geleid tot een enorme, thans niet meer te rechtvaardigen afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw. Gestreefd dient te worden naar een ander strukturbeleid, dat meerdere, thans noodzakelijke doelstellingen realiseert.
5. Het markt- en prijsbeleid in de EG heeft tot doel gehad, met behulp van een beschermde marktprijs zowel een aanvaardbare inkomenspositie van de melk-

veehouders mogelijk te maken als marktevenwicht tot stand te brengen.

De gevolgen van het gevoerde beleid tonen aan, dat deze combinatie van functies van de melkprijs niet langer kan worden volgehouden. Dat betekent dat prijsgarantie van de melk, zonder maatregelen tot beheersing van de produktie niet langer mogelijk is.

6. De vigerende oplossingen voor de problemen in de zuivel, zoals de medeverantwoordelijkheidsheffing en de superheffing (en met name dan de wijze waarop deze superheffing thans wordt voorgesteld), dienen te worden afgewezen als niet effectief en principieel onjuist. Aan de ene kant wordt met behulp van deze maatregelen niet daadwerkelijk en afdoende het productieoverschot teruggedrongen, maar wordt slechts op dubieuze wijze een uitweg gezocht voor de financiering van de overschotten; aan de andere kant wordt deze financiering eenzijdig afgewenteld op de melkveehouders, wier inkomens- en vermogenspositie toch al buitengewoon slecht moet worden genoemd.

7. De voorstellen van D'66 inzake de marktordening in de zuivel gaan uit van een beleid, waarin de marktprijs van de melk niet langer de functies van zowel het garanderen van een aanvaardbare inkomenspositie in de melkveehouderij, als van het tot stand brengen van marktevenwicht in de zuivel verenigt. Via de marktprijs zal alleen nog de inkomensdoelstelling moeten worden gerealiseerd; het marktevenwicht dient door produktiebeheersende maatregelen tot stand te worden gebracht, indien bij de gegeven prijs produktieoverschotten ontstaan.

8. Konkreet heeft D'66 het volgende voorstel inzake het markt- en prijsbeleid in de zuivel:

- a. Een direkte beperking van de melkproduktie in de gehele Europese Gemeenschap, in de vorm van afleveringsquota per bedrijf. Voor alle bedrijven in de EG die aan fabrieken leveren dient zo'n afleveringsquotum te worden vastgesteld
- b. Als referentieperiode voor het vaststellen van het quotum dient een tijdvak van drie jaar te gelden.
- c. Gezien de huidige overschotten dient gedacht te worden aan een totale produktiebeperking van ongeveer 10%. Dit overschot zou kunnen worden afgebroken in een periode van vijf jaar en dan met 2% per jaar. Het cijfer van 10% moet sterk afhankelijk worden gezien van toekomstige marktontwikkelingen.
- d. Het gelijktijdig zodanig verhogen van de richtprijs van melk, dat het inkomensniveau van de producent, voor zover dat door de quotering wordt verlaagd, niet zal worden aangetast. De prijsverhoging in de zuivel

III

heeft dan twee componenten, nl. naast een compensatie voor de kostprijsverhoging een compensatie voor het door de produktiebeperking tot stand gebrachte inkomensverlies. Het moet als wenselijk worden beschouwd, dat de landbouw ook voor de kostprijsverhoging een volledige compensatie verkrijgt.

- e. De fabrieken zullen de boven de quota van hun gezamenlijke leveranciers geproduceerde hoeveelheden zonder steun af moeten zetten
- f. De besparingen die door deze maatregelen op het EG-budget worden verkregen komen weer ten goede aan de algemene middelen. Onderzocht moet worden in hoeverre deze vrijkomende gelden ook weer in de landbouw kunnen worden besteed, echter dan op beleidsterreinen die voor een verdere ontwikkeling in aanmerking komen; zoals de regionale politiek, een werkgelegenheidsbeleid en innovatiepolitiek. Overigens zal ook een gedeelte van de besparingen tenminste tijdelijk nodig zijn om nadelige effecten van de quotering op te vangen.
- g. Bij de uitvoering van de maatregel zouden de lidstaten, binnen de aangegeven doelstelling en aanpak, over een zekere mate van vrijheid moeten beschikken. Dit impliceert wél, dat de lidstaten afzonderlijk de voorgenomen produktiebeperking tot stand dienen te brengen. De eigen variatie van uitvoering door de lidstaten heeft wel de goedkeuring van de Europese Commissie nodig
- h. De medeverantwoordelijkheidsheffing (die toch al zoveel bezwaarlijke kanten heeft) past niet in dit systeem en dient te worden afgeschaft.
9. De afleveringsquota dienen niet verhandelbaar te zijn; door verhandelbaarheid zou op de quota een prijs komen te staan, die de inkomensdoelstelling van de prijsverhoging van de melk weer zou ondergraven. Na het bereiken van marktevenwicht dient de distributie van produktieruimte te worden geregeld door een onafhankelijke instantie en wel aan de hand van een stelsel van toewijzingscriteria. De quota-distributie komt zo in dienst te staan van beleidsdoelstellingen en wordt daarmee een politieke aangelegenheid.
10. Om het deel van het inkomen van de melkveehouders, dat door de quotering wordt aangetast, te handhaven, zal de produktieinkrimping gekompenseerd dienen te worden door een prijsverhoging van de melk. Op deze wijze zal, na het bereiken van marktevenwicht, het EG-budget ontlast zijn van de financiering van zuiveloverschotten. Dat deel van het vrijkomende bedrag dat weer in de landbouw wordt besteed, dient vooral ten goede te komen aan een landbouwwerkgelegenheidsbeleid.

11. Het argument dat de zuiveloverschotten in de EG niet dan gunstig zijn voor de derde wereld-landen, in verband met de aldaar bestaande voedselschaarste, dient van de hand te worden gewezen. Derde wereld-landen beschikken in het algemeen niet over een beschermde markt en kunnen zich aldus niet verweren tegen de gesubsidieerde exporten van de EG. Dit is fnuikend voor de handhaving of eventuele eigen ontwikkeling van de zuivel; verder dragen de zuivelimporten op grote schaal bij aan de desintegratie van het inheemse voedselpakket.

Het scheppen van een EG-marktevenwicht zal een eind maken aan het gesubsidieerde "dumpen" van zuivelprodukten in de derde wereld-landen. Voor zover zuivel-voedselhuip noodzakelijk is, zal dit slechts moeten geschieden in het kader van internationale regelingen.

INLEIDING

De afgelopen jaren is de zuivelsektor van de landbouw in de Europese Gemeenschap steeds meer in het teken komen te staan van een naderende crisis, die zich met name vertoont in de financieringsproblemen van de zuiveloverschotten. De ontwikkelingen raken thans in een dergelijke stroomversnelling, dat het moment, waarop ingrijpende veranderingen in het Gemeenschappelijke zuivelbeleid doorgevoerd moeten worden, onafwendbaar lijkt te zijn. De reacties van de meeste betrokkenen zijn tot nog toe terughoudend geweest; de ernst van de problemen is, al of niet moedwillig, onderschat en verschillende recente maatregelen hebben de ontwikkelingen niet gekeerd. Hoewel er thans enige beweging valt waar te nemen, is de stelling, dat werkelijke beleidsombuigingen niet nodig zijn, nog steeds kenmerkend voor de houding in Nederland. Het is alsof men daar, waar de ontwikkelingen niet als voor Nederland gunstig kunnen worden aangeduid, hoopt dat de tijd het getij wel zal keren.

Deze afwachtende houding is echter niet langer verantwoord.

Dit rapport poogt de problematiek op een samenhangende wijze te schetsen.

Kern van de analyse is, dat de huidige crisis in de zuivel niet los kan worden gezien van het na-oorlogse landbouwbeleid. Heeft het markt- en prijsbeleid tot doel gehad, met behulp van een beschermde marktprijs zowel een aanvaardbare inkomenspositie van de melkveehouders mogelijk te maken als marktevenwicht tot stand te brengen, thans worden deze beleidsdoelstellingen door de gevolgen van dit beleid ondermijnd. Door de ogenschijnlijk niet te stuiten produktiegroei blijkt, dat de combinatie van functies van de melkprijs niet is vol te houden. Dat betekent, dat prijsgarantie van de melk zonder maatregelen tot beheersing van de produktie niet langer mogelijk is.

In dit rapport wordt voorgesteld, de funktie van de richtprijs van melk te beperken tot de ondersteuning van de inkomenspositie van de melkvee-houders. Dit inkomen mag niet de dupe worden van produktiebeheersende maatregelen. Het marktevenwicht in de zuivel zal tot stand moeten worden gebracht door een kontingentering van de melkproduktie. Samenhangend met dit veranderde markt- en prijsbeleid dient een kwalitatief ander structuurbeleid te worden ontwikkeld, waartoe ook vrijkomende gelden van het EG-budget kunnen worden benut.

De behandeling van het eigen voorstel tot oplossing van de genoemde problemen in de zuivel zal worden voorafgegaan door een uitgebreide analyse van deze problematiek evenals een kritische beschouwing van enige bestaande pogingen een uitweg te vinden.

I DE PROBLEMATIEK

De zuivelsektor van de landbouw in de EG kampt de laatste jaren in toenemende mate met problemen. Deze dienen zich op de meest manifeste wijze aan in de vorm van structurele produkt-overschotten en de budgettaire financiering ervan. Gesteld dient te worden, dat deze problemen niet los kunnen worden gezien van het binnen de Gemeenschap gevoerde landbouwbeleid. Duidelijk kan worden gemaakt, dat de problemen zeer verstrekkend zijn en dat een oplossing ervan niet kan worden bereikt zonder wijziging van de doelstellingen van dit landbouwbeleid.

Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap geeft verschillende doelstellingen aan van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Sommige hiervan zijn intussen in hoge mate daadwerkelijk gerealiseerd; genoemd kunnen worden een voldoende voorzieningsniveau van landbouwprodukten, stabiele voedselprijzen en een regelmatige produktiviteitsstijging in de landbouw. Andere doelstellingen zijn in mindere mate gehaald, zoals een redelijke levensstandaard van hen die in de landbouw werkzaam zijn. Daarnaast heeft het gevoerde beleid geleid tot problemen, die eertijds niet waren voorzien of die toegeschreven kunnen worden aan gewijzigde inzichten inzake de economische ontwikkeling; deze kunnen een aanleiding vormen tot veranderingen in het landbouwbeleid. De zuivelsektor is van dit laatste een duidelijk voorbeeld.

De produktiestijging in de landbouw is vooral tot stand gebracht door een voortdurend toenemende arbeidsproduktiviteit, hetgeen ook een expliciete EG-beleidsdoelstelling is geweest. Zo stelt art. 39, lid 1, sub a van het Verdrag van Rome tot doel: "de produktiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproduktie als een optimaal gebruik van de produktiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren". Door deze stijgende arbeidsproduktiviteit kon de landbouw niet alleen in toenemende mate bijdragen aan de nationale en Gemeenschappelijke produktiestijging, maar kwamen ook grote aantallen arbeidskrachten vrij voor inschakeling in de industrie; dit in het kader van de na-oorlogse industrialisatie-politiek.

Hoewel het streven naar zelfvoorziening binnen de EG in eerste instantie ook een positieve werking uitoefende op de werkgelegenheid in de Gemeenschappelijke landbouw, is in feite door de grote stijging van de arbeidsproduktiviteit de werkgelegenheid in de landbouw sterk teruggelopen. De produktiviteitsdoelstelling heeft daarmee tevens voortdurend de vorm gehad van een negatieve werkgelegenheidspolitiek. Hierbij dient ook vermeld

te worden, dat het behoud van (bijv. een minimum aan) werkgelegenheid in de landbouw nooit tot doelstelling van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid is gemaakt. De produktiviteitsdoelstelling is tot nog toe vrijwel ongelimiteerd gestimuleerd, eerst door het markt- en prijsbeleid, later ook nog door een aanvullend structuurbeleid.

Zolang er buiten de landbouw een situatie van volledige werkgelegenheid bestond, veroorzaakte de afvloeiing van arbeidskrachten uit, en de dalen de werkgelegenheid in de landbouw, weinig problemen t.a.v. de werkgelegenheid in het algemeen. Deze situatie is intussen echter veranderd. Het sterk groeiende structurele arbeidsoverschot levert een nieuw kader waarbinnen de ontwikkelingen in de landbouw dienen te worden beoordeeld. De doelstelling van het vrijmaken van arbeidskrachten uit de landbouw voor andere sectoren in de maatschappij is door de feitelijke ontwikkelingen achterhaald. Daarmede dringt de vraag zich op, of niet mét een andere visie op de produktiviteit tot een gewijzigd werkgelegenheidsbeleid binnen de landbouw dient te worden overgegaan.

De inkomensdoelstelling in de landbouw is onvoldoende gerealiseerd. Dit wil niet zeggen, dat het gemiddelde inkomen niet is gestegen, wel, dat deze stijging geen gelijke tred heeft gehouden met die van vergelijkbare inkomens. Hiernaast kan echter de vraag gesteld worden, of er wel werkelijk, in positieve zin, sprake is geweest van een inkomensbeleid voor de gehele landbouw.

In de praktijk heeft het markt- en prijsbeleid, in combinatie met een regelmatige produktiviteitsstijging, de grondslag moeten vormen voor een redelijke inkomenspositie in de landbouw. De feitelijke stand van zaken is echter, dat de regelmatig uitgesproken inkomensdoelstelling steeds als een ver en wenkend perspectief aan het eind van een lange ontwikkeling is geplaatst. Het inkomen zou dan gerealiseerd kunnen worden als aan voldoende structurele voorwaarden is voldaan: een hoge of misschien zelfs optimale arbeidsproduktiviteit zou de grondslag vormen van een volwaardig inkomen. Hiermede is al enigszins het mechanisme aangegeven, dat in de landbouw op gang is gebracht: de produkt-prijzen staan niet in een rechtstreeks verband met de inkomens, maar deze relatie loopt via de produktiviteitsstijging als eigenlijke doelstelling. In de praktijk houdt dit in, dat de prijzen van de produkten, globaal gezien, steeds achter zijn gebleven bij de kostprijzen van de produktie. Om kostprijsverhogingen op te vangen en om daarmede een gelijkblijvende of verbeterde inkomenspositie te realiseren, dienen de ondernemers voortdurend een kompen-

serende produktiviteitsstijging en daaruit resulterende produktieverhoging tot stand te brengen. Naarmate de kosten stijgen dient de landbouw een steeds grotere kloof te overbruggen. Dit heeft er toe geleid, dat de lange werktijden niet verdwenen zijn en dat medewerkende gezinsleden sterk onderbeloond worden. Niet in de laatste plaats heeft dit tevens geleid tot afvloeiing van diegenen die de produktiviteitsstijging niet konden realiseren (hierbij kan worden opgemerkt, dat het L.E.I. in het jaarverslag van 1978 konstateert, dat van 75% van de Nederlandse melkveebedrijven de continuïteit niet verzekerd is). In het subsidiebeleid is dit "sanerings-mechanisme" expliciet tot uitdrukking gebracht. Het produktiviteitsniveau van de zogenaamde ontwikkelingsbedrijven, waarop het paritaire inkomen (op papier) gehaald kan worden, lag altijd ruimschoots boven dat van het gemiddelde bedrijf. Dat moest overigens ook wel, omdat anders de middelen van het structuurbeleid, van waaruit deze bedrijven gesubsidieerd worden, ontoereikend waren geweest.

Gekonkludeerd kan dan ook worden dat in de landbouw een oneigenlijke inkomenspolitiek is gevoerd: een redelijk inkomen is niet het primaire en ook niet het eigenlijke doel geweest van het landbouwbeleid. Het is bovendien volstrekt onduidelijk, bij welk produktiviteitsniveau de doelstelling eventueel wél gerealiseerd kan of dient te worden. Veeleer werkt het permanent achterblijven van de inkomensontwikkeling als een opjaagsysteem, als een mechanisme dat een ongebreidelde produktiviteitsstijging op gang houdt met relatief steeds goedkopere eindprodukten.

In die sectoren van de landbouw waar voor de vrije markt wordt geproduceerd, zorgt het prijsmechanisme voor een zekere regulering van de produktie-omvang. In sectoren met beschermde marktprijzen is dit mechanisme buiten werking gesteld. Met name in de zuivel heeft dit geleid tot grote problemen. Door een onafhankelijk van de vrije markt vastgesteld prijsniveau, heeft de EG zich als markt geïsoleerd van de derde landen.

Tegelijkertijd heeft de tot stand gebrachte produktiestijging geleid tot een aanzienlijk en steeds groter wordend aanbodoverschot van zuivelprodukten. De huidige ontwikkelingen aan de zijde van de vraag en die van de produktie geven geen enkele aanleiding tot de verwachting, dat het marktevenwicht weer hersteld zal worden, veeleer dat het aanbodoverschot nog versneld zal toenemen. Voor dit overschot bestaan twee uitwegen: afzet naar derde landen of uit de markt nemen door interventie. In beide gevallen wordt, via export-restituties en opslagkosten, een aanslag gedaan op het EG-budget. Het is hier, dat het overschottenprobleem krisis-achtige

konsekwenties heeft gekregen: de financiering van de overschotten dreigt een politiek onhaalbare zaak te worden. Hiermede wordt duidelijk, dat in het huidige beleid te weinig de omvang van de overheidsuitgaven, als voorwaarde om het huidige beleid te kunnen continueren, is ingekalkuleerd. Dit houdt in, dat in het geheel van de doelstellingen van het landbouwbeleid de overheidsuitgaven niet als randvoorwaarde zijn opgenomen.

In de praktijk kan elke EG-lidstaat de zuivelproductie onbeperkt blijven opvoeren en vervolgens de kosten van de overproductie, in de vorm van een gegarandeerde produkt-prijs, verhalen op het EG-budget. Waar de nationale produktie niet is af te zetten in het eigen land of binnen de EG, staat de Gemeenschap garant voor een gesubsidieerde afzet naar derde landen of voor interventie. Nederland heeft van aanvang af een sterke positie als zuivelproducent ingenomen en wist uitstekend van de geboden kansen gebruik te maken. Andere gebieden binnen de EG volgen langzamerhand dit voorbeeld.

Dat de EG de kosten van de overproductie voor haar rekening neemt, is echter niet langer vanzelfsprekend. Er groeit een kloof tussen het aanbodoverschot, vanuit de steeds groter wordende produktie-kapasiteit, en de mogelijkheden van prijsgarantie vanuit de financiële middelen die de Europese Gemeenschap beschikbaar wil stellen. Deze kloof leidt tot stijgende spanningen tussen de afzonderlijke lidstaten, vanwege pogingen de steeds groter wordende kosten op elkaar af te wentelen. Het gevaar dat nu opdoemt is, dat de afzonderlijke lidstaten alle doorgaan met een produktie-stimulerend beleid in de zuivelsektor, bijv. door structuurpolitieke maatregelen, en tegelijk steeds militanter zullen pogen de daaruit voortvloeiende kosten op elkaar af te wentelen. Voor zover de Brusselse regelingen dit toelaten, wordt binnen de EG in toenemende mate weer een nationalistisch landbouwbeleid gevoerd. Naast deze vorm van afwenteling bestaat er in de EG de neiging, te kiezen voor nog een andere, nl. de afwenteling van een deel van de kosten op de producenten, en wel in de vorm van heffingen (in hoofdstuk 3 wordt hierop nader ingegaan). Niet alleen zijn deze maatregelen gefundeerd op een onjuiste voorstelling van zaken (alsof de melkveehouders de eigenlijke verantwoordelijken zouden zijn van de overschotten), ook kunnen de heffingen de voortgaande produktiestijging niet keren. De heffingen voorkomen niet de uitholling van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, en ondermijnen het financiële draagvlak van de producenten.

Het huidige beleid in de zuivel heeft een paradoxaal karakter. Aan de ene kant wordt, ondanks het produktieoverschot, op meerdere wijzen het produk-

tievolume gestimuleerd. Aan de andere kant wordt, door de produktiestijging, de financiële positie van zowel de Gemeenschap als de producenten ondermijnd en wordt stilzwijgend het perspectief van een paritair inkomen in de landbouw losgelaten. Het explosieve investeringsbeleid in de zuivel loopt vast op de afzetmogelijkheden, die noch door de Gemeenschappelijke bijdragen noch door de boer zelf op de lange duur kunnen worden gefinancierd.

Tenslotte mag niet onvermeld blijven, dat het dumpen van de zuiveloverschotten op de wereldmarkt geen akseptabele zaak is ten aanzien van de ontwikkelingslanden.

Hierboven is gesteld, dat zich in de EG tussen de lidstaten een concurrentieslag dreigt te ontwikkelen om het grootst mogelijke aandeel in het totale zuivelprodukt. In deze situatie is de verleiding groot, de negatieve konsekwenties van deze ontwikkeling te bagatelliseren of te verzwijgen en het aksent volledig te verleggen op het tot stand brengen van een zo groot mogelijk nationaal voordeel.

Gekonstateerd kan worden, dat gevestigde beleidsbepalende kringen in de Nederlandse landbouw op grote schaal aan deze verleiding toegeven. Hardnekkig wordt gepoogd het bestaande beleid te continueren en de groeiende problemen te relativiseren. De schijn wordt opgehouden, dat door voortzetting van de huidige ontwikkelingen de Nederlandse landbouw het meest gediend is.

Als voorbeeld van een dergelijke houding kan gelden de in 1979 gepubliceerde nota "Bedrijfs grootte en Produktiebeheersing" van de toenmalige minister van landbouw Van der Stee. Deze nota, die volledig beantwoordt aan de bovengenoemde hardnekkigheid, kan (ondanks dat er hier en daar in de landbouw enige beweging te bespeuren valt) als illustratief worden beschouwd voor de heersende opvattingen. Een korte behandeling zal dit duidelijk maken.

In deze nota worden de ontwikkelingen van konsentrasie van de produktie op een kleiner aantal bedrijven en van schaalvergroting als voor Nederland gunstig beoordeeld. Nederland heeft op de technische ontwikkelingen en de economische verhoudingen positief gereageerd, mede dankzij "de sterke concurrentiepositie van de betrokken Nederlandse produktietakken" (pg. 5 van de nota). De in de EG optredende specialisatietendens is gunstig voor ons land, heeft waarschijnlijk ook een gunstige uitwerking gehad op de werkgelegenheid in land- en tuinbouw (pg. 5). In zeer algemene termen wordt de groei van de Nederlandse agrarische produktie toegejuicht. "De groei van de agrarische produktie kon alleen worden gerealiseerd bij het bestaan

van voldoende exportmogelijkheden. De totstandkoming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid vormde hiervoor een noodzakelijke voorwaarde" (pg. 6). Het lijkt alsof de Europese Gemeenschap uitsluitend als middel wordt gezien voor nationale voordelen. De t.a.v. Nederland als zo gunstig geschetste situatie is voor de minister dan ook aanleiding om voor de zuivel alle effectieve maatregelen voor het beperken van de produktie te verwerpen: ze zullen een nadelige uitwerking hebben op de positie van Nederland. Van de mogelijkheid van quotering van de zuivelproduktie wordt gesteld, dat deze bevroezend werkt op de landbouwstructuur en de allokatie van de produktie in de EG, hetgeen nadelig is voor de relatief gunstige positie van Nederland. "Het aandeel van Nederland in de EG-melkproduktie neemt gestaag toe. Anders gezegd: het specialisatiebeginsel werkt in deze produktietak bij uitstek ten gunste van ons land. Zoals opgemerkt werkt een quotastelsel bevroezend op aanpassingen in de allocatie van de produktie. Daardoor zou de specialisatietendens onderbroken worden. Een quotastelsel heeft daarom met name voor ons land zeer ongunstige kanten" (pg. 22). Op basis van nationale zelfgenoegzaamheid geldt alleen het continueren van het huidige beleid als akseptabel. De ook voor ons land mogelijke negatieve effecten van dit beleid, evenals de dreigende budgettaire crisis in de EG, worden verzwegen, omdat erkenning ervan uitsluitend als voor Nederland ongunstig kan worden geïnterpreteerd. "Mocht onverhoopt de groei van de Europese melkproduktie verder doorzetten, dan treedt een nieuwe situatie in" (pg. 28); alsof deze "onverhoopte" groei, als konstante faktor, niet voorspelbaar is, en alsof de "nieuwe situatie" niet overduidelijk reeds is ingetreden. De problemen worden uit puur nationale motieven afgeweerd; van de EG wordt verondersteld, dat ze, als randvoorwaarde van nationale voordelen, volledig intact blijft. Nederland behoeft slechts de relatief gunstige positie te bevorderen. Met klem dient hier tegen ingebracht te worden, dat elke lidstaat, en dus ook Nederland, zich verantwoordelijk dient te stellen voor een goed en evenwichtig zuivelbeleid in de Europese Gemeenschap. Het nastreven van nationaal voordeel in EG verband op korte termijn kan gemakkelijk de economische integratie op lange termijn schade toebrengen en het is deze integratie die voor elke lidstaat als het meest gunstig moet worden beoordeeld.

Samenvattend kan worden gesteld, dat het EG-landbouwbeleid t.a.v. verschillende doelstellingen succesvol is geweest; dat andere doelstellingen niet zijn gerealiseerd; dat verschillende nieuwe problemen zich voordoen, die grotendeels niet los kunnen worden gezien van het gevoerde beleid; en dat

deze problemen zich het meest duidelijk in de zuivelsektor manifesteren. Om een oplossing te vinden, is het noodzakelijk de problematiek in het juiste verband te plaatsen.

De wijze waarop de problemen worden gesteld en de richting waarin een oplossing wordt gezocht, staan in een direkte relatie tot de doelstellingen waarop het beleid gericht dient te zijn. Alvorens een oplossing voor de zuivelproblematiek te behandelen, is het verhelderend enige algemene uitgangspunten van het landbouwbeleid weer te geven, zoals D'66 die hanteert. Ze vormen het kader van een gewijzigd zuivelbeleid.

II ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VAN LANDBOUWBELEID

In het vorige hoofdstuk is er op gewezen, dat het landbouwbeleid te eenzijdig gericht is geweest op de produktiviteitsdoelstelling; dat verschillende andere (mogelijke) doelstellingen hierdoor in de verdrinking zijn geraakt; en dat, mede als gevolg van deze eenzijdigheid, het Gemeenschappelijk beleid in een crisis dreigt te geraken.

Het Gemeenschappelijke zowel als het nationale landbouwbeleid tenderen intussen in de richting van een industrialisatiepolitiek, waarbij de produktiviteitsdoelstelling, als zou deze tot de meest efficiënte produktie leiden, tot een allesbeslissend criterium van afweging dreigt te worden. Het is zeer de vraag, of deze ontwikkeling verantwoord en evenwichtig genoemd kan worden. Nu de gevolgen van het gevoerde beleid zich steeds duidelijker manifesteren, dringt deze vraag zich des te meer op.

Nu zijn er verschillende factoren, die nopen tot een relativering van de doelstellingen van efficiëntie en produktiviteit. Hiertoe kunnen gerekend worden het specifieke karakter van de verschillende produktiefactoren in de landbouw, zowel als "economische" eigenaardigheden van de agrarische produktie. Verder kunnen ook allerlei meer politieke eisen het beleid op een eigen wijze gestalte geven. Het geheel van deze factoren zal niet alleen naar regio en specifieke agrarische sektor, maar ook in de loop van de tijd, tot uiteenlopende afwegingen leiden en moeten kunnen leiden. Zo kennen vele landbouwprodukten een zeer inelastische vraag, hetgeen bij aanbodschommelingen tot grote prijsfluctuaties leidt. Gegeven de huidige grote produktiekapasiteit heeft deze inelasticiteit veelal geleid tot een grote druk op de prijzen van landbouwprodukten. Ook in verband met de noodzakelijkheid van een inkomensbeleid in de landbouw zijn voor vele produkten prijsbeschermende maatregelen onvermijdelijk. Vanwege de onverminderd geldende doelstellingen van gestabiliseerde markten, veilig gestelde voorzieningsniveaus en een redelijke prijsvorming van agrarische produkten, kan voor vele produkten de wereldmarkt geen uitgangspunt vormen voor marktevenwicht en prijsvorming, maar dient onverminderd gepleit te worden voor een Gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid.

Wat betreft de efficiëntie van de produktie, kan een verregaande specialisatie, zowel regionaal als per bedrijf, ogenschijnlijk zeer gunstig zijn. Tegen een ver doorgevoerde specialisatie kunnen echter ook bezwaren worden geopperd. Marktverstoringen of een heroriëntatie van het landbouwbeleid kunnen op zeer eenzijdige produktie ingerichte gebieden ernstig desintegreren; dit geldt temeer daar niet alleen de specialisatie zelf, maar ook het feit dat de markt voor de meeste produkten verzadigd

is, de overgang op ander produktierichtingen sterk bemoeijlijkt. Voorkomen dient te worden, dat de landbouw door een zeer ver doorgevoerde specialiteit en efficiëntie van de produktie te kampen krijgt met bijna onomkeerbare situaties. De fabrieksaardappelsektor illustreert momenteel deze problematiek. Het beleid dient niet te eenzijdig gericht te zijn op deze ogenschijnlijk zeer plausibele doelstellingen; het is de vraag of daarmee op de lange duur het grootste economische voordeel behaald wordt. Een soepel inspelen op gewijzigde omstandigheden en veranderde doelstellingen moet mogelijk blijven, zowel naar produktiewijze als, tot op zekere hoogte, naar produktierichting. In dit kader kan dan ook de vraag gesteld worden, in hoeverre in de Europese Gemeenschap de regionale specialisatie op grond van komparatieve produktie-voordelen dient te worden doorgevoerd. Het verdient sterke overweging te streven naar een evenwicht (en dit kan per regio en per produktiesektor uiteenlopen) van de voordelen van specialisatie en efficiëntie aan de ene kant en de voordelen van diversiteit en wendbaarheid aan de andere kant.

Ook de produktiefactoren grond en arbeid werpen belemmeringen op t.a.v. een ver doorgevoerde efficiëntie. Zo verenigt de faktor arbeid, binnen de schaal van het gezinsbedrijf, op ongedifferentieerde wijze vele functies en eigenschappen die in de industrie gesplitst worden. In geval van land- en natuurwetenschappelijk waardevolle gebieden en nevenbedrijven wordt het pluriforme karakter van de arbeid nog duidelijker. In het kader van een multi-funktionele en kleinschalige landbouw dient deze geaardheid van de faktor arbeid te worden gehandhaafd. T.a.v. de faktor grond is het nog moeilijker op een strikt economische wijze van produktiefaktor te spreken. De grond verenigt zo vele en naar regio zo uiteenlopende functies, dat beter kan worden gesproken van ruimte, die op verschillende wijzen is en kan worden ingericht. Naast de produktiedoelstelling kunnen de verschillende kulturhistorische en natuurlijke waarden van het landschap alsmede de leefbaarheid en de rekreatieve waarde van het platteland worden genoemd. De verschillende functies dienen zoveel mogelijk een geïntegreerd geheel te vormen.

Hiernaast is het een zaak van groot belang in de landbouw een positief inkomensbeleid te voeren, alsmede een op de agrarische sektor gericht werkgelegenheidsbeleid, waardoor een veel groter aantal landbouwers een bestaansmogelijkheid wordt geboden dan in de huidige ontwikkelingen geprojecteerd is. Ook deze doelstellingen kunnen die van de meest "economische" inrichting van de landbouw relativeren. Dit houdt dan in, dat ten behoeve van een kleinschalige landbouw een zodanig inkomens- en werkgelegenheids-

beleid dient te worden gevoerd, dat een maatschappelijk vergelijkbare beloning van de arbeid kan worden bereikt. Het structuurbeleid zal hieraan aangepast moeten worden; verder dient een arbeidskostensubsidie voor de kleinere bedrijven in overweging te worden genomen.

Het bovenstaande geeft aan, dat het politieke bestanddeel van het in de landbouw gevoerde beleid zowel op nationaal als op Gemeenschappelijk niveau groot dient te blijven. De afweging van de verschillende doelstellingen dient een publieke zaak te zijn, waarbij zeker niet in de laatste plaats de boeren betrokken dienen te zijn. Deze politieke openheid is ook noodzakelijk vanwege het feit, dat de belangen die achter verschillende doelstellingen schuilgaan gemakkelijk tot versterkte machtsconcentraties leiden die een eenzijdige afweging forceren.

De geschetste probleemsituatie en de uitgangspunten van het landbouwbeleid vormen een kader waarbinnen een nieuw ordenend beleid in de zuivel gestalte zal moeten krijgen. Zoals zal blijken kiest D'66 voor een quoterings van de melkproduktie. Deze keuze betreft echter niet slechts een quoterings in de strikt technische zin, maar betreft ook richtlijnen voor de distributie van de quota, voor een te voeren prijsbeleid, etc.. Alvorens het eigen voorstel weer te geven, zullen enige vigerende oplossingen voor de problematiek in de zuivel aan een kritische beschouwing worden onderworpen. Op grond hiervan worden tevens de argumenten duidelijker die tot het D'66-standpunt hebben geleid.

III AF TE WIJZEN OPLOSSINGEN VOOR DE PROBLEMEN IN DE ZUIVEL

Met het huidige prijsbeleid in de zuivel wordt door middel van ondersteuning van de marktprijzen een minimum prijsniveau van melk in stand gehouden. Op deze wijze is de melkprijs binnen de EG losgemaakt van die op de wereldmarkt. Eventuele interventiemaatregelen voor enige zuivelprodukten vullen dit beleid aan. De telkenjare tot stand komende richtprijs is een resultaat van op overheidsniveau gepleegde afwegingen, en vormt daarmee tegenover een "ekonomisch" vrije markt-evenwicht een "politiek" evenwicht. De kunstmatige prijzen leiden, ten opzichte van de vrije markt, tot een herverdeling van de inkomens ten gunste van de producenten. Toch gaat de huidige (over)productie van melk gepaard met een structureel achterblijven van het inkomen van de producent en een overbelasting van het budget van de Europese Gemeenschap. Op verschillende wijzen is reeds gepoogd een oplossing te zoeken voor het komplekse probleem. Enige van deze zullen thans kritisch beschouwd worden. De voorgestelde maatregelen zullen niet alleen op hun effektiviteit t.a.v. de meer direkte problemen getoetst worden; ook eventuele consequenties voor de verschillende, in het vorige hoofdstuk weergegeven, doelstellingen van het landbouwbeleid zullen in ogenschouw worden genomen.

1. MEDEVERANTWOORDELIJKHEIDSCHEFFING

Bij de medeverantwoordelijkheidsheffing, als een variant van het mengprijsstelsel, dient de producent een bijdrage te leveren voor het bekostigen van de opslag en de afzet van de overproductie. Dit stelsel wordt thans voor melk in de EG toegepast. Voor de Gemeenschap als geheel wordt een productiequotum vastgesteld, waarbinnen het bestaande prijsgarantiestelsel gehandhaafd blijft. Voor de buiten het quotum geproduceerde hoeveelheid geldt, door de heffing, in feite een lagere prijs. Deze lagere prijs wordt echter niet specifiek toebedeeld aan de buiten het quotum geproduceerde hoeveelheid melk, maar wordt omgeslagen over de totale productie. De lagere prijs van het surplus-produkt leidt in feite tot een daling van de gemiddelde melkprijs. De medeverantwoordelijkheidsheffing is afhankelijk van de toename van de productie in de EG als geheel en wordt dan ook in de EG op uniforme wijze toegepast. Dit betekent dat de maatregel administratief op eenvoudige wijze is uit te voeren. Omdat de prijsdaling wordt omgeslagen over alle geproduceerde eenheden van alle producenten, de marginale opbrengst dus niet gedifferentieerd wordt, zal het mengprijsstelsel slechts zeer weinig bijdragen aan het re-

aliseren van marktevenwicht. De opbrengstdaling per eenheid produkt geeft nauwelijks een impuls tot beperking van het aanbod. Wel heeft de lagere gemiddelde prijs een inkomenseffekt voor de producent: er treedt bij dezelfde produktie een inkomensdaling op. Nu blijkt, zowel aan de hand van kostprijsberekeningen als ook in de praktijk, dat de producent het verlies aan inkomen gemakkelijk kan compenseren door een verhoogde produktie, vooral daar waar de produktiekapasiteit een grotere inzet van variabele produktiemiddelen mogelijk maakt. Melkveebedrijven bezitten grote mogelijkheden de produktie uit te breiden, daar de marginale kostprijs van verschillende variabele produktiemiddelen ver beneden de opbrengstprijzen van de melk ligt. Het volgende overzicht laat dit in alle duidelijkheid zien; naast elkaar staan de mogelijkheden van uitbreiding van de melkproduktie en de daarbij behorende marginale kostprijs.

mogelijkheid produktie-uitbreiding	marginale kostprijs
a. Een betere benutting van de grasgroei. Dit betekent in hoofdzaak dat de bedrijven trachten de verliezen aan gras te voorkomen. De grotere produktie wordt dan benut om meer melkvee te houden.	10 ct.
b. Meer koeien per ha door verhoging van de grasproduktie door meer kunstmest.	27 ct.
c. Verbetering van de kwaliteit van het ruwvoer, waardoor per koe meer ruwvoer kan worden opgenomen en de melkproduktie per koe stijgt.	7 ct.
d. Meer koeien per ha door de aankoop van krachtvoer.	42 ct.
e. Verhoging van de melkproduktie per koe door een hogere krachtvoergift per koe.	23 ct.

(Deze cijfers zijn ontleend aan: H. Dijkstra, de konkurrentiepositie van Ierland op het gebied van de produktie van gras en melk, Wageningen 1978. De cijfers gelden voor alle EG-landen omdat van de prijsverhoudingen in de Europese Gemeenschap is uitgegaan. Er is verondersteld dat de gebouwenkosten laag worden gehouden door doe-het-zelf activiteiten.)

Het blijkt dat een strafheffing in een mengprijsstelsel nauwelijks zal stimuleren tot een produktiebeperking; dat veeleer, om de inkomensdaling te compenseren, de daling van de gemiddelde melkprijs tot produktieverhoging zou kunnen leiden. Zelfs een zeer hoge strafheffing zal in dit kader weinig effectief zijn. Het uiteindelijke resultaat van een mengprijsstelsel zou dan ook wel eens averechts kunnen zijn: in plaats van het marktevenwicht te bevorderen wordt het structurele produktie-overschot

in stand gehouden en waarschijnlijk de prikkel tot meer-produktie versterkt.

Hiernaast zijn nog enige bezwaren van meer principiële aard tegen de medeverantwoordelijkheidsheffing te noemen. Zo suggereert de heffing dat de producent medeverantwoordelijk is voor het produktie-overschot, terwijl dit overschot in feite in de eerste plaats is veroorzaakt door het gevoerde zuivelbeleid. In dit beleid heeft de boer in de eerste plaats gefunktioneerd als sluitstuk van de besluitvorming en de uitvoering daarvan. Vele melkveehouders beschouwen zich dan ook niet als de eerst verantwoordelijken voor de huidige krisis-situatie.

Verder poogt de heffing in de eerste plaats het EG-budget te ontlasten, en dit dan ten koste van de opbrengsten van de producenten. Dit houdt een verdergaande uitholling van de inkomensdoelstelling in: het inkomen van de agrariërs blijkt eens te meer een ondergeschikte faktor te zijn in het opzetten van het landbouwbeleid.

2. INKOMENSTOESLAGEN

Inkomenstoeslagen zijn reeds op verschillende wijzen toegepast.

Genoemd kunnen worden de produktgebonden inkomenstoeslagen (bijv. de deficiency-payments, eertijds in het Verenigd Koninkrijk) en de aanvullende persoonsgebonden toeslagen (zoals in de bergboeren-regeling). Wat betreft de zuivelsektor kan gesteld worden dat aanvullende toeslagen, dus zonder maatregelen tot beperking van de produktie, wel de inkomensdoelstelling in de melkveehouderij kunnen realiseren, maar geen einde maken aan de overproduktie. Op twee wijzen leiden de aanvullende toeslagen in een direkte zin tot een groot beslag op het overheidsbudget, nl. vanwege de financiering van zowel de overschotten als de inkomenstoeslagen. Indirekt kunnen deze uitgaven nog toenemen als de veehouders het additionele inkomen gebruiken voor extra investeringen, die het overschottenprobleem nog doen vergroten. Aanvullende inkomenstoeslagen zijn niet neutraal t.a.v. de produktieomvang, leiden tot grotere budgettaire problemen evenals een verdere verstoring van het marktevenwicht. Daarnaast kan nog op andere problemen gewezen worden. Zo zullen de toeslagen afhankelijk zijn van politieke besluitvorming en een daaruit voortvloeiende bereidheid ze op een bepaald niveau te handhaven. Dit leidt tot permanente onzekerheid en afhankelijkheid. Een dergelijk stelsel lijkt daarmee zowel bezwaarlijk als nauwelijks realiseerbaar te zijn.

De mogelijkheid van vervangende bedrijfsgebonden inkomens toeslagen verdient meer aandacht. Dit stelsel heeft bekendheid gekregen als voorstel van Van Riemsdijk. In dit geval wordt het Gemeenschappelijke markt- en prijsbeleid voor de zuivel losgelaten en vervangen door de doelstelling van marktevenwicht. De melkprijs wordt sterk verlaagd en op het niveau gebracht van die op een genormaliseerde wereldmarkt. De hieruit voortvloeiende inkomensdaling wordt gecompenseerd door directe bedrijfsgebonden inkomens toeslagen. Deze zullen echter een tijdelijk karakter hebben, d.w.z. voor een periode van ten hoogste twintig jaar mogen gelden. In deze periode dient door middel van omvangrijke structuurpolitieke maatregelen de melkveehouderij op deze wereldmarktprijzen te worden afgestemd. De producenten dienen zich door een uiterst efficiënte productie zodanig op het verlaagde prijspeil in te stellen, dat de inkomensdoelstelling ook zonder de toeslagen kan worden gerealiseerd.

Dit plan kent vele bezwaren t.a.v. de doelstellingen en vele problemen t.a.v. de uitvoering. Zo zal de in dit plan noodzakelijk geachte structuurpolitiek resulteren in een enorme afvloeiing van arbeidskrachten uit de melkveehouderij, waarmee de bestaande ontwikkeling nog eens extra wordt versneld. De werkgelegenheidsproblematiek wordt in dit plan volledig buiten beschouwing gelaten. De inkomens toeslagen zijn niet bedoeld als middel voor een inkomensbeleid, maar zijn een ondergeschikt instrument voor het realiseren van structuurpolitieke doelstellingen, die volledig in het teken staan van een liberaal utopia: gestreefd wordt naar zuiver "economische" evenwichten. Of, na de structurele omwenteling, de vrije markt voldoende garantie zal bieden voor de inkomenspositie van de melkveehouders, is uiterst onzeker: het is zeer de vraag of een ander bedrijfstype (het plan doelt op een uiteindelijke bedrijfsgrootte van ongeveer 90 melkkoeien) wel die betere inkomensbasis oplevert, die beloofd wordt. De inkomenscapaciteit van bestaande bedrijven van deze omvang maken deze verwachting uiterst diskutabel. Ook is het de vraag of het uniforme bedrijfstype, los van bijv. geografische factoren, wel een realistisch uitgangspunt is. Verder leidt dit voorstel tot enorme, door structuurpolitieke investeringen veroorzaakte kosten. Het is dan ook de vraag of dit project wel economisch verantwoord is. Een minder "optimale" melkveehouderij zou, ook economisch, verkieslijker kunnen zijn. Ook de koppeling aan de wereldmarkt is problematisch; deze bestaat niet uit een situatie van marktevenwicht. Het gevolg van de uitvoering van dit plan zou kunnen zijn, dat doelstellingen van het EG-landbouwbeleid, zoals gestabiliseerde markten en veilig gestelde voorzieningsniveaus, in gevaar komen.

Het grootste probleem t.a.v. de uitvoerbaarheid van het stelsel van direkte vervangende inkomenstoelagen is echter, dat op alle bedrijven in de gehele Gemeenschap een voldoende betrouwbare en consistente boekhouding moet worden gevoerd om tegemoet te komen aan administratieve voorwaarden van dit plan. De meeste bedrijven in de EG voeren echter in het geheel geen boekhouding.

Samenvattend kan gesteld worden dat het stelsel van aanvullende direkte inkomenstoelagen, gekoppeld aan een structuurbeleid, niet alleen ongewenst, maar ten aanzien van de uitvoerbaarheid ook uiterst problematisch is.

3. VRIJWILLIGE PRODUKTIEBEPERKING

De door het Landbouwschap voorgestelde maatregelen die moeten leiden tot vrijwillige produktiebeheersing, bestaan uit premiereregelingen voor minder afgeleverde melk. Doel van deze regelingen is het afremmen van de stijging van de melkproduktie, waardoor vraag en aanbod meer met elkaar in evenwicht komen. De premiereregeling staat open voor alle leveranciers van melk aan zuivelondernemingen en geldt voor 10% - 30% van de t.o.v. een referentiejaar afgeleverde melk, voor een periode van 3 - 5 jaar. Het premiebedrag is 50% van de richtprijs per kg niet afgeleverde melk. Daarmede ontvangt de veehouder een compensatie voor de gemiste dekkingsbijdrage (d.w.z. het verschil tussen de opbrengst en de variabele kosten per kg melk) van de minder geproduceerde melk, en wordt zijn inkomen in stand gehouden. Gesteld dient nog te worden, dat de minder-afleveringsregeling een aanvullend karakter heeft t.o.v. bestaande regelingen voor volledige niet-aflevering van melk en voor omschakeling van de produktie.

De regelingen zullen het best daar functioneren waar produktie-alternatieven zijn: gebieden met andere teeltmogelijkheden en gemengde bedrijven. Waar geen alternatieven zijn kan de niet-afleveringsregeling slechts tot sanering van bedrijven leiden. Van de minder-afleveringsregeling is het tijdelijke karakter diskutabel. In de praktijk kan deze maatregel gemakkelijk functioneren als een overgang naar volledige bedrijfsbeëindiging. De vraag kan dan ook gesteld worden of achter deze maatregel niet een saneringsgedachte schuilgaat. Voordelig is de minder-afleveringsregeling voor bedrijven met hoge marginale variabele kosten, bijv. bedrijven met veel voeraankopen. De vraag is echter wat er met deze variabele produktiemiddelen gebeurt. Hier blijkt een ander bezwaar van deze regeling: niet gebruikte produktiemiddelen, zoals veevoer en grond kunnen gemakkelijk doorgeschoven worden naar andere producenten. De fabriekskontrolle heeft hierop geen greep.

De maatregel lijkt wel doeltreffend te zijn per producent of per bedrijf, echter nauwelijks voor de totale melkproduktie. Er wordt door de genoemde regelingen geen oplossing geboden voor de problemen in de zuivelsektor. Verwerpelijk is de regeling voor vrijwillige produktiebeperking voor zover zij leidt tot versnelde bedrijfsbeëindiging.

4. SUPERHEFFING

De laatste tijd geniet de mogelijkheid, tot het invoeren van een superheffing in de Europese Gemeenschap, groeiende belangstelling. Doel van deze heffing is, door middel van een zeer grote korting op - t.o.v. een referentiejaar - extra geproduceerde melk, de groei van de produktie af te remmen en zo het EG-budget te ontlasten.

Duidelijk is, dat hierdoor producenten, regio's en landen die bezig zijn met, of nog de mogelijkheid hebben tot, grote uitbreiding van de melkproduktie, eenzijdig getroffen zullen worden. Een ongenueanceerde toepassing van dit systeem zal daar grote spanningen kunnen oproepen. Indien deze regeling wordt ingevoerd in de vorm van een mengprijsstelsel, dient zij, om dezelfde redenen als m.b.t. de medeverantwoordelijkheidsheffing het geval was, te worden afgewezen. De boete op het surplus leidt dan slechts tot een daling van de gemiddelde melkprijs en zal nauwelijks een bijdrage leveren aan de beheersing van het aanbod. Dit zal met name het geval zijn als de uitvoering van de regeling aan de zuivelindustrie wordt overgelaten; het gevaar is dan groot, dat in de uitvoering "subjektieve" overwegingen gaan overheersen, waardoor de met de heffing beoogde effecten achterwege blijven.

In feite is de superheffing over de surplus-produktie een overbodige manoeuvre. De EG betaalt voor interventie, opslag en export aan de zuivelindustrie en -handel. Daarnaast int zij bij de zuivelindustrie weer een deel van dat geld in de vorm van de superheffing. Verkiezlijker zou dan ook zijn de interventie-, opslag- en exportsubsidies tot een bepaald contingent te beperken en daarnaast de surplus-produktie tegen de wereldmarktprijs te verhandelen.

De superheffing heeft voornamelijk tot doel, extra fondsen voor de EG te scheppen waarmee, zoals ook met het medeverantwoordelijkheidsfonds het geval is, de afzet dient te worden gestimuleerd. Wanneer echter de zuivelindustrie daartoe niet voldoende projekten kan ontwikkelen bestaat het geval dat dit geld aan andere doeleinden besteed wordt. Het is niet ondenkbaar dat het terugdraaien van de produktiequota tot een zeer groot fonds gaat leiden in handen van de EG-bureaucratie, een fonds dat onttrokken is aan zowel de zuivelindustrie als de melkveehouders.

Vermeld kan verder nog worden, dat het invoeren van een bedrijfsgebonden superheffing een zelfde administratief systeem vereist, als benodigd is voor de invoering van een bedrijfsgebonden quota-regeling.

5. ONTMOEDIGINGSHEFFING

De ontmoedigingsheffing is een strafheffing, waarmee gepoogd wordt, de melkproduktie op zeer intensief producerende bedrijven te beperken. Deze heffing geldt voor een bepaalde melkproduktie per hektare en heeft tot doel een bovengrens vast te stellen voor de produktie. De Europese Kommissie denkt thans aan een extra heffing op de melk van bedrijven die meer dan 15.000 liter per hektare produceren.

Tegen deze maatregel, die gezien kan worden als een vorm van kontingentering, zijn verschillende bezwaren in te brengen.

In de eerste plaats zal de uitvoering grote problemen met zich meebrengen. Het is voor zeer veel melkveebedrijven moeilijk vast te stellen hoeveel hektare er daadwerkelijk wordt gebruikt voor de produktie van melk. Dit geldt bijv. voor gemengde bedrijven (en de meeste melkveebedrijven in de EG zijn gemengd) en bedrijven met veel ruwvoeraankopen.

Verder is deze maatregel gericht op een bepaald type bedrijven, nl die welke zeer intensief produceren. Dit type bedrijven is echter niet uniform, waardoor de heffing sterk uiteenlopende effecten zal hebben. Ook zullen bedrijven die zeer economisch produceren (bijv door veeveredeling) hiervoor ongenuanceerd "gestraft" worden.

Duidelijk is, dat deze vorm van kontingentering alleen op bepaalde regio's van toepassing is (zoals bijv. een deel van de bedrijven in Nederland) en daarnaast op een zeer groot deel van de Europese Gemeenschap in het geheel niet. Dit laatste maakt de effectiviteit van de maatregel t.a.v. produktiebeheersing uiterst diskutabel.

Op bedrijven met een zeer hoge veebezetting per hektare zal de bovengrens wel een beperking kunnen inhouden en dus effect sorteren. Het overgrote deel van de melkveebedrijven in de EG is echter min of meer extensief; ook de grotere bedrijven kennen veelal een relatief lage veebezetting per hektare. Deze bedrijven worden met behulp van deze maatregel in niets belemmerd de produktie uit te breiden.

Gekonstateerd dient te worden dat de ontmoedigingsheffing uitblinkt in eenzijdigheid en geringe effectiviteit. Zij dient daarom met kracht te worden afgewezen.

6. KONKLUSIES

De tot nog toe behandelde oplossingen voor de problemen in de zuivel kunnen onvoldoende, eenzijdig, onwenselijk en soms zelfs onrealiseerbaar genoemd worden. De eenzijdigheid bestaat hierin, dat de complexe problematiek slechts voor een deel ernstig wordt genomen en dat alleen hiervoor een poging tot een oplossing wordt gedaan. Opvallend is, dat geen enkel voorstel er daadwerkelijk op uit is het produktie-overschot afdoende terug te dringen. Hiermede blijft de kern van de problemen in de zuivel onaangeroerd. Ook wordt de inkomenspositie van de melkveehouders nauwelijks als een dringend probleem ervaren. Het enige wat als werkelijk zorgelijk wordt beschouwd is het EG-budget; en dan is het nog de vraag of (uitgezonderd het voorstel voor de - tijdelijke - direkte vervangende inkomenstoelagen) hiervoor een doeltreffende oplossing wordt aangedragen.

Ook wat betreft het invoeren van een superheffing heeft het er alle schijn van, dat gepoogd wordt daarmee de status quo te handhaven.

Nogmaals dient gesteld te worden dat er - en dat geldt met name ook voor Nederland - veel te lang gewacht is met een serieuze discussie over de problematiek. Wordt er al over de naderende crisis gesproken, dan geschiedt dit te veel in een sfeer van vrijblijvendheid. Voor de konsekventies van eventuele maatregelen is men voortdurend teruggeschrokken; gepoogd is steeds alles zoveel mogelijk bij het oude te laten. Juist een qua zuivel geavanceerd land als Nederland dient deze passieve houding te vervangen door een actieve.

Wat nodig is, is dat voor de verschillende deelproblemen in hun samenhang een oplossing wordt gezocht, en bovendien, dat deze afdoende is. In dit geheel moet de terugdringing van het produktie-overschot centraal staan. Maatregelen die hieraan voorbij gaan zullen slechts schijnbaar resultaten opleveren en de problemen voor zich uit schuiven. Het gevolg is slechts dat de dreigende desintegratietendenzen in de EG zich doorzetten. Van de produktie-inkrimping mag het inkomen van de melkveehouders niet de dupe worden.

Het in het volgende hoofdstuk aan te dragen voorstel tot kontingentering van de melkproduktie is een poging, deze samenhangende oplossing te bieden.

IV VOORSTELLEN INZAKE DE MARKTORDENING IN DE ZUIVEL

Zonder ingrijpen zullen de EG-uitgaven voor de zuivelmarkt hoogstwaarschijnlijk tot een onaanvaardbaar niveau stijgen. Deze uitgaven zijn weliswaar historisch verklaarbaar, maar weerspiegelen niet de prioriteiten die thans t.a.v. het EG-beleid worden gesteld of zouden moeten worden gesteld. De structurele overschotten in de zuivelsektor belasten de Gemeenschap zodanig, dat dit politiek niet langer wordt aanvaard. Verwacht kan worden, dat mede onder druk van het Europese Parlement de prioriteitsstelling zodanig zal worden, dat de zuivellasten tenminste een geringer deel van het EG-budget zullen uitmaken. Het Gemeenschappelijke markt- en prijsbeleid dient gehandhaafd te worden, daarmede ook de herverdeling van inkomens t.o.v. de vrije markt ten gunste van de melkveehouders. Deze herverdeling dient zo mogelijk zonder de structurele zuiveloverschotten tot stand te komen. Dit houdt dan in, dat deze inkomens zo weinig mogelijk via het overheidsbudget en zoveel mogelijk uit de markt dienen te worden verkregen. Mede om deze reden dient de keuze voor aanvullende inkomens- toeslagen dan ook afgewezen te worden.

In de zuivel wreekt zich thans duidelijk de dubbele funktie van de marktprijs voor melk. Enerzijds dient deze marktprijs een aanvaardbare inkomenspositie in de melkveehouderij mogelijk te maken; anderzijds moet de prijs marktevenwicht tot stand brengen. De huidige situatie in de zuivel laat zien, dat beide doelstellingen niet zijn gerealiseerd, maar ook dat ze niet tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd. Het lage inkomensniveau van de producenten en de zuiveloverschotten laten zien, dat van de marktprijs het onmogelijke wordt verwacht. Zowel een hogere als een lagere melkprijs zal leiden tot een verdere verstoring van het marktevenwicht; een drastische prijsverlaging, die enig effect zou kunnen sorteren, is echter een onaanvaardbare aantasting van de inkomensdoelstelling.

Dit alles pleit voor een zuivelbeleid, waarin de marktprijs niet meer beide funkties moet vervullen. Met uitzondering van de reeds eerder genoemde kleinere bedrijven, zal de inkomensdoelstelling via de marktprijzen moeten worden gerealiseerd; het marktevenwicht dient echter door produktiebeheersende maatregelen tot stand te worden gebracht. Het prijsbeleid is dan zuiver een ondersteuningsbeleid en dient tot het op peil houden van de produktiebasis en van de inkomens. Het prijsniveau zal niet door overheidstoeslagen per eenheid produkt tot stand moeten komen, wat dus betekent dat de konsument de kostprijs van de melk zal moeten opbrengen. Op grond van deze overwegingen komt D'66 tot het volgende voorstel inzake de marktordening in de zuivel:

- a. Een direkte beperking van de melkproduktie in de gehele Europese Gemeenschap, in de vorm van afleveringsquota per bedrijf. Voor alle bedrijven in de EG die aan fabrieken leveren dient zo'n afleveringsquotum te worden vastgesteld (zie toelichting 2, 4, 5, 8 en 9).
- b. Als referentieperiode voor het vaststellen van het quotum dient een tijdvak van drie jaar te gelden.
- c. Gezien de huidige overschotten dient gedacht te worden aan een totale produktiebeperking van ongeveer 10%. Dit overschot zou kunnen worden afgebroken in een periode van vijf jaar en dan met 2% per jaar. Het cijfer van 10% moet sterk afhankelijk worden gezien van toekomstige marktontwikkelingen.
- d. Het gelijktijdig zodanig verhogen van de richtprijs van melk, dat het inkomensniveau van de producent, voor zover dat door de quotering wordt verlaagd, niet zal worden aangetast. De prijsverhoging in de zuivel heeft dan twee komponenten, nl. naast een compensatie voor de kostprijsverhoging een compensatie voor het door de produktiebeperking tot stand gebrachte inkomensverlies. Het moet als wenselijk worden beschouwd, dat de landbouw ook voor de kostprijsverhoging een volledige compensatie verkrijgt. (Zie toelichting 1, 5 en 6.)
- e. De fabrieken zullen de boven de quota van hun gezamenlijke leveranciers geproduceerde hoeveelheden zonder steun af moeten zetten (zie toelichting 1).
- f. De besparingen die door deze maatregelen op het EG-budget worden verkregen komen weer ten goede aan de algemene middelen. Onderzocht moet worden in hoeverre deze vrijkomende gelden ook weer in de landbouw kunnen worden besteed, echter dan op beleidsterreinen die voor een verdere ontwikkeling in aanmerking komen, zoals de regionale politiek, een werkgelegenheidsbeleid en innovatiepolitiek. Overigens zal ook een gedeelte van de besparingen tenminste tijdelijk nodig zijn om nadelige effecten van de quotering op te vangen. (Zie toelichting 7.)
- g. Bij de uitvoering van de maatregel zouden de lidstaten, binnen de aangegeven doelstelling en aanpak, over een zekere mate van vrijheid moeten beschikken. Dit impliceert wél, dat de lidstaten afzonderlijk de voorgenomen produktiebeperking tot stand dienen te brengen. De eigen variatie van uitvoering door de lidstaten heeft wel de goedkeuring van de Europese Commissie nodig (zie toelichting 2 en 3).
- h. De medeverantwoordelijkheidsheffing (die toch al zoveel bezwaarlijke kanten heeft) past niet in dit systeem en dient te worden afgeschaft.

TOELICHTING EN AANVULLENDE OPMERKINGEN BIJ DIT VOORSTEL

1. De quotering van de produktie per bedrijf houdt in, dat er een differentiatie in de prijsvorming tot stand wordt gebracht. Voor de binnen het quotum geproduceerde hoeveelheid krijgt de producent de volle prijs; de lagere opbrengst van de surplusproduktie komt uitsluitend te rusten op de quotum-overschrijding. Door deze gedifferentieerde marginale opbrengst onderscheidt dit systeem zich van het mengprijsstelsel. De effectiviteit van dit stelsel t.a.v. de produktiebeheersing is dan ook veel groter. De surplusproduktie zal tegen vrije markt-prijzen kunnen worden afgezet (het produktieoverschot valt dus buiten het markt- en prijsbeleid). Als het voorstel is uitgevoerd zal er sprake zijn van markt-evenwicht. Wel zal dit evenwicht waarschijnlijk tot stand komen bij een iets kleiner kwantum dan thans, door de hogere marktprijs van de melk.
 2. Het totale quotum dat voor elke lidstaat resulteert zal in eerste instantie leiden tot een belemmering van de regionale specialisatie in de Gemeenschap, voor zover deze op de afzonderlijke lidstaten betrekking heeft. Bij toekomstige toewijzing van vrijkomende en nieuwe quota is een differentiatie per land mogelijk. De afweging die ten grondslag ligt aan deze toedeling is een politieke zaak. Vooraf vastgestelde criteria dienen hierop uitsluitsel te geven.
 3. Het is ondoenlijk voor elke lidstaat eenzelfde toewijzingssysteem voor de quota vast te stellen. Elk land dient daarom eigen variaties op het beleid van toewijzing per bedrijf te worden toegestaan. Deze vrijheid geldt ook bij de latere herverdeling en uitbreidingsmogelijkheden van quota per bedrijf; de criteria van toewijzing zullen per land en mogelijk binnen elk land per regio uiteen kunnen lopen. Hierbij bestaat wel het probleem, dat de grotere lidstaten sterker regionaal gedifferentieerd zijn dan de kleinere; daardoor zouden ze in staat kunnen zijn een eenzijdig regionaal structuurbeleid te voeren mede met behulp van quota-toewijzingen. Onwenselijkheden zouden kunnen worden voorkomen door extra toewijzingscriteria en de uiteindelijke goedkeuring van de nationale variatie door de Europese Commissie.
- Een faktor die deze zaak sterk zal kunnen vereenvoudigen is, dat in vele lidstaten de uitvoering van de maatregelen tot sommige regio's kan worden beperkt. Daar waar nauwelijks of geen levering van melk aan de zuivel-industrie plaats vindt, is kontingentering niet zinvol of zelfs onuitvoerbaar (zie hiertoe de bijlage over de dichtheid van de melkaflevering in de Gemeenschap). Dit betekent ook een sterke vereenvoudiging van de administratieve problematiek.

4. In het voorgaande is er al van uitgegaan, dat de quota niet verhandelbaar mogen zijn. Door verhandelbaarheid zou op de quota een prijs komen te staan; dit zou leiden tot hogere produktiekosten van de melk, waarmee de inkomensdoelstelling van de prijsverhoging van melk weer ondergraven zou worden. In plaats van via de vrije markt dienen de quota gedistribueerd te worden door een onafhankelijke instantie. Niet alleen door bedrijfs- of produktiebeeindiging, ook, na het tot stand brengen van marktevenwicht, door verruiming of inkrimping van het totale of nationale produktiequotum, dient produktieruimte aan producenten te worden toegewezen. Door de vraag naar quota te laten beoordelen door een onafhankelijke instantie, en wel aan de hand van een stelsel van criteria, worden beleidsdoelstellingen die aan deze criteria ten grondslag liggen bepalend voor de distributie van de quota. Verschillende prioriteiten kunnen in de criteria tot uitdrukking worden gebracht; gedacht kan worden aan enige voorrang voor zeer efficiënte bedrijven, het scheppen van kansen voor kleine ondernemende boeren, het steunen van jonge boeren, het voeren van een regionaal beleid, het steunen van produkt-innoverende zuivelondernemingen etc..

Dat de distributie van quota door een onafhankelijke instantie dient te worden geregeld houdt in, dat zuivelondernemingen of -fabrieken hiervoor niet in aanmerking komen.

5. Door de kontingentering en de additionele prijsverhoging wordt, wat betreft de totale som, het bestaande inkomensniveau gehandhaafd; de verdeling van dit totaal-inkomen over de verschillende bedrijven verandert wel. Zo zullen bedrijven met een hoog vaste kosten-cijfer eerder een inkomensachteruitgang moeten inkasseren, terwijl bedrijven met relatief hoge marginale variabele kosten in een voordelige situatie verkeren. In eerste instantie, d.w.z. gedurende de produktie-inkrimping, is hiermede nauwelijks rekening te houden. Bij de verdeling van nieuwe quotum-ruimte kan hierop mogelijk enigszins gecorrigeerd worden, zoals ook onderscheid gemaakt kan worden tussen bedrijven in gebieden die eenzijdig zijn aangewezen op melkveehouderij en bedrijven met alternatieve teeltmogelijkheden.

6. De beheersing van het marktevenwicht in de zuivel maakt het mogelijk, dat er in de melkveehouderij een inkomensbeleid wordt gevoerd, dat bevrijd is van de huidige konsekwenties voor het produktie-volume.

In eerste instantie is gekozen voor het handhaven van het bestaande (gemiddelde) inkomensniveau. Of dit inkomen later dient te worden bijgesteld is een zaak van politieke afweging. De konsument zal in ieder geval een hogere

prijs voor de zuivelprodukten moeten betalen, zowel vanwege een kostprijs-kompensatie als vanwege de prijskompensatie voor de produktiebeperking. Voor de kompensatie voor de produktiebeperking betekent dit, in een indikatieve zin, het volgende. Uitgaande van de beperking van 2% (per jaar) en een vaste kosten-percentages van de produktie van tussen de 50% en 75% van de totale kostprijs van de melk, zal de prijsverhoging van de melk, af-boerderij, 50% - 75% van de 2%, te weten 1% à 1,5% bedragen om het inkomensniveau te handhaven. Er van uitgaande, dat de huidige opbrengstprijzen van melk gelijk is aan de kostprijs, en deze op 68 cent per kg gesteld, dan is een vergoeding van ten hoogste 51 cent per niet-geleverde kg melk voldoende. Deze vergoeding leidt tot een totaal bedrag, dat ongeveer overeenkomt met de bijdrage van het EG-budget aan de afzet van de overproduktie. De 2%-inkrimping zal voor de konsument een prijsstijging van ongeveer 0,5% - 0,75% betekenen. Deze kompenserende bijdrage voor de produktiebeperking is aanmerkelijk geringer dan de kompensatie voor de kostprijsverhoging als gevolg van de inflatie, en die komt vanzelfsprekend voor rekening van de konsument. De effecten voor de konsument geven in het Verenigd Koninkrijk waarschijnlijk de grootste problemen. Daar krijgt men een beperking van de produktie opgelegd en blijft men dus langer afhankelijk van de betrekkelijk dure aanvoer van het kontinent. In Italië en Griekenland kan nog betrekkelijk veel zonder tussenkomst van de zuivelindustrie in de behoeften worden voorzien. Daar treedt dus nauwelijks enig effect op.

Ter vergelijking met de bovengenoemde indikatieve cijfers is het interessant een gefundeerde berekening van het LEI aan te halen (uit publikatie No 3.100, juli 1980, tabel 7). In deze studie over de gevolgen van een eventuele kontingentering voor enige bedrijfstypen en onder verschillende omstandigheden, komt het LEI tot berekeningen voor de noodzakelijke melkprijsverhoging om de gederfde arbeidsopbrengst te kompenseren. De door het LEI gehanteerde vooronderstellingen worden niet vermeld. De cijfers in de tabel geven in procenten de melkprijsverhoging weer, die noodzakelijk is om de gederfde arbeidsopbrengst bij vermindering van de melkproduktie met 1% te kompenseren.

	<u>Gezinsbedrijf</u>		<u>Tweemansbedrijf</u>	
	5000kg melk/ koe	6000kg melk/ koe	5000kg melk/ koe	6000kg melk/ koe
- Verlaging van de melkproduktie van 6000 tot 5000kg	-	0,90	-	0,90
- Inkrimping van de melkveestapel (incl. jongvee) met 15% en vermindering van de stikstofgift	0,32	0,40	0,55	0,58
- Inkrimping van de melkveestapel (incl. jongvee) met 15% en alternatief grondgebruik (akkerbouwgew.)	0,30	0,39	0,43	0,50

Vermeld dient nog wel te worden dat het LEI is uitgegaan van een produktie-inkrimping van 15%.

7. De besparingen die op het EG-budget worden verkregen zouden ook ten goede kunnen komen aan de landbouw. De vrijkomende fondsen zouden vooral moeten worden besteed in het kader van een landbouw-werkgelegenheidsbeleid, met name in de vorm van arbeidssubsidies. Deze subsidies komen dan ten goede aan kleinere bedrijven, grondgebonden nevenbedrijven en beheersbedrijven in het kader van het landschapsbeheer. Dit houdt in dat het aksent van de subsidiëring verlegd wordt van de zogenaamde ontwikkelingsbedrijven naar de kleinere. In sectoren met overschotten dienen strikt produktiestimulerende subsidies niet meer plaats te vinden; andere vormen van subsidiëring, zoals kostprijsverlagende of arbeidsverlichtende, blijven ook in deze sectoren zinvol.

Het gevolg van de beleidswijzigingen is, dat de bestedingen verlegd worden naar andere, steeds meer gewicht verkrijgende prioriteiten.

Hiernaast dienen mogelijk tijdelijk fondsen beschikbaar te worden gehouden voor toeleverende en verwerkende industrieën in de zuivelsektor, die door de gedwongen produktie-inkrimping in de knel raken. Dit kan bijv. die ondernemingen treffen, die sterk op export naar derde landen zijn gericht en daarmee afhankelijk zijn van exportrestituties. Dergelijke ondernemingen dienen zich aan te kunnen passen aan de gewijzigde omstandigheden. Ook andere afhankelijken, zoals zelfstandige RMO-chauffeurs, zouden eventueel van deze fondsen kunnen profiteren.

8. Niet betrokken in het kontingenteringsstelsel zijn die producenten die niet aan de zuivelindustrie leveren. Alleen via de zuivelfabrieken kunnen gegevens worden verkregen over de geproduceerde hoeveelheden, waardoor

dan het geproduceerde kwantum kan worden beheerst. Dit houdt in, dat bijv. vele zeer kleine producenten en zelfkazers, die hun produkten partikulier verhandelen, "ongelimiteerd" kunnen blijven produceren. De totale produktie van deze melkveehouders is echter zeer gering en er is geen reden een aanzienlijke uitbreiding te verwachten, zodat het effect van een eventueel - uiterst moeilijk realiseerbaar - ingrijpen, zeer klein zou zijn. Zo produceren de 35% van de melkveehouders in de Gemeenschap, die er minder dan vijf melkkoeien op na houden, samen slechts ongeveer 10% van de totale hoeveelheid melk.

9. Het verdient aanbeveling de quota niet uit te drukken in kg melk, maar in kg melkvet. Door deze vorm van quotering wordt het eigenlijke produkt, waaruit de overschotten bestaan, getroffen; de maatregel is hierdoor effectief, hetgeen bij de quotering van de kg melk niet het geval zou zijn. Bovendien zouden in het laatste geval producenten er toe kunnen overgaan de produktie-inkrimping te ontwijken door te streven naar hogere vetgehaltes van de gelijke hoeveelheid melk. Door de quotering van de kg melkvet wordt de eiwitproduktie niet direkt getroffen.

10. Er zal een grote inspanning van het administratieve apparaat in de EG-lidstaten gevergd worden om de maatregelen voor de produktiebeperking door te voeren. Nogmaals zij hier opgemerkt, dat de administratieve problematiek minder groot is, als de maatregelen in bepaalde lidstaten beperkt kunnen blijven tot de regio's met een grote afleveringsdichtheid.

V EFFEKTEN VAN DE KONTINGENTERING OP DE OVERIGE AGRARISCHE PRODUCTIE

De kontingenteringsregeling is niet neutraal t.a.v. de overige agrarische produktie. De terugdringing van de totale hoeveelheid geproduceerde melk zal leiden tot een geringer beslag op de thans in deze sektor aangewende produktiemiddelen.

In eerste instantie zal de kontingentering leiden tot een extensivering van de melkproduktie; de vaste produktiemiddelen (grond, gebouwen, arbeid) zullen minder intensief ingeschakeld worden en op de variabele produktiemiddelen kan worden bezuinigd. Het kan zijn dat de producenten hiermede genoegen nemen of zelfs móeten nemen en zich tevreden stellen met de compenserende prijstoeslagen op de geringere hoeveelheid produkt. Het uiteindelijke effect is dan uitsluitend een daling van de produktie. Dit resultaat is het meest waarschijnlijk op bedrijven waar zeer intensief geproduceerd wordt en in gebieden waar alternatieven nauwelijks denkbaar zijn. Vervolgens is het mogelijk, dat de producenten het niet bij deze extensivering zullen laten, maar de melkproduktie voortdurend gaan intensiveren (bijv. blijvend streven naar een hogere melkproduktie per koe, een grotere graslandproduktie per ha). Deze ontwikkeling is zeer waarschijnlijk, daar het economisch aantrekkelijk blijft een zo hoog mogelijke melkproduktie per koe te bereiken (dit betekent ook, dat een produktie tegen een lagere kostprijs altijd nog mogelijk blijft). Gegeven het vastgestelde quotum melk zal er een onderbezetting van de vaste produktiemiddelen ontstaan, die dan kan worden benut voor alternatieve doeleinden. De produktie-effecten die het gevolg zijn van de intensivering, zullen per regio sterk uiteenlopen, bijv. afhankelijk zijn van de mogelijkheden die de grond biedt, of van bestaande kennis en ervaring. Vooral gemengde bedrijven zullen zeer gemakkelijk kunnen omschakelen. Waarschijnlijk is, dat andere produktiesektoren een vergroot aanbod tegemoet moeten zien.

Het probleem in de landbouw is echter, dat voor nagenoeg alle produkten het produktieplafond reeds bereikt is of er al sprake is van overproduktie. Vooral de intensieve veehouderij zou vrij snel met uitbreiding te maken kunnen krijgen, vooral daar waar de grond geen akker- of tuinbouw mogelijk maakt.

Voor de in prijs beschermde produkten zal het produktiekwantum sterk kunnen gaan stijgen, voor de in prijs niet beschermde produkten zou de neerwaartse druk op de prijzen groter kunnen worden, met als eventueel gevolg negatieve inkomenseffecten. Over allerlei konsekwenties voor het landbouwbeleid kan echter niet, dan zeer vaag gespekuleerd worden, zodat hier met deze algemene opmerkingen volstaan dient te worden.

VI DE GEVOLGEN VAN HET KONTINGENTERINGSBELEID VOOR DE WERELDMARKT EN
DE DERDE WERELD

Het grote overschot aan zuivelprodukten, dat met behulp van exportsubsidies op de wereldmarkt wordt afgezet, heeft een neerwaarts effect op de hoogte van de wereldmarktprijzen. Door de huidige krisisafwenteling met behulp van een mengprijsstelsel, waardoor de produktie zal blijven toenemen, zullen de wereldmarktprijzen van zuivelprodukten verder onder druk worden gezet. De toenemende overproduktie en dalende wereldmarktprijzen zullen leiden tot een extra beroep op de benodigde exportrestituties. De met het mengprijsstelsel beoogde afwenteling van een deel van de budgetlasten op de producent, leidt daarmee toch weer tot een groter beslag op het budget.

Een ander nadelig gevolg van de lage wereldmarktprijzen heeft betrekking op derde wereld-landen. In het algemeen beschikken deze landen niet over een beschermde markt. De lage prijzen hebben dan konsekventies voor die landen die behoefte hebben aan de ontwikkeling van een eigen zuivelproduktie, of waarvoor deze ontwikkeling wenselijk zou zijn. Door de buiten de lokale markten bestaande open marktsituatie, kan het produktiepotentieel in deze landen slechts zeer moeilijk tot ontwikkeling komen: de konkurrentiekracht van de export uit de eerste wereld is veelal onweerstaanbaar. Samenhangend hiermede kunnen deze landen zich gemakkelijk instellen op de lage prijzen van de import en een eigen produktieapparaat verwaarlozen. De invloed van het EG-zuiveloverschot op de wereldmarkt is groot: ongeveer 50% van de handel op de wereldmarkt is afkomstig uit de Gemeenschap. Dit kwantum is vele malen groter dan het voor industriële verwerking bestemde deel van de zuivelproduktie in de derde wereld.

Voor vele ontwikkelingslanden zijn de EG-zuiveloverschotten zeer nadelig geweest voor de eigen inheemse voedselvoorziening. De zuivelimporten hebben de eigen eiwitproduktie ondermijnd en bijgedragen aan de desintegratie van het voedselpakket. Voor vele van deze landen is een eigen zuivelproduktie onnodig of zelfs schadelijk.

De gevolgen van de uit het kontingenteringsbeleid resulterende afbraak van de overschotten in de Gemeenschap zullen voor de derde wereld omvangrijk en verscheiden zijn. De wegvallende import zal een groter beroep op zelfvoorziening in voedingsmiddelen inhouden, terwijl ook de handelsmogelijkheden van deze landen bevorderd worden. Wel zullen deze landen gesteund moeten worden in de (weder-)opbouw van een eigen eiwitvoorziening. Andere landen in de derde wereld zullen, gesteund door hogere wereldmarktprijzen, beter in staat zijn een eigen zuivelindustrie op te bouwen.

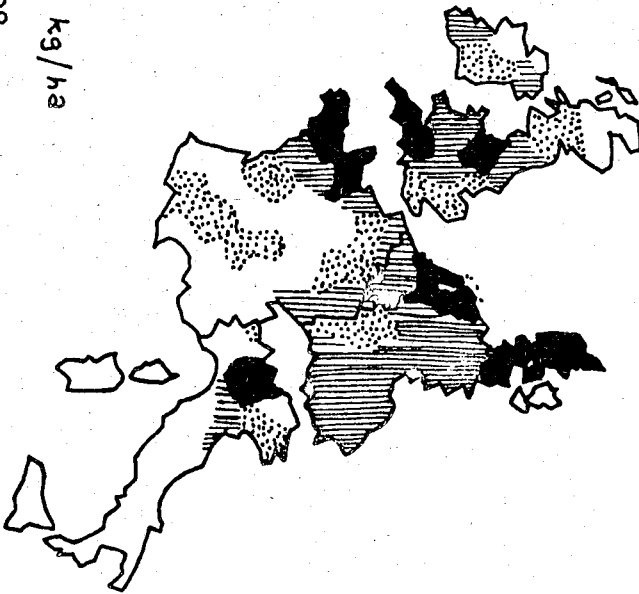
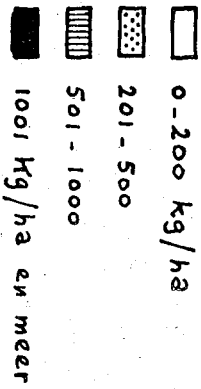
Hierbij dient vermeld te worden, dat de Europese Gemeenschap altijd nog zal kunnen exporteren tegen (waarschijnlijk hogere) wereldmarktprijzen, zoals thans ook geschiedt vanuit andere derde landen (U.S.A., Australië, etc.). Een grote vlucht zal dit waarschijnlijk niet nemen. Voorkomen moet worden, dat andere exporterende landen de EG-export naar de derde wereld overnemen; het gunstige effect van de afbraak van de overschotten voor deze landen, zou daarmee ongedaan worden gemaakt. Wat dit betreft zal aan een internationale regeling van de zuivelexport naar de derde wereld niet te ontkomen zijn. Ook leveranties van zuivelprodukten aan derde wereld-landen in geval van incidentele kalamiteiten of structurele voedseltekorten, zal moeten geschieden in het kader van internationale afspraken. Op deze wijze zouden tevens regelingen kunnen worden getroffen voor het handhaven van zekere nood-voorraden aan zuivelprodukten.

Samenhangend met het toenemende krachtvoergebruik heeft de grote zuivelproductie in de Gemeenschap grondstofexporterende landen gunstige mogelijkheden geboden (overigens gelden deze afzetmogelijkheden ook voor in de EG voortgebrachte grondstoffen, zoals voedergranen). De gevolgen van de kontingentering voor grondstof-producerende landen kunnen negatief zijn, als de verminderde productie leidt tot een daling van het krachtvoergebruik. Dit laatste is niet zeer waarschijnlijk, gezien de voordeligheid van een hoge melkproductie per koe en een daarmee gepaard gaand hoog krachtvoergebruik. Mochten de gevolgen voor sommige, zeer eenzijdig op grondstoffen-export georiënteerde derde wereld-landen groot zijn, dan zal enig tegemoet komen op grond van internationale afspraken nodig zijn. Verwacht kan worden, dat de gunstige effecten van het wegvallen van de gesubsidiëerde zuivelexport van de Europese Gemeenschap de nadelige verre zullen overtreffen.

BIJLAGE

(Bron: Produktschap van de Zuivel)

DICHTHEID VAN DE MELKAFLEVERING PER REGIO IN DE E.G.



9
1982

LITERATUURLIJST

1. Ir. G. Meester: Prijs en Inkomensbeleid voor de landbouw in de EG: Alternatieven en hun effecten, LEI-publ. nr. 1.16.
2. J. Beumer en drs. L.B. van der Giessen: De invloed van kontingentering van de melkproduktie op bedrijfsplan en arbeidsopbrengst van weidebedrijven, LEI-publ. nr. 3.100.
3. H. Dijkstra: De concurrentiepositie van Ierland op het gebied van de produktie van gras en melk, Wageningen, 1978.
4. Nota: Bedrijfs grootte en produktiebeheersing, Min. van Landbouw en Visserij, februari 1979.
5. J.F. van Riemsdijk: Het landbouwbeleid en het lot van de boer. Bijlage E.S.B. 2865, 1972.
6. J.F. van Riemsdijk: A System of Direct Compensation Payments to Farmers as a Means of Reconciling Short-run to Long-run Interests, Eur. R.agr. Eco.1, 1973.

**STICHTING WETENSCHAPPELIJK
BUREAU D'66**

**Bezuidenhoutseweg 195
2594 AJ Den Haag
Telefoon: 070-858303
Postgiro: 3322213**

