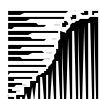


# **Pad naar flat rate, een begaanbare weg?**

*Een verkenning naar de alternatieven van de  
grondslagen voor toedeling van inkomenstoelagen  
in de landbouw*

Pim Bruins  
Jan van Esch  
Jacqueline Jansen  
Monique Mooren  
Jacob van Vliet  
Willem van Winden



landbouw, natuur en  
voedselkwaliteit

© 2006 Directie Kennis, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport DK nr. 2006/041  
Ede, 2006

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij de directie Kennis onder vermelding van code 2006/dk041 en het aantal exemplaren.

Oplage 100 exemplaren

Samenstelling Pim Bruins, Jan van Esch, Jacqueline Jansen, Monique Mooren,  
Jacob van Vliet, Willem van Winden

Druk Ministerie van LNV, directie IFZ/Bedrijfsuitgeverij

Productie Directie Kennis  
Bedrijfsvoering/Publicatiezaken  
Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41  
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede  
Telefoon : 0318 822500  
Fax : 0318 822550  
E-mail : [DKinfobalie@minlnv.nl](mailto:DKinfobalie@minlnv.nl)

# Voorwoord

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie (EU) heeft tot doel de landbouwers een redelijke levensstandaard te bieden en de consumenten tegen eerlijke prijzen te voorzien van kwalitatief goed voedsel. Het GLB is 50 jaar geleden tot stand gekomen. De stichters van de EU hadden toen net een periode van voedseltekorten achter de rug, die 10 jaar of langer had geduurd. Daarom heeft het GLB aanvankelijk de productie van basisvoedsel gesubsidieerd met het oog op zelfvoorziening.

Het streven om voor de belangrijkste voedingsmiddelen te allen tijde zelfvoorzienend te zijn leidde na verloop van tijd tot buitensporige overschotten. Daarom is het landbouwbeleid op een aantal momenten ingrijpend gewijzigd. Een belangrijke hervormingsstap is o.a. geweest toen op de Europese Raad van Berlijn van 26 maart 1999 een politiek akkoord over Agenda 2000 werd bereikt. Agenda 2000 is een actieprogramma dat voornamelijk ten doel heeft de communautaire beleidslijnen te versterken en de Europese Unie een nieuw financieel kader te geven. Medio 2003 is besloten verder uitvoering te geven aan de beginselen van Agenda 2000. Het gaat om de meest ingrijpende veranderingen van het GLB sinds dit in 1958 van start is gegaan. De productiesubsidies waren al grotendeels vervangen door rechtstreekse steun aan de landbouwers en bij de uitwerking van Agenda 2000 is besloten die rechtstreekse steun voor een belangrijk deel los te koppelen van de productie. Verder worden er randvoorwaarden verbonden aan de steunverlening: de landbouwers krijgen de steun slechts volledig uitbetaald als zij regels op het gebied van het milieu, de voedselveiligheid, de gezondheid van dieren en planten en het dierenwelzijn naleven en als zij hun grond in een goede landbouwconditie houden en hun verantwoordelijkheid voor het landschapsbehoud op zich nemen.

De uitwerking van de afspraken van 2003 zullen in 2009 geëvalueerd worden. Voorafgaand daaraan zal naar verwachting een discussie op gang komen over de grondslagen van de inkomensvoelers die agrariërs vanaf 2006 zullen ontvangen. Om voorbereid te zijn op deze discussie wordt in dit rapport een aantal effecten van de huidige grondslagen voor inkomensvoelers in kaart gebracht en mogelijke alternatieven verkend voor de periode na 2009.

DE DIRECTEUR DIRECTIE KENNIS  
Dr. J.A. Hoekstra



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1	Achtergrond	9
1.1.1	Agenda 2000	9
1.1.2	Uitwerking Agenda 2000	10
1.1.3	Historische referentie of regio	10
1.1.4	Discussie in de aanloop naar tussenevaluatie	10
1.2	Doel	11
1.3	Probleem/vragen	11
1.4	Werkwijze en leeswijzer	11
1.5	Projectorganisatie	12
1.6	Samenhang met andere projecten	12
<b>2</b>	<b>Hervorming van het GLB</b>	<b>13</b>
2.1	Hoofdpijnen hervorming GLB	13
2.1.1	Ontkoppeling en bedrijfstoelage	13
2.1.2	Cross Compliance of randvoorwaarden.	14
2.1.3	Modulatie en korting voor de nationale reserve	14
2.1.4	Financiële discipline	14
2.1.5	Zuivel en suiker	15
<b>3</b>	<b>Hybride modellen in Denemarken, Duitsland, Engeland en Luxemburg</b>	<b>17</b>
3.1	(Dynamische) hybride modellen	17
3.2	Motieven	19
3.3	Effect(en) op landbouwstructuur, grondprijzen en uitvoeringslasten	19
3.4	Conclusies	21
<b>4</b>	<b>Ontwikkelingen in de Nederlandse landbouw in de periode 2006-2009</b>	<b>23</b>
4.1	Regelingen die recht geven op toeslagrechten.	23
4.2	Ontwikkelingen in de plantaardige sectoren	24
4.2.1	Markt en prijsontwikkelingen.	24
4.2.2	Implementatie suikerhervorming	25
4.2.3	Reactie op toeslagrechten	25
4.2.4	Een gemakkelijke weg naar flat rate in de akkerbouw?	26

4.3	Ontwikkelingen in de melkveehouderij	27
4.3.1	Markt- en prijsontwikkelingen	27
4.3.2	Invloed van invoering van de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid	28
4.3.3	Toeslagrechten en de reactie van de melkveehouderij	28
4.3.4	Een gemakkelijke weg naar het pad van flat rate?	31
4.4	Ontwikkelingen in de houderij van runderen voor vleesproductie en van schapen	31
4.4.1	Markt en prijsontwikkelingen	32
4.4.2	De implementatie van het hervormde Gemeenschappelijk landbouwbeleid	33
4.4.3	Een gemakkelijke weg naar het pad van flat rate?	33
4.5	Handel in en verhuur van toeslagrechten	35
4.6	Toeslagrechten een vermogenscomponent?	36
4.7	Conclusies	36
<b>5</b>	<b>Mogelijkheden voor verandering</b>	<b>39</b>
5.1	Keuzes vooraf	39
5.2	Motieven voor verandering	40
5.2.1	Brief aan Tweede Kamer en Kiezen voor Landbouw	40
5.2.2	Overige motieven	41
5.2.3	Opties en varianten op een flat rate stelsel	42
5.2.4	Beelden bij varianten van het flat rate stelsel	43
5.3	Beoordelingskader	44
5.3.1	Inkomensoverdrachten van historisch naar flat rate stelsel	45
5.3.2	Beoordeling	47
5.4	Resultaten van de varianten	49
5.5	Conclusie	50
<b>6</b>	<b>Andere ideeën voor veranderingen</b>	<b>51</b>
<b>7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>53</b>
7.1	Motieven voor flat rate	53
7.2	Verwachte effecten van flat rate	53
7.3	Reacties in Nederland in relatie tot flat rate	54
7.4	Effecten van varianten	56
7.5	Bijdrage van ander stelsel aan concurrentie	56
7.6	Bijdrage van ander stelsel aan verduurzaming	57
7.7	Bijdrage van ander stelsel aan kostenbeheersing	57

<b>Verantwoording</b>		<b>59</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Nadere details uitwerking ontkoppeling</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Samenvatting van de implementatie-modellen in de verschillende lidstaten</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Denemarken</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Duitsland</b>	<b>73</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Engeland</b>	<b>81</b>
<b>Bijlage 6</b>	<b>Luxemburg</b>	<b>89</b>
<b>Bijlage 7</b>	<b>Toetsing van de modellen</b>	<b>91</b>
<b>Bijlage 8</b>	<b>Premiebedragen rundvee/schapen en omvang vleesveesectoren</b>	<b>95</b>
<b>Bijlage 9</b>	<b>Ontwikkeling in de structuur van plantaardige en dierlijke sectoren</b>	<b>97</b>
<b>Bijlage 10</b>	<b>Ontkoppeling van de steun voor de productie van aardappelzetmeel</b>	<b>103</b>





# 1 Inleiding

Op 27 juni 2003 bereikten de ministers van Landbouw van de Europese Unie (EU) een akkoord over een verdere hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Centraal uitgangspunt daarin is de verschuiving van productiesteun naar inkomenssteun via inkomensvoetlagen. In het akkoord staan zowel generieke bepalingen als keuzemogelijkheden voor een aantal onderwerpen waaraan de lidstaten, binnen strakke grenzen, een eigen invulling mochten geven. In april 2004 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de besluiten voor de nationale keuzes voor het GLB aan de Tweede Kamer bekend gemaakt. Tot ten minste 2009 zullen de gemaakte keuzes de basis vormen voor de uitvoering van de GLB-hervorming in Nederland. In 2009 is een tussenevaluatie voorzien. Vooruitlopend hierop wil LNV graag een beeld krijgen van de mogelijkheden voor het toepassen van een flat rate stelsel in Nederland. De Directie Landbouw (DL) heeft daarom de Directie Kennis (DK) verzocht een verkenning uit te voeren.

## 1.1 Achtergrond

Het GLB dateert uit de periode van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. Het belangrijkste doel van het GLB was voldoende voedselproductie voor de Europese bevolking te garanderen. Daarnaast moest het GLB zorgen voor een redelijke levensstandaard voor de Europese boeren, een stabiele markt voor landbouwproducten en redelijke prijzen voor de consumenten.

Het GLB was succesvol, zelfs zo dat grote overschotten aan diverse landbouwproducten als graan, wijn en melk ontstonden. Daarop hebben de Europese lidstaten het beleid gewijzigd onder andere door kwantitatieve beperkingen in te stellen. Het bekendste voorbeeld van kwantitatieve beperking is de melkquotering, die in 1984 werd ingesteld. Begin jaren negentig nam de internationale druk op het GLB en de afscherming van de Europese markten verder toe. In reactie daarop gaf de Europese Landbouwcommissaris Mac Sharry in 1992 de aanzet voor een ingrijpende hervorming van het beleid. Deze bestond uit een verlaging van de garantieprijzen voor landbouwproducten en een compensatie voor de boeren in de vorm van directe inkomenssteun. Het belangrijkste doel was om de EU-landbouwproducten geleidelijk naar het niveau van de prijzen op de wereldmarkt te brengen.

### 1.1.1 Agenda 2000

Tijdens de Europese Raad van Berlijn (1999) werd besloten tot een volgende hervorming van het GLB. Deze is sindsdien bekend onder de naam Agenda 2000. Aanleiding was niet alleen de aanhoudende internationale druk op het beleid, maar ook een gedragsverandering onder de Europese consumenten. De welvarende Europese burger maakte zich geen zorgen meer of er wel voldoende voedsel was, maar ging hogere eisen stellen aan de kwaliteit en de productiewijze van het voedsel. De hervorming was ook noodzakelijk vanwege de uitbreiding van de Unie met tien landen uit Midden- en Oost-Europa, waardoor het aantal boeren in de EU verdubbelde. Sinds de vaststelling van Agenda 2000 bestaat het GLB uit twee pijlers: het markt- en inkomensbeleid ("de eerste pijler") en de duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden ("de tweede pijler").

In Agenda 2000 zijn nieuwe doelstellingen voor het GLB geformuleerd:

- vergroten van marktgerichtheid en concurrentievermogen van de Europese landbouw;
- verbeteren van de veiligheid en de kwaliteit van agrarische producten;
- stabilisatie van inkomens van Europese boeren;
- integratie van natuur en milieu in het landbouwbeleid;
- ontwikkeling van de plattelandsgebieden.

#### **1.1.2 Uitwerking Agenda 2000**

In 2003 zijn afspraken gemaakt over de uitwerking van Agenda 2000. Daarbij is afgesproken dat de Europese subsidies losgekoppeld worden van de productie. Aan het verkrijgen van de subsidies worden voorwaarden gesteld op het gebied van milieu, voedselveiligheid, gezondheid van dieren en planten, dierenwelzijn en het in een goede landbouwconditie houden van cultuurgrond. Het hervormde GLB moet meer in overeenstemming zijn met de wensen van consumenten en belastingbetalers. Daarnaast moet de lossere band tussen productie en subsidies de landbouwers in de EU meer concurrerend en marktgericht maken en voor inkomensstabiliteit zorgen. De hervorming moet tevens de onderhandelingspositie van de EU versterken bij de handelsbesprekingen die in de World Trade Organisation (WTO) worden gevoerd. Om te voorkomen dat productie wordt opgegeven kunnen de lidstaten ervoor kiezen om onder bepaalde voorwaarden en binnen grenzen een beperkte koppeling tussen subsidies en productie te handhaven. De verschillende elementen van de hervorming zullen afhankelijk van lidstaat en onderwerp in de jaren 2004 t/m 2007 van kracht worden. Zo wordt de verlaging van de interventieprijzen voor boter en mager melkpoeder in alle lidstaten al in 2004 ingevoerd maar wordt de zuivelpremie in Nederland pas in 2007 ontkoppeld, terwijl dat in Engeland al in 2005 gebeurt.

#### **1.1.3 Historische referentie of regio**

De hervorming van het GLB van 2003 voorziet in een bedrijfstoelage (in de vorm van inkomenssteun) en, op wat uitzonderingen na, in de ontkoppeling van steun en productie. De bedrijfstoelage is een jaarlijkse betaling, die wordt berekend aan de hand van de rechten die de landbouwer in de historische referentieperiode 2000-2002 heeft opgebouwd (dit geldt niet voor de nieuwe lidstaten). Deze berekeningsgrondslag wordt het historische model (of Fischler-model naar de toenmalige EU landbouwcommissaris) genoemd.

In de afspraken van 2003 te Luxemburg is opgenomen dat lidstaten ervoor kunnen kiezen om niet het historische model toe te passen, maar de inkomensstoelagen per regio toe te kennen via een algemene toeslag per hectare. Dit wordt het regionale model of met een Engelse term “flat rate” genoemd.

#### **1.1.4 Discussie in de aanloop naar tussenevaluatie**

De Minister van LNV schrijft in zijn brief van 23 april 2004 aan de Tweede Kamer, dat hij bij de te maken nationale keuzes kiest voor het historische model. Ook schrijft hij dat “het onvermijdelijk is dat na verloop van tijd vraagtekens gezet zullen worden bij een systeem dat prijsverlagingen compenseert op basis van historische productie”. Verder vult de Minister aan: “Ik denk niet dat het over 10 jaar nog te rechtvaardigen valt waarom de ene landbouwer een veel hogere bedrijfstoelage ontvangt dan de andere en een derde helemaal geen toeslag ontvangt. Ik verwacht dat daarom voorafgaand aan de voorziene evaluatie van het beleid in 2009, opnieuw een discussie zal starten over de verdeling van de inkomensstoelagen”.

In zijn visie op de toekomst van de agrarische sector “Kiezen voor landbouw” die in september 2005 is uitgebracht schrijft de Minister dat hij deze discussie uiterlijk rond 2007 wil starten.

## 1.2 Doel

Het project wil kennis genereren bij beleidsmedewerkers van LNV om inzicht te creëren voor de beleidsopgaven die zich na verloop van jaren aandienen bij de mogelijke invoering van een flat rate stelsel. Daarmee beoogt het project ook bij te dragen aan de beeld- en meningsvormende discussies bij de voorziene tussenevaluatie van de hervorming van het GLB in 2009. Tevens kunnen op basis van het projectresultaat tijdig de relevante verdiepende kennisvragen geformuleerd worden voor generatie van kennis, zodat de toekomstige beleidsontwikkeling voorzien is van de benodigde kennis en informatie.

## 1.3 Probleem/vragen

Directie Landbouw is met name geïnteresseerd in een antwoord op de volgende vragen:

1. Wat zijn de motieven van de lidstaten die hebben gekozen voor een flat rate stelsel (of een hybride systeem)? In hoeverre gaan deze motieven ook op voor de Nederlandse situatie?
2. Wat zijn de te verwachten effecten van de hervormingen in de landen die hebben gekozen voor een flat rate stelsel of hybride systeem t.a.v de landbouwstructuur, de landbouwproductie en het realiseren van de doelstellingen van Agenda 2000?
3. Wat is de reactie van de Nederlandse agrarische ondernemers in de periode 2006-2009 op het fenomeen toeslagrechten? (in 2006 worden de toeslagrechten voor het eerst toegekend; 2009 is de tussenevaluatie van Agenda 2000)? Maakt deze reactie de overgang naar een alternatieve grondslag voor toekenning van toeslagrechten gemakkelijker of moeilijker?
4. Welke opties van invoering van een flat rate stelsel zijn mogelijk en wat zijn de effecten van de verschillende opties (mede geënt op ervaringen in landen om ons heen) gegeven de waarschijnlijke nationale situatie in 2009?
5. Draagt een alternatief stelsel bij aan een versterking van de concurrentiepositie van de landbouwsector als geheel?
6. Stimuleert het alternatieve stelsel een verdere verduurzaming van de landbouwproductie?
7. Zijn de uitvoeringslasten van het systeem beheersbaar (geen verzwaring van de administratieve lastendruk, beheersing van de kosten)?

## 1.4 Werkwijze en leeswijzer

In de eerste plaats is het hervormde GLB op hoofdlijnen op een rij gezet (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 zijn de modellen beschreven van de EU lidstaten het Verenigd Koninkrijk (alleen Engeland), Duitsland, Denemarken en Luxemburg. Deze landen hebben gekozen voor een (gedeeltelijk) regionaal model of starten met een overwegend historisch model maar passen dit geleidelijk aan zodat ze in de eindfase van de implementatie een regionaal model hebben.

Naast een beschrijving van de modellen is ook summier aandacht gegeven aan de motieven voor het gekozen model en wordt enige aandacht gegeven aan de uitkomsten van ex-ante studies m.b.t. verwachte effecten van de hervormingen. Dit onderdeel van het project is vooral beschrijvend van aard.

Na de beschrijving van de buitenlandse flat rate stelsels zijn, in hoofdstuk 4, de te verwachten gevolgen beschreven van het huidige, op historische referenties gebaseerde stelsel voor de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw in de periode 2006-2009 in de sectoren opengrondsteelten, melkveehouderij en vleesveehouderij (rundvee en schapen). In het bijzonder is aandacht gegeven aan de ontwikkelingen die de overgang naar een flat rate stelsel moeilijker of gemakkelijker maken. Dit deel is grotendeels gebaseerd op eigen expertoordeel, aangevuld met resultaten van overleg

met dhr. J. Niks (Dienst Regelingen) en dhr. L. van Dellen (VLB: Vereniging van accountants en belastingadviseurs). De beschrijving is vooral gericht op sector- en ondernemersperspectief. Tevens zijn er verbindingen gelegd naar de gevolgen voor regio's en de toeleverende en verwerkende industrie. Ook is een inschatting gemaakt van de eventuele weerstanden die zullen ontstaan bij een wijziging van het beleid. Ten behoeve van een goede afstemming is op grond van een concept van hoofdstuk 4 een discussie gevoerd met de bij het GLB-beleid betrokken beleidsambtenaren van DL (de heren J.G. Deelen, H. Snijders, C. Spek, M. Valstar en J. van de Wijnboom). Tevens is in die discussie gesproken over mogelijke varianten in de te beschrijven opties in hoofdstuk 5.

Tot slot zijn opties voor een flat rate stelsel beschreven en is beredeneerd welke modellen voor Nederland waarschijnlijk het meeste perspectief hebben (hoofdstuk 5). Met name bij dit derde onderdeel is geprobeerd zoveel mogelijk aan te sluiten bij het perspectief van de beleidsmaker, namelijk de vragen die Directie Landbouw heeft (zie paragraaf 1.3). Een onderdeel van de laatste stap in dit project is de formulering van de effecten van het projectresultaat op de kennisagenda (aanbevelingen voor nader onderzoek). Tevens zijn de verbindingen met andere van belang zijnde beleidsterreinen weergegeven.

## **1.5 Projectorganisatie**

De beleidspartner waarmee het project in samenwerking is uitgevoerd is J.G. (Jan Gerrit) Deelen (Directie Landbouw). Het projectresultaat is tussentijds enkele malen besproken in een klankbordgroep van de LNV-directies IZ (Joost Hazelhoff), DL (Jan Gerrit Deelen, Koos van Wissen en Jan van de Wijnboom), DP (Monique Remmers), DN (Jan Sevenster), DRZ (Freek Kooi ). Vanuit de Directie Kennis waren bij het project betrokken: Pim Bruins (projectleider), Jan van Esch, Jacob van Vliet, Monique Mooren (tot 1-7-2005), Jacqueline Jansen en Willem van Winden (tot 15-6-2005). Voor de interne kwaliteitscontrole zorgden Peter Besseling en Peter Voskuil.

## **1.6 Samenhang met andere projecten**

Binnen het LEI loopt op verzoek van DL een project "Ondernemen met bedrijfstoelagen. Een hele verandering." (A.B. Smit e.a.). Het eindrapport daarvan is in voorbereiding. In dit rapport wordt aandacht besteed aan de effecten van het hervormde GLB op het ondernemerschap van akkerbouwers en melkveehouders, in het bijzonder met betrekking tot de marktgerichtheid en de duurzaamheid van de landbouw in Nederland.

## 2 Hervorming van het GLB

De ministers van Landbouw van de EU hebben op 26 juni 2003 een hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) goedgekeurd. De verschillende elementen van de hervorming zullen in 2004 en 2005 van kracht worden en bestrijken de periode tot 2013. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op belangrijkste aspecten van de hervorming van het GLB. Dit is nodig voor een goed begrip van de volgende hoofdstukken. Nadere details van de uitvoering en de randvoorwaarden bij benutting en handel van toeslagrechten zijn weergegeven in bijlage 1.

### 2.1 Hoofdpijnen hervorming GLB

De afspraken die op 26 juni 2003 in Luxemburg t.a.v. de hervorming van het GLB zijn gemaakt laten zich in hoofdpijnen als volgt weergeven:

- Productgebonden subsidies worden omgezet in een bedrijfstoelage, gebaseerd op toeslagrechten, die los staat van de productie hoewel voor bepaalde onderwerpen de koppeling mag worden gehandhaafd om te voorkomen dat productie wordt opgegeven waardoor "leegloop" van het platteland zou kunnen ontstaan. Onder voorwaarden zijn de toeslagrechten overdraagbaar.
- De bedrijfstoelage zal afhankelijk worden gesteld van de naleving van normen op het gebied van het milieu, de voedselveiligheid, de gezondheid van dieren en planten en het dierenwelzijn (cross compliance), en van de eis dat alle landbouwgrond in een uit landbouw- en milieuoogpunt goede staat wordt gehouden.
- Vanaf 2005 zal het beleid worden versterkt inzake plattelandsontwikkeling om milieuzorg, kwaliteit en het dierenwelzijn te bevorderen en om agrariërs te helpen aan EU-productienormen te voldoen.
- Een korting op de rechtstreekse betalingen ("modulatie") aan landbouwbedrijven die meer dan € 5.000,- per jaar ontvangen om het nieuwe beleid inzake plattelandsontwikkeling te kunnen financieren.
- Een mechanisme voor financiële discipline om ervoor te zorgen dat de voor de periode tot 2013 vastgestelde landbouwbegroting niet wordt overschreden.
- Herziening van het GLB-marktbeleid in bepaalde sectoren zoals zuivel en suiker.

Op enkele aspecten van deze hervorming wordt hieronder nader ingegaan.

#### 2.1.1 Ontkoppeling en bedrijfstoelage

Het ingrijpende aan de hervorming van het GLB is het uitgangspunt dat op bedrijfsniveau productgebonden subsidies worden omgezet in een bedrijfstoelage die losstaat van de productie. De bedrijfstoelage is gebaseerd op de ontvangen steun in de referentie jaren 2000-2002 (voor melk is het quotum op 31 maart van het jaar van ontkoppeling bepalend). Om steun te ontvangen hoeven dus niet meer bepaalde gewassen te worden geteeld of bepaalde diersoorten worden gehouden. Dit biedt mogelijkheden om meer rendabele teelten te beginnen of meer profijtelijke diersoorten te houden waardoor de productie beter wordt afgestemd op de vraag. Op die manier wordt geprobeerd meer marktwerking in de landbouwproductie te introduceren. Op de regel dat de steun wordt losgekoppeld van de productie (ontkoppeling) zijn in EU-verband enkele uitzonderingen. Deze uitzonderingen hebben betrekking op zetmeelaardappelen en gedroogde voedergewassen en daarnaast een aantal producten

die voor Nederland niet van belang zijn (hop, tabak enz.). Nadere details over toeslagrechten, de uitzonderingen en de randvoorwaarden staan in bijlage 1.

### **2.1.2 Cross Compliance of randvoorwaarden.**

Om de toeslagrechten tot uitkering te laten komen moet de bezitter zich voor de gehele productie (dus ook voor de productie waarop geen toeslagrechten verzilverd kunnen worden) houden aan een aantal eisen. Deze eisen betreffen voedselveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid, gewasbescherming en milieu. Deze zijn vastgelegd in 18 beheerseisen (Europese richtlijnen en verordeningen) en omgezet in nationale wetgeving. Ook zonder toeslagrechten zouden agrariërs zich al aan deze regels moeten houden en zou bij geconstateerde overtreding een strafsanctie volgen. De voorwaarden voor cross compliance moeten in relatie tot de toeslagrechten echter gezien worden als een subsidievoorwaarde en bij overtreding niet als een extra strafmaatregel.

Een andere randvoorwaarde heeft betrekking op het in goede landbouw- en milieuconditie (GLMC)houden van de grond waarop de toeslagrechten worden benut. In de praktijk komt dit er op neer dat in gebieden met hellingen de erosie moet worden bestreden en dat geen zwarte braak mag worden toegepast. Verwaarlozing van gronden lijkt met de hoge grondprijzen in Nederland geen reëel gevaar, maar kan in dunbevolkte delen van Europa waar landbouw vaak een marginale activiteit is wel aan de orde zijn.

Tot slot moet ook de oppervlakte blijvend grasland in stand worden gehouden. Deze verplichting geldt vooralsnog niet op bedrijfsniveau want in EU-verband is afgesproken dat in een lidstaat geen maatregelen op bedrijfsniveau nodig zijn als de nationale oppervlakte blijvend grasland met niet meer dan 5% afneemt. GLMC en het instandhouden van blijvend grasland wordt niet in de eerder genoemde 18 Europese richtlijnen en verordeningen geregeld. Daarom wordt dit in veel landen als de 19<sup>e</sup> verplichting van cross compliance gezien.

### **2.1.3 Modulatie en korting voor de nationale reserve**

In het kader van de hervorming van het GLB komt er extra budget beschikbaar voor plattelandsontwikkeling. Het geld dat nodig is voor de financiering van dit beleid komt uit de pot van de toeslagrechten. Het totaal aan toeslagrechten dat via de bedrijfstoelagen (zowel de ontkoppelde als de gekoppelde steun) aan agrariërs wordt uitbetaald wordt voor dit doel vanaf 2005 met 3% gekort. In de twee daaropvolgende jaren wordt dit percentage steeds één procent hoger, tot 5% in 2007. Na 2007 blijft de korting 5%. Het is de bedoeling dat van het afgeroomde geld 80% wordt gebruikt voor het beleid voor plattelandsontwikkeling. Bedragen tot € 5.000,- steun per bedrijf worden overigens achteraf gecompenseerd voor deze korting.

Deze modulatie lijkt op een sigaar uit eigen doos waarvan maar 80% wordt teruggegeven via het plattelandsbeleid. Echter omdat de overheden van de nationale lidstaten het voor plattelandsontwikkeling benodigde budget voor een bepaald deel moeten co-financieren kan het voor plattelandsontwikkeling beschikbare budget wel groter zijn dan het via modulatie afgestane budget.

Sommige landen hebben ervoor gekozen om meer te moduleren dan de hierboven aangegeven percentages. Dit extra geld wordt gebruikt voor financiering van specifieke maatregelen, bijv. milieumaatregelen.

Ieder land moet een nationale reserve vormen voor “knelgevallen” bij de toebedeling van toeslagrechten. Deze nationale reserve wordt gevuld door een algemene korting op de toegewezen toeslagrechten van 0,25%. Mocht echter blijken dat dit onvoldoende is dan kan de korting oplopen tot 3%. De nationale reserve wordt daarnaast gevormd door het verschil tussen het aan Nederland toegekende budget en de totale waarde van de toegekende toeslagrechten. De korting voor de nationale reserve geldt ook voor de eerste € 5.000,- steun.

### **2.1.4 Financiële discipline**

Voor de totale uitgaven in de eerste pijler van het EU-landbouwbeleid is een plafond afgesproken. Vanaf 2007 mag dit plafond maximaal 1% stijgen ongeacht de inflatie en het aantal landen dat nog eventueel toetreedt. Deze nieuw toetredende landen (bijv. Roemenië) kunnen in principe ook een beroep doen op de regelgeving voor

inkomensondersteuning. Daardoor moet het totaal beschikbare budget worden verdeeld over meer toeslagrechten. Een voorzichtige schatting geeft aan dat de waarde van de toeslagrechten tot 2013 met maximaal 15% kan dalen als gevolg van een combinatie van inflatie, modulatie, vorming nationale reserve en toetredende landen.

#### **2.1.5 Zuivel en suiker**

Voor zuivel, suiker en aardappelzetmeel gelden enkele specifieke zaken die relevant zijn in deze verkenning.

##### **Zuivel**

In 2003 is besloten tot een asymmetrische daling van de melkprijs. De asymmetrie krijgt gestalte door de interventieprijs voor boter in vier stappen met 25% te verlagen en de interventieprijs voor mager melkpoeder in drie stappen met 15% te verlagen. De compensatie die voor deze verlaging aan de melkveehouders wordt geboden bedraagt € 8,15 per ton quotum voor het kalenderjaar 2004; € 16,31 voor 2005 en € 24,49 voor de kalenderjaren 2006 en 2007. Daarnaast is er een "nationale zuivelenveloppe" beschikbaar die vermelde bedragen met nog ongeveer eenderde vergroten waardoor in 2007, als de melkpremie wordt ontkoppeld van de productie, de compensatie € 35,45 per 1.000 kg melkquotum bedraagt. Voor de ont koppeling is de hoogte van het bedrag afhankelijk van het quotum dat de veehouder in gebruik heeft op 31 maart van het jaar dat de ont koppeling plaatsvindt. Het bijzondere bij deze ont koppeling is dat de referentieperiode in het heden ligt, terwijl bij alle andere regelingen de referentieperiode in het verleden ligt.

##### **Suiker**

Op 24 November 2005 bereikten de Ministers van Landbouw van de EU lidstaten een akkoord over de hervorming van het suikerbeleid. Afgesproken is dat de gegarandeerde prijs voor witte suiker wordt over vier jaar met 36% verlaagd. De landbouwers worden voor gemiddeld 64,2% van die prijsverlaging gecompenseerd door middel van ont koppelde steun die wordt opgenomen in de bedrijfstoelage. De daling van de garantieprijs met 36% wordt doorgevoerd over vier verkoopseizoenen, te beginnen in 2006/2007. Ten opzichte van de nu geldende prijs bedraagt de verlaging 20% in het eerste, 27,5% in het tweede, 35% in het derde en 36% in het vierde verkoopseizoen.

De prijscompensatie betekent dat het bedrag dat voor de hervorming van het EU-landbouwbeleid voor Nederland maximaal beschikbaar is ca. € 74 miljoen bedragen. Het ont koppeld toeslagrecht bedraagt ca. € 635,- per ha.





## 3 Hybride modellen in Denemarken, Duitsland, Engeland en Luxemburg

Voorliggend hoofdstuk beschrijft de uitwerking van de GLB-hervormingen in Denemarken, Duitsland, Engeland en Luxemburg. De keuze voor deze landen wordt gemotiveerd vanuit de wetenschap dat deze landen bij de implementatie van de GLB-hervormingen direct hebben gekozen voor een (gedeeltelijk) flat rate stelsel. De informatie in dit hoofdstuk beperkt zich tot een korte weergave van het implementatiemodel, de motieven voor de gemaakte keuzes en de te verwachten effecten op landbouwstructuur en uitvoeringslasten door de overheid. De geïnteresseerde lezer vindt meer detailinformatie per land in de bijlagen 3 t/m 6. In deze bijlagen staat een beschrijving van de structuur van de landbouw in de verschillende lidstaten, de motieven om voor een implementatiemodel te kiezen en ook is beschreven hoe de GLB-hervormingen zijn geïmplementeerd.

### 3.1 (Dynamische) hybride modellen

Denemarken, Duitsland, Engeland en Luxemburg hebben bij de uitwerking van het stelsel van toeslagrechten gekozen voor de invoering van een hybride model. De uitgewerkte modellen hebben elementen van zowel een regionaal model als een model gebaseerd op historische referenties. De mate waarin deze elementen “meewegen” verschilt per land en verandert in Engeland en Duitsland in de loop van de tijd. Deze modellen kunnen dan ook gekarakteriseerd worden als dynamische hybride modellen. Voor een beknopt overzicht van de gehanteerde implementatiemodellen in de “oude” EU-lidstaten wordt verwezen naar bijlage 2

#### Denemarken

Denemarken heeft gekozen voor een hybride model waarin vrijwel alle premies in 2005 ontkoppeld worden van de productie en worden vervangen door een basisbedrag per hectare. De basisbedragen voor bouwland en blijvend grasland verschillen. “Bovenop” de basisbedragen per hectare komen de zuivelpremies en de ontkoppelde overige premies. Deze worden toegewezen op basis van de historische productie. In de Deense uitwerking blijft 75% van de stierenpremie en 50% van de ooi-premie gekoppeld. Verder hebben de agrariërs te maken met de gedeeltelijke koppeling die in de hele EU geldt voor gedroogde voedergewassen en zetmeelaardappelen.

Voor Denemarken is het referentiebedrag in 2007 (als het bedrag zijn maximum heeft bereikt) € 996 miljoen (excl. suikerhervorming die max. € 34,- miljoen bedraagt). Gemiddeld komt dit neer op een toeslag van maximaal € 375,- per hectare (incl. gekoppelde premies) maar dit zal lager zijn als de kortingen voor modulatie en nationale reserve (§ 2.1.3 en § 2.1.4) worden meegerekend. Per agrarisch ondernemer gaat het om een bedrag van circa € 23.000. Daarbij wordt opgemerkt dat dit bedrag het gemiddelde is van alle agrarische ondernemers. Volgens Deense cijfers is ongeveer de helft van de bedrijven als een nevenbedrijf aan te merken, zodat de ondersteuning voor ondernemers die in de landbouw hun hoofdberoep hebben per ondernemer groter is.

## **Duitsland**

In Duitsland is de keuze gemaakt een hybride model toe te passen en het land te verdelen in regio's. De regio's zijn gelijk aan de Bundesländern (deelstaten). Per regio bestaan de toeslagen uit een combinatie van toeslagen op basis van historische productie en van toeslagen op basis van gelijke bedragen per hectare. Om ervoor te zorgen dat de waarden van de toeslagrechten per regio niet teveel uiteenlopen is afgesproken dat de regio's 35% van de toeslagen ontvangen volgens een algemene hectaretoeslag (voor gras- en bouwland) en dat 65% gebaseerd is op de daadwerkelijke premiebetalingen in de regio gedurende de periode 2000-2002. Elke regio verliest hiermee niet meer dan 5% van haar historische premies en de verschillen in hectaretoeslag tussen de regio's zijn daardoor niet groter dan € 100,- per hectare. Op de lange termijn (naar 2013) evolueert het model naar een zuivere flat rate (een gelijke betaling per hectare binnen de regio). Gedurende de jaren 2005 – 2009 zijn er binnen een regio verschillen in de toeslagrechten voor bouwland en voor grasland maar krijgt het bouwland eenzelfde bedrag als het grasland. Vanaf 2010 worden de verschillen tussen bouwland en grasland in vier stappen geharmoniseerd tot een gelijke toeslag per hectare. Tussen de regio's blijven er verschillen in het niveau van de flat rate.

Per 1 januari 2005 worden subsidies en productie ontkoppeld met uitzondering van die in de teelt van eiwithoudende gewassen, noten, energiegewassen en tabak. Voor Duitsland bedraagt het nationale maximum € 5,47 miljard (excl. de suikerhervorming van max. € 278,- miljoen)). Uitgesmeerd over alle hectares landbouwgrond is dit maximaal circa € 320,- per hectare (door kortingen en de koppeling van enkele producten is dit in werkelijkheid iets lager) en € 14.000 per bedrijf. Daarbij zij opgemerkt dat er in Duitsland relatief veel nevenbedrijven zijn die dit gemiddelde bedrag per bedrijf neerwaarts beïnvloeden. Het flat rate stelsel draagt in Duitsland in geringe mate bij aan een betere verdeling van de inkomensvoetstukken tussen bedrijven. Desondanks zal 10% van de bedrijven de helft van het totale bedrag aan inkomensondersteuning toebedeeld krijgen.

## **Engeland**

Engeland kiest voor een hybride model waarin een mix gehanteerd wordt van betalingen op grond van historische productie en van regionaal gelijke bedragen per hectare. De overgang naar het regionale model verloopt in acht jaar en eindigt in 2012. Daarbij neemt het aandeel flat rate in de betalingen gefaseerd toe. Engeland wordt opgedeeld in drie regio's (eigenlijk twee, maar de gehandicapte gebieden worden ook weer opgedeeld in twee regio's) waarvoor verschillende flat rates gehanteerd worden. Vanaf de invoering in 2005 wordt gekozen voor volledige ontkoppeling. Voor het Verenigd Koninkrijk als geheel bedraagt het nationale maximum € 3,87 miljard (excl. suikerhervorming van max € 105,- miljoen). Geschat wordt dat voor de zogenaamde heidegronden in de ernstig benadeelde gebieden (moorland in severely disadvantaged areas, SDA) € 30,- tot € 60,- per hectare beschikbaar is. Het beschikbare bedrag voor de overige benadeelde gebieden is € 150,- tot € 180,- en voor alle overige landbouwgrond € 290,- tot € 320,-. Omdat Engeland veel deeltijdbedrijven kent is het bedrag per onderneming relatief gering: circa € 12.000 per bedrijf. Als alleen de hoofdberoepsbedrijven worden beschouwd dan gaat het om bedragen van meer dan € 35.000 per onderneming. In Engeland zal uiteindelijk 15% van de ondernemingen ongeveer tweederde van het voor inkomensondersteuning beschikbare budget krijgen.

## **Luxemburg**

Luxemburg heeft gekozen voor een hybride model met maximale ontkoppeling vanaf de invoering in 2005. Voor elke hectare wordt een basisbedrag berekend door de historische premies (exclusief de melkpremie en de zoogkoeienpremies) af te romen met 35% en dit te verdelen over alle toegewezen hectares cultuurgrond binnen Luxemburg. Van de zoogkoeienpremie en de melkpremie wordt 15% afgeroomd. Het individuele bedrag dat na afroaming resteert wordt per bedrijf omgeslagen over de hectares, uitgezonderd de hectares waarop een braakverplichting geldt. Vanaf het moment van toewijzing vloeien het basisbedrag per hectare en de individuele premie samen tot één toeslagrecht ("jetons" genoemd). Op iedere hectare rust één recht en

binnen het bedrijf hebben deze rechten een gelijke waarde, maar tussen de bedrijven verschilt de waarde van het recht per hectare. Het nationale maximum voor Luxemburg bedraagt € 37 miljoen (excl. suikerhervorming). Verdeeld over alle hectares is dit circa € 290,- per hectare en gerekend over alle voltijd bedrijven (90% is voltijd) is dit ongeveer € 17.000,- per onderneming.

## 3.2 Motieven

In de beschikbare documenten komen de motieven van de genoemde vier landen om te kiezen voor een bepaald model vrijwel altijd aan bod in samenhang met de overige hervormingsmaatregelen (ontkoppeling, cross compliance enz.). Bij de motieven om over te gaan tot een flat rate stelsel zijn de volgende overwegingen genoemd:

- Het vermijden van een situatie waarbij de subsidie alleen gebaseerd is op productie in het verleden (Engeland).
- Het is naar de maatschappij niet te verantwoorden als agrariërs aan het eind van deze decade nog steeds steun krijgen die is gebaseerd op beslissingen die de ondernemer heeft genomen in de context van een heel ander landbouwbeleid, namelijk dat van begin jaren '90 (Engeland).
- Met een regionaal model worden vrijwel alle landbouwbedrijven onder de werkingssfeer van de cross compliance verplichtingen gebracht en niet alleen die landbouwbedrijven die een bedrijfstoelage ontvangen (Denemarken, Duitsland en Engeland).
- Een zuiver regionaal model is eenvoudiger (Duitsland).
- Veel graslandgebieden en gebieden met extensieve landbouw worden in een regionaal model bevoordeeld (Denemarken, Engeland, Duitsland).
- Een regionaal model geeft naar de maatschappij een betere rechtvaardiging voor de betalingen die worden gedaan voor prestaties op het gebied van voedselveiligheid, milieu en dierenwelzijn en voor behoud van het cultuurlandschap "*Public money is delivering public goods*" (Engeland, Duitsland).
- Het hybride model doet meer recht aan de ontwikkeling die een landbouwbedrijf tot 2005 doormaakt dan een zuiver historisch model (Luxemburg).
- Handel in rechten is ongewenst (en door flat rate zinloos) (Engeland, Duitsland en Denemarken).

In deze argumenten komt de wens naar voren om maatschappelijk draagvlak te creëren voor subsidies aan de landbouw. In de Eurobarometer van februari 2005 (een opiniepeiling onder circa 25.000 EU-burgers) zijn geen duidelijke aanwijzingen gevonden dat dit (al) is gelukt. De waardering voor het EU-landbouwbeleid en de doelstellingen ervan verschillen sterk per lidstaat. Er lijkt echter geen duidelijk verband tussen de manier waarop de GLB-hervormingen worden geïmplementeerd en de waardering van de burgers voor dat beleid.

### Relatie met doelstellingen Agenda 2000

In de motieven komen geen punten naar voren die direct gerelateerd zijn aan de doelstellingen van Agenda 2005. In bijlage 7 is geprobeerd via een eigen beschouwing deze relatie in beeld te krijgen.

## 3.3 Effect(en) op landbouwstructuur, grondprijzen en uitvoeringslasten

In de vier landen zijn ex ante studies verricht om een indruk te verkrijgen van de gevolgen van de te maken keuzes binnen het GLB. In deze paragraaf staan de effecten op de landbouwstructuur, de grond- en pachtprizen en de uitvoeringslasten beschreven.

### **Landbouwstructuur**

In de vier betrokken landen geven ex ante studies aan dat van de ontkoppeling maar een geringe invloed op de akkerbouwproductie wordt voorzien. Denemarken voorziet een geringe daling van het graanareaal en een lichte uitbreiding van het aantal varkens. In Duitsland wordt een daling van het graanareaal verwacht vooral door het kleinere aanbod van rogge. Daarnaast zou het areaal peulvruchten met 20% afnemen. Het areaal oliezaden zou met 5% afnemen.

Bij de melkproductie wordt een verwaarloosbaar effect verwacht. De verwachting is dat melkveehouders de ontkoppelde steun toch als gekoppeld zien vanwege de melkquotering en hun wens om melkveehouder te blijven en dus het quotum wel vol zullen melken.

Een duidelijke teruggang wordt alleen verwacht bij de productie van rundvlees. In Duitsland wordt een afname van het aantal zoogkoeien met 40% verwacht en de roodvleesproductie zal met 15% dalen. In Duitsland verwacht men een tekort aan hoogwaardig kalfsvlees (vleesrassen), maar dat kan naar verwachting worden opgelost door import van kalveren uit buurlanden die de subsidies en de productie van kalfsvlees nog gekoppeld hebben.

Ook Engeland verwacht een sterke daling van het aantal zoogkoeien. Zelfs in Denemarken waar de steun gedeeltelijk gekoppeld blijft, wordt een teruggang in het aanbod van rundvlees verwacht.

Betreffende het concurrentievermogen wordt in Engeland een inkomensoverdracht van efficiëntere melkveebedrijven naar minder efficiënte bedrijven verwacht. Dat draagt op korte termijn niet bij aan de versterking van het concurrentievermogen van deze sector; met andere woorden: *“While this distribution may well be socially desirable in terms of conservation of environmental benefits, it is likely to penalise those farmers who may be better placed to survive in a more liberalised market”*.

“Winnaars” in het Engelse systeem zijn op langere termijn de akkerbouwbedrijven met weinig granen, bedrijven met opengrondsgroenten en de vleesvee- en schapenbedrijven.

### **Grond- en pachtprizen**

Grosso modo worden geen grote effecten op de grondprijs verwacht. De reden is dat in urbane gebieden de grondprijs vaak maar ten dele wordt bepaald door de agrarische waarde. Zo wordt in Nederland circa 1/3 deel van de grondprijs bepaald door de agrarische waarde en 2/3 deel door externe factoren. In Engeland is de recente stijging van de grondprijs veroorzaakt door vraag van buiten de landbouw. In Engeland wordt als gevolg van verschuiving van inkomenssteun naar sectoren die dat voorheen niet hadden, verwacht dat de prijs van grond waarop tuinbouwgewassen verbouwd worden zal stijgen.

Een ander element is de doorwerking van het flat rate stelsel op de pachtprizen. Dit speelt met name in Duitsland waar veel landbouwgrond gepacht is. De verpachter zal een deel van de waarde van het toeslagrecht (die op zijn grond gevestigd is) via een hogere pachtprijs willen ontvangen. De verpachter zal waarschijnlijk niet gevoelig zijn voor het argument van de pachter dat het rendement van de agrarische productie is gedaald. Naar verwachting zal dit een opdrijvend effect op de pachtprizen hebben.

### **Uitvoeringslasten**

Het is twijfelachtig of de wijze waarop de GLB-hervorming in de betrokken landen is geïmplementeerd bijdraagt aan een vermindering van de uitvoeringslasten. Omdat alle landen een vorm van een hybride stelsel hebben zullen de gegevens voor zowel een systeem dat is gebaseerd op historische producties als voor een systeem dat is gebaseerd op een regionaal model moeten worden verzameld, gecontroleerd en geregistreerd. In feite moet elke lidstaat de beschikking hebben over een informatiesysteem waarin de identiteit van de ondernemer, informatie over het grondgebruik, toeslagrechten en de betalingen is opgenomen. Overigens moeten ook de agrariërs registreren en verantwoorden.

## 3.4 Conclusies

In voorliggend hoofdstuk is aandacht besteed aan de motieven van enkele EU-landen om te kiezen voor een model van inkomensondersteuning in de landbouw dat is gebaseerd op het zogenoemde regionale model, ook wel flat rate genoemd. Daarnaast zijn de modellen van de betreffende landen (Engeland, Denemarken, Duitsland en Luxemburg) geïnventariseerd met betrekking tot effecten op de landbouwstructuur, de grondprijzen en de uitvoeringslasten. In onderstaande conclusies is ook de informatie in beschouwing genomen die in de bijlagen 3 t/m 7 is weergegeven.

### Algemene conclusies zijn

- Geen van de beschouwde landen heeft gelijk een zuiver flat rate systeem geïmplementeerd. De landen hanteren een lange overgangstermijn. Hierdoor is het nauwelijks mogelijk zuiver aan flat rate gerelateerde conclusies te trekken.
- Landen met een hybride stelsel hebben zich genoodzaakt gezien inkomensoverdrachten te vermijden of te verminderen door regionalisering en lange overgangstermijnen (Engeland, Duitsland) of door nog een aanzienlijk deel van de inkomensondersteuning te baseren op historische productie (Luxemburg). Denemarken heeft de inkomensoverdrachten trachten te beperken door in de aanvang een lage graslandpremie te verstrekken, maar de zuivelpremies wel grotendeels bij het bedrijf te laten en deze pas geleidelijk in het flat rate stelsel op te nemen.

### Conclusies aangaande de motieven

- Landen die kiezen voor een regionaal model laten het motief van de maatschappelijke verantwoording van inkomstenstoelagen in de landbouw sterk meewegen.
- De dynamische (hybride) regionale modellen die evolueren naar een zuiver flat rate systeem bieden uitzicht op een vereenvoudiging bij de uitvoering.
- Bij de keus voor de (hybride) regionale modellen speelt de wens mee om afstand te nemen van een situatie en een context die “eens is geweest”, in het bijzonder aan productie gerelateerde subsidies.
- De keuze voor een hybride of flat rate model wordt tevens ingegeven door de wens om alle agrariërs onder de invloedssfeer van de cross compliance verplichtingen te brengen. Deze verplichtingen worden naar de burgermaatschappij gebruikt als rechtvaardiging voor inkomenssteun aan de landbouw.
- Bovenstaande motieven gaan ook op voor de Nederlandse situatie. Politieke argumenten zullen echter een bepaald gewicht toekennen aan ieder van deze motieven. De politieke afweging ervan zal uiteindelijk de doorslag geven bij de keuze voor een specifiek model.

### Conclusies aangaande de doelstellingen van Agenda 2000 over de (hybride) regionale modellen

- In de motieven die de landen aanvoeren voor de keuze van het toe te passen model, wordt geen directe relatie met de doelstellingen van Agenda 2000 gelegd.
- Indirect lijken enkele motieven aan te sluiten op doelstellingen van Agenda 2000. Een ander motief is dat door flat rate alle bedrijven onder de verplichtingen van cross compliance worden gebracht. Daarmee wordt aangesloten op de doelstellingen: a. verbeteren veiligheid (voedselveiligheid) en kwaliteit (dierenwelzijn) van agrarische producten; en b. integratie van natuur en milieu.

- Uit de beschouwing voor het bijdragen aan de (5) doelstellingen van Agenda 2000 komt naar voren dat deze niet doorslaggevend meer of minder gediend zijn met de invoering van een flat rate stelsel.

*Conclusies aangaande de GLB hervorming in relatie tot landbouwstructuur, grond- en pachtprizen en uitvoeringslasten in de betrokken landen*

- Door een flat rate stelsel kunnen bepaalde bedrijven die zich hebben gespecialiseerd in niet EU-ondersteunde teelten (bijvoorbeeld bloembollen) of dierlijke producties (zoals varkens- of pluimveebedrijven met grasland) een concurrentievoordeel krijgen. Dit gaat echter ten koste van het concurrentievermogen van de bedrijven die in de oude situatie gesubsidieerd werden. Daarnaast profiteren met name de meer extensieve grondgebonden bedrijven van het instellen van een flat rate stelsel.
- De grootste verschuiving van de productie in Engeland, Duitsland en Denemarken wordt verwacht bij de rundvleesproductie. Dit is echter niet zozeer een gevolg van de invoering van een flat rate stelsel maar een gevolg van de keuze voor het ontkoppelen van de slachtpremie.
- In sommige landen (Denemarken en Engeland) wordt een verschuiving van het areaal braak verwacht vooral omdat het aantrekkelijk kan zijn om toeslagrechten met een lage waarde (die veelal aan marginale gronden gekoppeld zijn) te verkopen en braaktoeslagrechten met een hoge waarde terug te kopen. Het is mogelijk dat hierdoor een deel van de agrarische productie op deze marginale gronden wordt beëindigd.
- In de vier landen worden geen effecten verwacht op de grondprijzen in de agrarische sector. Wel wordt een druk op de pachtprizen verwacht; verpachters zouden willen meeprofiteren van de flat rate die op “hun” grond rust.
- De uitvoeringskosten van het flat rate stelsel lijken in genoemde landen niet lager dan wanneer gekozen zou zijn voor een stelsel op basis van historische producties. Landen die toewerken naar een zuiver regionaal model kunnen op den duur wel profiteren van lagere uitvoeringslasten.

## 4 Ontwikkelingen in de Nederlandse landbouw in de periode 2006-2009

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de specifieke regelingen waar de Nederlandse landbouw in het kader van de hervorming van het GLB mee te maken krijgt. De belangrijkste drijvende krachten achter de ontwikkelingen in de landbouwsectoren die verband houden met de GLB-hervormingen komen daarna aan bod. Verder gaan we in op de verwachte reactie van de ondernemers op het fenomeen toeslagrechten. Daarbij besteden we aandacht aan de relatie met ontwikkelingen in de landbouw, op de agrarische markt en in relatie tot relevant beleid. Tevens gaan we in op aspecten rond de handel in toeslagrechten. Tenslotte stellen we de vraag aan de orde of het stelsel van toeslagrechten zoals dat anno 2005 geïmplementeerd is en in 2006/2007 tot uitvoering wordt gebracht de overgang naar een andere wijze van het toedelen van inkomenstoelagen vergemakkelijkt dan wel bemoeilijkt. We redeneren in dit hoofdstuk vooral vanuit het perspectief van de agrarische ondernemer.

### 4.1 Regelingen die recht geven op toeslagrechten.

Op 1 januari 2006 wordt de bedrijfstoelageregeling, waarin subsidieregelingen (tabel 1) zijn opgenomen die zijn losgekoppeld van de productie, van kracht (zie ook hoofdstuk 2). Met name de volgende bedrijfstypen krijgen ermee te maken:

- Vrijwel alle akkerbouwbedrijven;
- Vrijwel alle graasdierbedrijven, dat wil zeggen: bedrijven met melkvee, schapen, zoogkoeien en/of stieren/ossen;
- Bedrijven met vleeskalveren;
- Andere bedrijven die in de periode 2000-2002 met succes een beroep hebben gedaan op een EU-steunregeling, bijvoorbeeld varkens- en pluimveebedrijven die maïspremie hebben ontvangen.

Tabel 1 Regelingen die tot 2006 golden en vanaf 2006 recht geven op toeslagrechten

Regeling	Teelt of diercategorie
Regeling EG- steunverlening akkerbouwgewassen	Granen en (snij)maïs Eiwithoudende gewassen Oliehoudende zaden Braak Lijnzaad, vezelvlas en vezelhennep
Contingenteringsregeling aardappelzetmeel	Aardappelzetmeel (gedeeltelijk n.l. 40 %)
Regeling landbouwzaaizaden	Zaaizaad (maar geen lijnzaad)
Regeling gedroogde voedergewassen	Gedroogde voedergewassen (gedeeltelijk)
Regeling superheffing en melkpremie 2004	Melkpremie (vanaf 2007)
Regeling dierlijke EG-premies	Ooipremie Stierenpremie Zoogkoeienpremie Extensiveringsbijdrage Nationale enveloppe

Op de regel dat de ont koppeling per 1 januari 2006 ingaat bestaat één uitzondering. Dat betreft de compensatie die aan melkvee houders wordt gegeven voor de verlaging van de interventie prijzen van boter en mager melkpoeder: dat gebeurt per 1 april 2007.

Op de regel dat de steun wordt losgekoppeld van de productie (ont koppeling) is in Nederland gebruik gemaakt van de mogelijkheid daarop uitzonderingen aan te brengen. In Nederland betreft het:

- De slachtpremie voor rundvee (zowel volwassen dieren als jonge stieren en vleeskalveren) wordt met uitzondering van de nationale enveloppe in ieder geval tot en met 2009 niet ont koppeld en dus ook niet opgenomen in het stelsel van toeslagrechten.
- De steun voor de productie van vlaszaad wordt niet ont koppeld (de steun voor de productie van vlasvezel wél).
- De subsidie op zetmeelaardappelen wordt evenals in andere EU landen voor 40% ont koppeld. De overige 60% blijft gekoppeld aan de teelt en wordt dus alleen betaald als daadwerkelijk zetmeelaardappelen worden geteeld en afgeleverd.
- Net als in andere EU landen blijft een deel van de steun voor gedroogde voeder gewassen (gras, luzerne en klaver) gekoppeld. Het ont koppelde deel van het steunbedrag bedraagt circa € 35,40 per ton gedroogd gewicht en wordt opgenomen in de berekening van het toeslagrecht van de teler. Het gekoppelde deel wordt aan de drogerij uitgekeerd.

Het LEI heeft berekend dat de bijna 60.000 landbouwbedrijven die een beroep kunnen doen op de toeslagrechten, gemiddeld per bedrijf bijna € 13.000,-- aan premie-inkomen krijgen. Bij de gemiddelde inkomens in het begin van deze eeuw betekent dit bijna 45% van het gemiddelde gezinsinkomen (Bron 26).

## 4.2 Ontwikkelingen in de plantaardige sectoren

Er zijn vier belangrijke aspecten die de ontwikkelingen tot 2009 beïnvloeden en relevant zijn in het kader van de vraag of overgang naar flat rate een begaanbaar pad is in Nederland:

- Ontwikkelingen in de structuur van de plantaardige sectoren.
- Markt en prijsontwikkelingen.
- Implementatie suikerhervorming.
- Reactie op toeslagrechten.

De relatie van het eerste aspect met de GLB-hervorming is iets minder sterk en wordt in bijlage 9 weergegeven.

### 4.2.1 Markt en prijsontwikkelingen.

Opbrengstprijzen in de opengrondsteelten zijn sterk afhankelijk van het totale aanbod in de Europese landen. Door de weersfluctuaties zijn de opbrengsten en daarmee ook de prijzen elk jaar onvoorspelbaar. Over langere tijd is er wel een tendens naar lagere prijzen voor de belangrijkste teelten. Daarbij worden de typische akkerbouwteelten zwaarder getroffen dan de tuinbouwteelten. Speciaal de sierteelt heeft zich lange tijd kunnen onttrekken aan de dalende prijzen, echter ook hier leidt een toename van het aanbod tot lagere prijzen in de afgelopen jaren.

De tendens tot meer energiegewassen in o.a. Duitsland en een aantrekkende vraag naar energie zou mogelijk kunnen leiden tot een iets betere prijs voor graan.



Het invoeren van de beperking in de teelt van aardappelen (de AGF-bepaling<sup>1</sup>) zou kunnen leiden tot een stabilisatie van de prijs. Waarschijnlijk wel op een niveau dat net onder of tegen de kostprijs van de afgelopen jaren ligt.

#### **4.2.2 Implementatie suikerhervorming**

Het saldo van de suikerbietenteelt is voor veel akkerbouwers een belangrijk deel van het gezinsinkomen. De besluitvorming en implementatie van de suikerhervorming kan dan ook een groot effect hebben op hun perspectieven. Uitgaande van de voorstellen van de Europese commissie van juni 2005 (die iets afwijken van het uiteindelijke akkoord van november 2005) heeft het LEI berekend wat het effect van deze voorstellen op de bedrijven zal zijn. Het gezinsinkomen daalt met 10% voor akkerbouwers in het algemeen en 30% voor de bedrijven in de veenkolonien. De gemiddelde inkomstendaling is € 3.000,- per bedrijf. In het slechtste scenario, als de fabrieken hun huidige marge niet meer zouden kunnen uitbetalen en terugvallen op de bodemprijs, komt er een prijsdaling van 60%. Dat levert een inkomensverlies op van 20 tot 30%, voor Veenkoloniale akkerbouwers tot wel 70%.

De hervormingen zullen waarschijnlijk geen effect hebben op het totaal aan geteelde suikerbieten. De verwachting is dat Nederlandse bedrijven geen quota zullen aanbieden voor de opkoopregeling. Aan de andere kant heeft Nederland niet zo veel C-suiker dat te verwachten is dat er veel extra quota komen.

Invoering van de suikerhervorming is voorzien voor het handelsseizoen 2006-2007. Voor Nederland loopt de compensatie voor de garantieprijs dan gewoon mee met de invoering van de andere toeslagrechten.

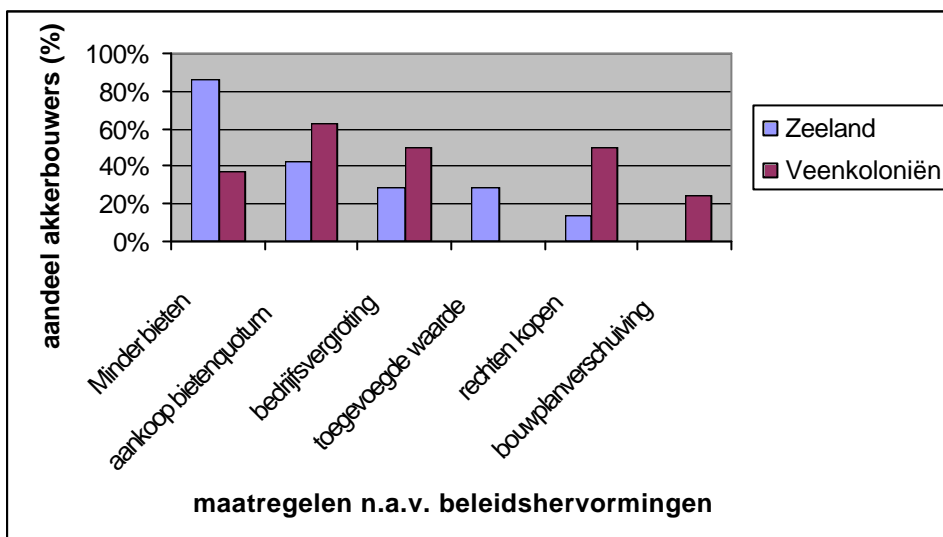
#### **4.2.3 Reactie op toeslagrechten**

Graantelers zijn al een aantal jaren gewend aan vaste premies per hectare. Weliswaar worden deze nu ontkoppeld, maar de alternatieven voor graanteelt zijn uit oogpunt van bodemgezondheid zeer beperkt. Grote veranderingen verwacht men in deze teelt dus niet. De fabrieksaardappelenteelt is maar beperkt ontkoppeld. Vanwege de gemaakte investeringen en de beperkte alternatieven zal ook hier het areaal niet veel veranderen. De hervorming van de suikermarkt kan mogelijk de grootste reactie van de telers uitlokken.

In het in voorbereiding zijnde LEI-rapport 'Ondernemen met bedrijfstoelagen. Een hele verandering' is onderzocht hoe akkerbouwers (met de kennis en uitgangspositie van 2005) zullen reageren op het toekennen van de toeslagrechten in 2006. Bij deze uitkomsten moet wel in het achterhoofd worden gehouden dat het onderzoek gebeurde met een spelsimulatie waarbij een beperkt aantal strategieën mogelijk was. Bovendien is het onderzoek uitgevoerd toen de akkerbouwers nog moesten wennen aan het fenomeen toeslagrechten. Het is daarom de vraag of ze alle mogelijkheden en beperkingen van het stelsel van toeslagrechten helemaal hebben doordacht.

---

<sup>1</sup> Gronden waarop toeslagrechten worden benut mogen niet worden gebruikt voor de teelt van bepaalde aardappelen, groenten, en fruit (AGF). Dit wordt ook wel de AGF-bepaling genoemd. Deze is ingevoerd om te voorkomen dat bestaande telers geconfronteerd worden met concurrentie van nieuwe telers die, geïnspireerd door de ontkoppelde EU-steun, op zoek zijn naar gewassen met een hoger saldo. Zie voor uitgebreidere beschrijving ook bijlage 1



Figuur 1 De door ondernemers gekozen maatregelen naar aanleiding van de beleidshervormingen

Opvallend is dat akkerbouwers in Zeeland aangaven minder bieten te gaan telen, terwijl in de Veenkoloniën de telers juist quotum willen kopen. Dit heeft te maken met het feit dat telers in Zeeland meer alternatieve teelten hebben, terwijl deze in de Veenkoloniën beperkt zijn.

Veel telers noemden schaalvergroting als maatregel. De telers in het Noorden (Oldambt en Veenkoloniën) noemden dit vaker dan die in het Zuiden. Telers in Zeeland kiezen vaak voor het geven van een meerwaarde aan hun producten, mede omdat volgens hen de markt voor alternatieve producten al overvoerd is.

De helft van de akkerbouwers uit het Noorden gaf aan toeslagrechten te willen kopen; in Zeeland was dit veel minder. Dit hangt natuurlijk ook sterk af van de prijs die daarvoor gevraagd wordt.

Conclusie van dit onderzoek is dat ondernemers verwachten dat de hervormingen van het suikerbeleid meer effect hebben op de bedrijfsvoering dan het invoeren van de bedrijfstoelageregeling. Afhankelijk van de uiteindelijke keuzes voor de hervormingen van het suikerbeleid en de aanpassingen die akkerbouwers gaan doorvoeren geeft dit behoorlijke aanpassingen in de bedrijfsopzet van akkerbouwbedrijven. Het Noorden kiest hierbij voor meer suikerbieten en schaalvergroting, het Zuiden voor minder bieten en (marktgewassen met) meer toegevoegde waarde.

Specifiek voor akkerbouw is ook de mogelijke reactie op de toeslagrechten voor braakgrond. Aangezien de braaktoeslagrechten als eerste verzilverd moeten worden, zullen akkerbouwers deze mogelijk willen verkopen. Het probleem is echter wie deze rechten zou willen kopen.

Tot de mogelijke invoering van een ontkoppelde toeslag voor suikerbieten is er op landelijk niveau nog genoeg vrije grond voor de teelt van AGF-gewassen. Na invoering van een ontkoppelde toeslag voor suikerbieten is echter het areaal waarop AGF-teelten 'vrij' geteeld mogen worden sterk beperkt. Alleen gronden die al voor AGF-teelten gebruikt werden en gronden waar bloembollen stonden zijn dan nog vrij.

In sommige bedrijfssituaties kan dit sterk knellen, zeker als veel gebruik werd gemaakt van huurgrond. Een mogelijke reactie van de telers van AGF-gewassen is om toeslagrechten te verkopen, of het verlies aan toeslagrechten voor lief te nemen.

#### 4.2.4 Een gemakkelijke weg naar flat rate in de akkerbouw?

De centrale vraag in dit hoofdstuk is: "Zal het instellen van toeslagrechten in de plantaardige sectoren de overgang naar een flat rate stelsel vergemakkelijken dan wel bemoeilijken?"

Van belang is de reactie van ondernemers op de suikerhervormingen (en op een eventuele hervorming bij aardappelzetmeel). Akkerbouwers zullen het gevoelsmatig niet gemakkelijk accepteren dat de compensatie van € 650,-- per ha voor de daling van de suikerprijs na enkele jaren ingeleverd moet worden voor een flat rate van (stel) € 300,-- per ha.

Bij teelten die vallen onder de AGF-bepaling is er meer vrijheid in de keuze van percelen waarop de gewassen geteeld mogen worden. Het gaat om vrijheid in de zin van het aantal hectares dat beteeld mag worden en de controle hierop. Bij flat rate zoals die in Duitsland en Luxemburg is ingevoerd, zijn er toeslagrechten met een “etiket of sticker” voor vrije teelten. Dit beperkt het areaal (uitbreiding kan niet, krimp wél) en de vrijheid van de teler om percelen te kiezen. Een overgang van toeslagrechten naar flat rate levert voor de vrije teelten weliswaar een concurrentievoordeel op omdat er dan voor de hectares waarop aardappelen, groente en fruit staan, ook “verzilverbare” toeslagrechten verkregen worden. Maar de vrijheid om percelen te kiezen (om daarmee de teelt uit te breiden als daarvoor marktkansen worden gezien) is sterk beperkt.

Als we toewerken naar een flat rate zonder onderscheid tussen gras- en bouwland, is het gunstig als de ‘akkerbouw-enveloppe’ groter wordt. De extra enveloppe voor de suikerhervorming is in die zin gunstig, dat daardoor het verschil in bedrijfstoelage tussen veehouderij en akkerbouw kleiner wordt. Hierdoor zijn de inkomensoverdrachten geringer.

Veel en grote winnaars zijn er niet bij de overgang naar een flat rate stelsel. Bij telers van bloembollen wél, evenals bij hen die veel gewassen verbouwen die voorheen niet onder het markt- en prijsbeleid vielen. Verliezers zijn gespecialiseerde telers, bijv. met veel graan en/of met veel suikerbieten.

### **4.3 Ontwikkelingen in de melkveehouderij**

Er zijn tot 2009 vier belangrijke aspecten die de ontwikkelingen in de melkveehouderij beïnvloeden. Deze zijn:

1. Ontwikkelingen in de structuur van de melkveehouderij.
2. De invoering van herziene mestbeleid.
3. Markt- en prijsontwikkelingen.
4. Invloed van invoering van de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Op de eerste twee aspecten wordt in bijlage 9 ingegaan.

#### **4.3.1 Markt- en prijsontwikkelingen**

De zuivel is één van de sectoren waar de markt en daarmee de prijsontwikkeling sterk gedomineerd worden door het markt- en prijsbeleid van de EU. Markt- en prijsontwikkelingen kunnen dan ook niet los worden gezien van het EU-zuivelbeleid. De EU heeft al in 1983 besloten om de productie van melk aan banden te leggen via een quoteringstelsel. In combinatie met een stelsel van heffingen en restituties aan de buitengrenzen heeft dit gezorgd voor een relatieve schaarste aan zuivelproducten op de interne EU-markt. Dit leidde tot stabiele en -in verhouding tot de wereldmarkt - relatief hoge opbrengstprijzen voor de producent. Met de uitwerking van Agenda 2000 is het markt- en prijsbeleid van de EU minder gericht op de producentenbescherming en meer op de consumentenbescherming. Als consequentie daarvan is het beleid er op gericht de prijs van zuivelproducten meer in overeenstemming te brengen met de prijzen die op de wereldmarkt van zuivelproducten wordt gerealiseerd. Om dat te bewerkstelligen is gekozen voor een verlaging van de interventieprijzen van boter en mager melkpoeder, een verlaging van de hoeveelheid zuivelproducten die voor interventie kan worden aangeboden, een (geringe) uitbreiding van het melkquotum en een afbouw van de restitutie bij export.

Los van de veranderingen van het markt- en prijsbeleid in de EU zijn de vooruitzichten voor de zuivelmarkt niet ongunstig. Groeiende welvaart met name in Zuidoost Azië en

Latijns Amerika doet de vraag naar voedingsmiddelen met dierlijk eiwit stijgen. Hiervan profiteert ook de vraag naar zuivelproducten. De wereldzuivelmarkt is echter wel conjunctuurgevoelig waardoor er relatief sterke prijsfluctuaties ontstaan. Deze fluctuaties kunnen in de toekomst verminderen als door verdere liberalisering de wereldmarkt voor zuivelproducten meer een “normale”markt wordt en minder wordt beïnvloed door landen die daar hun binnenlandse overschotten proberen te slijten. De export naar de wereldmarkt is voor de EU weliswaar gering (10-15% van de productie gaat naar de wereldmarkt). Maar omdat de elasticiteit van de vraag op de EU-markt gering is leidt een stagnerende vraag naar zuivelproducten op de wereldmarkt al snel tot druk op de melkprijzen in de EU. Daarnaast hebben de ontwikkelingen in de Europese retail een prijsdrukkend effect gehad omdat zuivelproducten nogal eens als stuntartikel werden gebruikt om klanten de winkels in te krijgen. Het is echter onzeker of dit in de toekomst zo blijft. Per saldo lijken de continuïteitsperspectieven voor de Nederlandse melkveehouderij de komende jaren gunstig.

#### **4.3.2 Invloed van invoering van de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid**

Binnen de hervorming van het GLB houdt de daling van de melkprijs de melkveehouders het meest bezig. De meeste melkveehouders verwachten van de verlaging van de interventieprijs voor boter en mager melkpoeder een 10 tot 15% lagere melkprijs.

Veel melkveehouders hebben hun hoop gevestigd op de innovatiekracht van de zuivelindustrie. Waardecreatie via nieuwe producten, vergroten van het marktaandeel, ontginnen van markten in andere landen en efficiëntere productie, bijvoorbeeld door overnames of fusies kunnen een deel van de verwachte prijsdaling voorkomen. Omdat circa 80% van de melk door coöperatieve bedrijven wordt verwerkt heeft de melkveehouder er rechtstreeks belang bij dat de strategie van de zuivelindustrie succesvol is.

De melkveehouderij krijgt in 2006 te maken met het fenomeen toeslagrechten op basis van eerder ontvangen maïspremie, stierenpremie, slachtpremie en/of zoogkoeienpremie. Het aantal rechten is vaak gelijk aan het areaal voedergrassen (gras en snijmaïs) in de referentieperiode. De waarde per toeslagrecht van de toegewezen rechten zal in de melkveehouderij in 2006 in de meeste gevallen beperkt zijn. Immers het bedrag dat in de referentieperiode is verkregen, is bij bedrijven met overwegend grasland gering in verhouding tot het aantal subsidiabele hectares (€ 25,- tot € 75,- per recht). Bij bedrijven met snijmaïs zal de waarde van de toeslagrechten hoger zijn.

Pas in 2007 stijgt de waarde van de toeslagrechten sterk omdat dan de melkpremie wordt ontkoppeld. Het bedrag van de ontkoppelde melkpremie wordt dan toegevoegd aan de waarde van de reeds toegekende toeslagrechten. Op zeer gespecialiseerde melkveebedrijven, die in ons land circa 85% van de melkproductie voor hun rekening nemen, gaat het om een waardestijging van gemiddeld circa € 435,- per recht. Dit bedrag is een gedeeltelijke compensatie voor de verlaging van de interventieprijs voor boter en mager melkpoeder waarop eerder in deze paragraaf is gedeut. Bij bedrijven die in 2006 geen toeslagrechten toegewezen hebben gekregen wordt de totale melkpremie van het bedrijf in 2007 gedeeld door het aantal hectares voederareaal in eigendom. Bij volledige pachtbedrijven is er geen grond in eigendom. Deze bedrijven krijgen te maken met speciale toeslagrechten. In de typische weidegebieden van ons land wordt ongeveer 1/3 van de cultuurgrond gepacht waarbij er overigens regionaal verschillen zijn (het aandeel pacht varieert tussen de 20 en 45%). Het is echter niet bekend hoeveel bedrijven volledige pachtbedrijven zijn.

#### **4.3.3 Toeslagrechten en de reactie van de melkveehouderij**

De reactie op de invoering van het hervormde GLB verschilt bij de melkveehouders die door willen en kunnen gaan, de blijvers, en zij die niet door willen of kunnen gaan, de wijkers. Een reactie van de melkveehouders op de toeslagrechten bij zowel de wijkers als de blijvers is de wens tot het “indikken” van de toeslagrechten. Op aspecten daarvan wordt hieronder nader specifiek ingegaan.

### **Reactie van blijvers**

Op het eigen bedrijf zal de blijvende melkveehouder zijn strategie aanpassen aan de nieuwe werkelijkheid. Die zal veelal bestaan uit kostprijsbeheersing en waar mogelijk kostprijdsdaling en/of schaalvergroting, vaak door aankoop van melkquotum. Dat is een doorlopend proces dat versterkt zal worden naarmate de verwachtingen over de toekomstige melkprijs minder optimistisch worden.

Schaalvergroting zal in veel gevallen worden gerealiseerd door aankoop van melkquotum. Een beperkt aantal bedrijven zal het zoeken in verbreding van de activiteiten, bijvoorbeeld in de vorm van agrarisch natuurbeheer.

De vraag naar (en dus de prijs van) quotum wordt gestimuleerd door de verwachte ontwikkelingen. Het feit dat men met de aankoop van quotum tot 1 april 2007 tevens voor een onbekend aantal jaren het recht op de melkpremie koopt, geeft een opdrijvend effect op de prijs van het quotum. Naar verwachting zal de prijs van melkquotum in de periode 2005–2007 zijn hoogste waarde bereiken. In het zicht van 1 april 2007 (als de ontkoppeling plaatsvindt) zal de prijs van het melkquotum weer gaan dalen.

### **Reactie van wijkers**

Voor wijkers is de te volgen strategie naar aanleiding van het ontstaan van toeslagrechten minder duidelijk. Zij zullen waarschijnlijk enerzijds worden verleid om hun quotum te verkopen door de hoge quotumprijzen die vermoedelijk tot 2007 aan zullen houden. Anderzijds missen de verkopers met de verkoop van quotum in deze periode wel de kans om op termijn het verschil tussen de subsidiewaarde en de marktwaarde van hun toeslagrechten flink in waarde te laten stijgen en te verzilveren. Ze missen daarmee ook de mogelijkheid om een deel van hun inkomen voor de toekomst zeker te stellen. Veel wijkers zullen quotumverkoop daarom nog uitstellen, hoewel dit uitstel de prijs van het quotum nog weer verder doet stijgen en daarmee wordt de verleiding voor verkoop door de wijkers nog weer groter.

Bij de keus van al dan niet quotumverkoop zal ook meespelen wat de melkveehouder verder wil met het bedrijf als de melkveehouderij is beëindigd. Als na het afstoten van de melkkoeien de grond wordt gebruikt voor vleesveehouderij of snijmaïsteelt dan kunnen de toeslagrechten gewoon worden benut. Wordt echter de grond verkocht dan zullen de toeslagrechten ook moeten worden verkocht tegen de dan geldende marktwaarde.

### **Indikken melkpremie op toeslagrechten**

In de praktijk bestaat onder veel melkveehouders, zowel blijvers als wijkers, de neiging om “in te dikken”. Daarvoor zijn een aantal redenen.

Zo kunnen zij alle toeslagrechten benutten, ook als zij in de toekomst minder grond hebben. Daarnaast speelt mee dat er bij melkveehouders onzekerheid is over de eigendomsrechten van de toeslagrechten op pachtgronden. Sommige juristen suggereren dat deze naar analogie van het melkquotum voor een deel toebehoren aan de grondeigenaar. Omdat sommige melkveehouders gronden zowel in pacht als in eigendom hebben (dat speelt in de andere sectoren ook) zullen zij de toeslagrechten het liefst willen vestigen op de hectares die ze in eigendom hebben.

Een andere reden om “in te dikken” kan zijn, dat de melkveehouder vreest dat de verpachter de pachtprijs zal verhogen als deze in de gaten krijgt dat de melkveehouder de gepachte grond nodig heeft om de toeslagrechten te verzilveren. Omdat de waarde van een toeslagrecht na 2007 al gauw meer dan de helft van de pachtprijs vertegenwoordigt zal de verpachter de neiging hebben een graantje mee te pikken van de aan de grond gekoppelde waarde van toeslagrechten. Dat uit zich dan in een verhoging van de pachtprijs.

Er zijn verschillende mogelijkheden om toeslagrechten van de hand te doen om de toeslagrechten “in te dikken”:

1. In 2006 vastgestelde toeslagrechten met weinig waarde direct afstaan aan nationale reserve.
2. Later afstaan aan nationale reserve. In 2006 toeslagrechten een keer benutten, begin 2007 een aantal afstaan aan de nationale reserve.

3. Overdracht van toeslagrechten met grond. Voor 31 maart 2007 draagt het bedrijf toeslagrechten en een gelijk aantal hectares over (bijvoorbeeld grondgebruikersverklaring, of bij eenmalige of reguliere pacht). Na het inzakken van de melkpremie kunnen partijen de grond weer terug overdragen, eventueel met toeslagrechten.
4. Overdracht van toeslagrechten zonder grond. Begin 2007 draagt het bedrijf een aantal toeslagrechten over zonder grond. Ook hier kunnen partijen na verloop van tijd de toeslagrechten (zonder grond) terug overdragen.

Bij mogelijkheden 3 en 4 is de koper de nieuwe gerechtigde (eigenaar) van de toeslagrechten. Dat geldt niet bij verhuur van toeslagrechten. Een bedrijf dat toeslagrechten verhuurt, blijft nog wel rechthebbende hiervan. De melkpremie zakt overigens ook in op verhuurde toeslagrechten. Om mogelijkheid 3 en 4 te realiseren is het wel nodig om een andere partij te vinden waarmee de transactie tot stand kan worden gebracht. Deze partijen moeten een wederzijds belang bij de transactie hebben.

Een bijzondere vorm van 'indikken' is die, waarbij de melkveehouder geheel afziet van de toeslagrechten (door ze voor 2007 te verkopen of aan de nationale reserve over te dragen). In dat geval zijn er geen toeslagrechten waarop de melkpremie in kan zakken. De melkveehouder krijgt dan uitsluitend speciale toeslagrechten. Eén van de consequenties is dat de melkveehouder deze rechten alleen kan benutten als hij tenminste 50% van het oorspronkelijke aantal Groot Vee Eenheden (gve's) aan blijft houden.

#### **Intensiveren of extensiveren?**

Via "indikken" kan de waarde van de bedrijfstoelage gevestigd worden op een gering aantal hectares. Dat biedt de mogelijkheid een deel van de grond af te stoten zonder dat dit ten koste gaat van het inkomen dat uit de bedrijfstoelage wordt verkregen. De opbrengst van de verkochte grond kan gebruikt worden voor de financiering van bedrijfsvergroting, bijvoorbeeld voor quotumaankoop. Indikken is dan een katalysator voor intensivering. Deze vorm van financiering van intensivering wordt vooralsnog afgeremd door de eisen die het mestbeleid stelt. Er zijn echter ook constructies mogelijk waarbij deze rem minder wordt gevoeld, bijvoorbeeld wanneer de verkochte grond kan worden teruggepacht.

Toeslagrechten kunnen het ook aantrekkelijk maken om te extensiveren. Immers omdat het rendement op melkproductie terugloopt door een dalende melkprijs, zal de "schade" die ontstaat door te extensiveren of extensief te blijven geringer zijn dan bij een ongewijzigd bedrijfsbeleid. Het is voorstelbaar dat melkveebedrijven na 2007 (een deel van) het melkquotum verkopen om op die manier het bedrijf zo te extensiveren dat agrarisch natuurbeheer mogelijk en aantrekkelijk wordt. Melkveehouders kunnen dan met de bedrijfstoelage en de inkomsten uit agrarisch natuurbeheer een redelijk rendement op hun grond realiseren. Daarvoor is echter bij veel melkveehouders wel een omslag in denken nodig omdat een groot deel van de "blijvers" zijn gericht op "groeien" en niet op extensiveren. Daarnaast is het ook nodig dat de melkveehouder het vertrouwen heeft dat de toeslagrechten niet na enkele jaren verdwenen zijn en dat deze niet door allerlei kortingen al te veel in waarde dalen. Met name de onzekerheid over het beleid op lange termijn zal veel veehouders ervan weerhouden om de stap naar extensiveren te zetten.

#### **Speculeren op de komst van een flat rate stelsel**

Sommige melkveehouders speculeren op de komst van een flat rate stelsel. Dit zijn voornamelijk melkveehouders met een hoge melkproductie per hectare, die dus in 2007 een hoge waarde van hun toeslagrecht zouden krijgen. Zij verhuren een deel van hun melkquotum tegen de hoge prijzen die nu gelden. Bij de huurder zakt dan weliswaar in 2007 de zuivelpremie in de toeslagrechten, maar de verhuurder voorkomt door te verhuren dat zijn toeslagrecht een zeer hoge waarde krijgt. Bij de overgang naar een flat rate zou hij daarvan een deel kwijt raken. Het verlies dat hierdoor zou ontstaan wordt voorkomen door het melkquotum tegen een hoge prijs te verhuren (ter

oriëntatie: bij de huidige leaseprijzen is de helft van de koopsom in 3 à 4 jaar terugverdiend).

#### **4.3.4 Een gemakkelijke weg naar het pad van flat rate?**

De vraag of de toekenning van toeslagrechten op basis van historische referentie de overgang naar het bewandelen van het pad van flat rate vergemakkelijkt of bemoeilijkt laat zich niet zo eenvoudig beantwoorden. Daarvoor zijn er veel aspecten die in beschouwing zouden moeten worden genomen. Enkele daarvan zijn:

- Draagvlak in de sector(en).
- Draagvlak in de maatschappij.
- Uitvoeringslast voor de uitvoerende instantie.
- Controlelast van de uitvoerende instantie.

Omdat in dit hoofdstuk vooral vanuit de ondernemer wordt geredeneerd wordt alleen stil gestaan bij het eerste aspect.

Ongeacht hoe een flat rate stelsel vorm krijgt zullen er altijd in meerdere of mindere mate inkomensoverdrachten plaats vinden. Daarbij wordt opgemerkt dat in de melkveehouderij de waarde van de toeslagrechten over het algemeen (veel) hoger is dan in de andere sectoren. Daarnaast bestaat ook binnen de melkveehouderij een groot verschil in de waarde van de toeslagrechten. Uit berekeningen van het LEI blijkt dat 4% van de melkveebedrijven tussen € 0,-- en € 250,-- per hectare krijgt, 52% tussen € 250,-- en € 500,-- en de rest meer dan € 500,-- per hectare (bron 26). Het lijkt waarschijnlijk dat onder deze laatste groep een deel van de melkveehouders wordt gevonden, die in het verleden het meest hebben geïnvesteerd in melkquotum. Invoering van een flat rate stelsel in welke vorm dan ook zal het rendement op de investering in melkquotum bij deze groep meer doen afnemen dan bij de groep melkveehouders die minder toeslagrechten krijgen.

Een ander deel van de groep met toeslagrechten met een hoge waarde wordt gevonden bij melkveebedrijven die in het verleden veel snijmaïs hebben geteeld. Omdat de premie op deze teelt relatief hoog was (circa € 420,- per hectare) en de toeslagrechten in 2007 in waarde zullen zijn gestegen door het inzakken van de melkpremie, heeft deze groep melkveehouders veel te verliezen bij de invoering van een flat rate stelsel.

Een tweede groep die niet blij zullen zijn met de invoering van een flat rate stelsel zijn de melkveehouders die voor 2007 de strategie van "indikken" hebben gevolgd en de hectares cultuurgrond zonder toeslagrechten nadien hebben verkocht. Invoering van een flat rate stelsel zorgt ervoor dat deze verkochte hectares na invoering van een flat rate stelsel wel weer subsidiabel worden. Achteraf zijn deze hectares dan wellicht tegen een te lage prijs verkocht.

Grosso modo kan gesteld worden dat de melkveehouderij veel moeite zal hebben met verdere GLB-hervormingen die niet zijn gebaseerd op historische referenties. De weerstand zal groter worden naarmate het ingezette systeem van GLB-hervormingen langer ongewijzigd blijft omdat de natuurlijke drang van iedere melkveehouder erin bestaat zijn bedrijfssituatie onder de bestaande omstandigheden te optimaliseren. Een volgende verandering zal een hernieuwde oriëntatie op de mogelijkheden noodzakelijk maken. Hoewel dit een onderdeel is van het ondernemerschap is (her)oriëntatie en anticiperen op veranderend overheidsbeleid niet de favoriete bezigheid van de gemiddelde melkveehouder.

## **4.4 Ontwikkelingen in de houderij van runderen voor vleesproductie en van schapen**

Voor de productie van rund-, kalfs- en schapenvlees bestaan diverse premies: slachtpremies en overige premies (voor zoekkoeien, stieren/ossen en ooien). De slachtpremies worden met uitzondering van het deel van de nationale enveloppe tot en met 2009 gekoppeld gehouden. De overige premies en het deel van de nationale

enveloppe van de slachtpremies worden per 1 januari 2006 ontkoppeld. Zie bijlage 8 voor het niveau van de premies in 2005.

Er zijn tot 2009 drie belangrijke aspecten die de ontwikkelingen bij de productie van rundvlees, kalfsvlees en lams-/schapenvlees beïnvloeden. Deze zijn:

1. Ontwikkelingen in de structuur van de houderij.
2. De implementatie van het mestbeleid.
3. Markt- en prijsontwikkelingen.
4. De implementatie van het hervormde Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Op de eerste twee aspecten wordt in bijlage 9 ingegaan.

#### **4.4.1 Markt en prijsontwikkelingen**

De markt- en prijsontwikkelingen worden onderscheiden per categorie vlees: rundvlees, kalfsvlees en lams-/schapenvlees.

##### **Rund- en kalfsvlees**

In het algemeen wordt in de EU-15 verwacht dat de zelfvoorzieningsgraad voor rund- en kalfsvlees rond 100% blijft, tot net iets eronder in de periode tot 2010 (Bron 28). Tot in 2006 zal de productie iets toenemen tot 7,5 miljoen en daarna langzaam iets dalen als gevolg van het landbouwbeleid (ontkoppeling). Naar verwachting neemt de export dan ook iets af en de import wat toe in de EU-15. De prijsverwachtingen lopen tegengesteld analoog aan deze ontwikkeling: een lichte daling tot rond 2% in 2006 en vervolgens een langzame stijging tot circa 6 % in 2010. De uitbreiding van de EU-15 tot EU-25 zal volgens de Europese Commissie weinig verandering brengen in deze situatie.

##### *Rundvlees*

De productie van rundvlees is in Nederland door lage opbrengstprijzen drastisch verminderd in de afgelopen 10 tot 15 jaren. Sinds de superheffing in 1984 is de melkveestapel sterk teruggelopen, vooral door de stijging van de melkgift van de melkkoeien. Het gevolg ervan is dat ook de omvang van de uitstoot van melkkoeien en daarmee de hoeveelheid rundvlees van uitstootkoeien is teruggelopen. Deze tendens zet zich nog steeds door en kan alleen worden doorbroken door het opheffen van het melkquoteringstelsel.

De verwachting is dat in de Europese Unie de consumptie en de productie elkaar in de komende jaren redelijk in evenwicht houden. De consumptie blijft ongeveer stabiel. Export en import veranderen ook weinig. De opbrengstprijzen blijven stabiel, maar dat is op een niveau dat de gespecialiseerde vleesveehouderij in Nederland een lage rendabiliteit houdt, mede door de hoge grondprijzen in Nederland.

Tevens moet worden gesteld dat het rendement in de vleesstierenhouderij het al enkele jaren aflegt tegenover dat in de vleeskalverhouderij. De verwachting in de vleessector is dat deze situatie zich de komende jaren voortzet.

##### *Kalfsvlees*

Op hoofdlijnen zijn er twee kwaliteiten kalfsvlees: wit en rosé. Wit kalfsvlees wordt voor ruim 90% op contract geproduceerd (bron 29); naast enkele grote integraties, producenten van kalvermelkvoerders, zijn er enkele kleine kalvermelkvoederproducenten en kalverhandelaren die contracten uitgeven. De productie van rosé kalfsvlees vindt meer plaats op basis van eigen risico. Ongeveer 40% van de productie in de rosékalfsvleessector vindt op contract plaats (bron 30); contractgevers zijn mengvoederproducenten, slachterijen of handelaren.

De daling van de melkveestapel in Nederland en de Europese Unie als gevolg van de melkquotering heeft geleid tot een lager aanbod van nuchtere kalveren voor de productie van kalfsvlees. In Nederland is het aantal slachtingen van vleeskalveren na een sterke terugval sinds enkele jaren weer dicht bij het niveau van toen de melkquotering kwam. Er worden dan ook veel kalveren geïmporteerd uit andere Europese landen, vooral uit Oost-Europa. Door toename van de vraag naar kalveren voor de productie van kalfsvlees in Italië neemt de opwaartse druk op de prijs van nuchtere kalveren toe.



De grote contractgevers (hebben ongeveer 95% van de contractproductie in handen) proberen de rendabiliteit te verbeteren door beperkt kalveren op te zetten. De binnenlandse opwaartse druk op de productie van kalfsvlees blijft echter groot omdat met name vrije mesters en kleinere contractgevers proberen door te gaan. Binnen de kalfsvleessector is de rosékalfsvleesproductie min of meer volgend op de witkalfsvleesproductie. Rosé kalfsvlees kan zich qua kwaliteit goed meten met wit kalfsvlees. Binnen de Europese Unie is echter een groot meningsverschil over wat kalfsvlees is. Er wordt naar één definitie gezocht. Indien deze zodanig uitvalt dat rosé kalfsvlees niet meer met de naam kalfsvlees mag worden geduid, kan dat een negatieve invloed hebben op de afzet (export) van dit vlees. Een deel van de producenten van rosé kalfsvlees zal dan overstappen op de productie van wit kalfsvlees. Dat verhoogt de kans op een lagere rendabiliteit in de witkalfsvleessector.

#### **Lams-/schapenvlees**

De zelfvoorzieningsgraad van schapen- en geitenvlees bedraagt in de EU ongeveer 80%. De Europese Commissie verwacht in de EU-15 tot 2010 een lichte daling van de productie van schapenvlees als gevolg van de (gedeeltelijke) ontkoppeling van de ooi-premie (bron 28). Daarmee komt er iets meer ruimte voor de import van schapenvlees. Voor de prijzen worden weinig veranderingen verwacht. De vraag naar schapenvlees neemt in Nederland (en andere Europese landen) toe door de (relatieve) stijging van het aantal mensen met een islamitische geloofsovertuiging. Mede daardoor is de verwachting dat de huidige prijzen van schapenvlees stabiel blijven. De aangescherpte regelgeving voor identificatie en registratie per juli 2005 (dubbele oornummers bij lammeren) en de elektronische I&R vanaf 2007 zet ook een druk op het houden van schapen. Het wordt steeds lastiger “anoniem” schapen te houden.

#### **4.4.2 De implementatie van het hervormde Gemeenschappelijk landbouwbeleid**

De ontkoppeling van premies voor het houden van zoogkoeien en oaien zal vanwege de lage rendabiliteit de tendens om te stoppen met het houden van deze dieren versterken. In mindere mate geldt dit ook voor het houden van vleesstieren (en ossen), want voor deze dieren blijft de slachtpremie gekoppeld, hoewel deze lager is dan de stierenpremie.

Het gekoppeld blijven of ontkoppelen van de slachtpremie voor volwassen runderen heeft geen invloed op de omvang van de productie van rundvlees van uitstootkoeien. Rundvlees blijft immers een restproduct op de melkveebedrijven. Op bedrijven met vleesstieren vormen ze een wezenlijker onderdeel van het bedrijfsinkomen.

Het gekoppeld houden van de slachtpremies voor kalveren brengt met zich mee dat vooral de contractgevende integraties voor wit kalfsvlees, met name producenten van kalvermelkpoeder, of voor rosé kalfsvlees, vooral mengvoederproducenten, daar baat bij hebben. De contractnemende kalverhouders zijn daardoor verplicht ook kalveren te houden om in aanmerking te komen voor de kalverslachtpremie. De verwachting is dat de contractgevers de hoogte van het contract zullen afstemmen op de hoogte van het bedrag dat de kalverhouders ontvangen dan wel zullen proberen het bedrag aan slachtpremies van de kalverhouders te innen.

#### **4.4.3 Een gemakkelijke weg naar het pad van flat rate?**

De discussie heeft betrekking op de vraag of de nationale keuzes voor de uitwerking van het hervormde GLB in Nederland de overgang naar een flat rate stelsel bevorderen dan wel belemmeren.

De markt- en prijsontwikkelingen en de implementatie van het mestbeleid hebben op de graasdierbedrijven (met slachtkoeien, zoogkoeien, vleesstieren en schapen) veel meer invloed dan de keuzes in het GLB, omdat zij directe invloed hebben op het rendement (en de administratieve verplichtingen). Alleen op de bedrijven met een hoge veebezetting (per ha), zoals soms wel het geval is op vleesstierenbedrijven, zal de overgang naar een flat rate aanzienlijk zijn. Dat geldt in versterkte mate voor de doorgaans (bijna) grondloze vleeskalverbedrijven, in het bijzonder voor wit kalfsvlees. De volgende overwegingen zijn relevant voor de diverse sectoren.

### **Slachtkoeien uit de melkveehouderij**

In de melkveehouderij zijn de slachtpremies niet relevant in vergelijking met de zuivelpremies. Bovendien is de melkveehouderij grondgebonden, dus zullen de melkveehouders bij een overgang naar flat rate van de slachtpremie altijd iets “terugvinden” in het bedrag van de flat rate, hoewel dat (ten opzichte van de zuivelpremie) minimaal is.

### **Witvleeskalverhouderij**

In de witvleeskalverhouderij spelen de slachtpremies op de meer gespecialiseerde bedrijven (rond 1.000) een zeer belangrijke rol. Gezien het grote aantal dieren per bedrijf vormt het bedrag aan kalverslachtpremies een aanzienlijk bedrag en daarmee een belangrijk deel van het bedrijfsinkomen: circa 140% van het inkomen (Bron 26). Daar rond 95% van de witkalfsvleesproductie op contractbasis plaatsvindt, profiteren de contractgevers daar ook van.

Ontkoppeling van de kalverslachtpremies heeft tot gevolg dat op het grootste deel van de meer gespecialiseerde vleeskalverbedrijven de waarde van de toeslagrechten zeer hoog zal zijn (meer dan € 5.000,-), omdat op die bedrijven weinig grond aanwezig is. Zolang deze bedrijven de ontkoppelde premies in de vorm van toeslagrechten ontvangen in combinatie met het blijven houden van dieren heeft dat niet direct een ongunstig gevolg voor de contractgevers en de concurrentiepositie voor kalfsvlees (binnen Europa).

Bij een overgang naar flat rate vallen deze kalverslachtpremies of toeslagrechten waarop deze zijn gebaseerd voor een groot deel weg. Op de vleeskalverbedrijven zal sprake zijn van een forse daling van het inkomen. Om de witkalfsvleesproductie voort te laten bestaan zullen de kalvermelkvoederproducenten een hogere contractvergoeding (moeten) geven. Tegelijk zullen deze contractgevers zich meer richten op de beter presterende ondernemers en een neerwaartse druk op de prijs van nuchtere kalveren bewerkstelligen om toch een voldoende sterke concurrentiepositie te behouden.

Indien binnen de Europese Unie in de met Nederland concurrerende landen op het gebied van kalfsvlees de nationale keuzes voor het GLB vergelijkbaar zijn, wordt de concurrentiepositie van de Nederlandse vleeskalversector binnen Europa niet bedreigd. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat indien een land als Frankrijk de koppeling op de kalverslachtpremies handhaaft, het lastig is om de totale productie van kalfsvlees in Frankrijk uit te breiden. Het totale bedrag aan kalverslachtpremies kan niet hoger worden, zodat bij uitbreiding “verdunning” van deze premies optreedt. Een lagere slachtpremie is echter altijd meer dan geen premie.

Overgang naar ontkoppelde slachtpremies in combinatie met toekenning van toeslagrechten zal ertoe leiden dat bedrijven die een klein aantal kalveren hebben zullen stoppen. Dit zal ook het geval zijn bij bedrijven waar een wat ouder bedrijfshoofd is zonder opvolger. Als deze slachtpremies zullen “indalen” in een flat rate valt het voordeel van een warme sanering voor deze “wijkers” weg en zal er meer koude sanering plaatsvinden. Dat gaat eerder gepaard met de verkoop van het bedrijf, want deze bedrijven krijgen zeer moeilijk een (nieuw) contract.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het (nu nog) gekoppeld houden van de kalverslachtpremies de overgang naar een flat rate kan bevorderen, want het geeft de grote contractgevers de gelegenheid in te spelen op een andere situatie. Daar is echter wel een mits bij, namelijk dat voor de vleeskalversector op tijd duidelijk is welke kant het opgaat: naar ontkoppelde premies op basis van historische rechten of naar flat rate.

### **Rosévleeskalverhouderij en vleesstierenhouderij**

Op bedrijven met rosévleeskalveren die weinig of geen grond hebben en op contractbasis werken, is de situatie vergelijkbaar met die op bedrijven met witvleeskalveren.

De nu nog gekoppelde slachtpremies voor runderen ouder dan 8 maanden hebben een remmend effect op het beëindigen van de productie van vlees op bedrijven met rosévleeskalveren of vleesstieren waar weinig tot geen grond aanwezig is. Het veranderende mestbeleid per 1 januari 2006 zal op deze bedrijven echter tot meer

kosten leiden voor de afzet van de overtollige mest (die niet naar kalvergierverswerkingsinstallaties kan), zodat voor het bedrijf per saldo beëindiging van de rundvlees- of rosékalfsvleesproductie toch een belangrijke optie kan gaan worden.

#### **Houderij van zoogkoeien en schapen**

De overgang naar een flat rate zal op hoofdbedrijven met zoogkoeien en schapen, die doorgaans een lage veebezetting hebben tot een verbeterde inkomenssituatie leiden door overdracht van inkomenssteun, vooral vanuit de melkveehouderij. Hetzelfde geldt voor bedrijven met vleestieren of (rosé)vleeskalveren waar (voldoende) grond is. Op bedrijven met zoogkoeien speelt de slachtpremie een ondergeschikte rol ten opzichte van de zoogkoepremie.

## **4.5 Handel in en verhuur van toeslagrechten**

Voor alle drie hiervoor genoemde sectoren kunnen er redenen zijn voor verkoop of verhuur van toeslagrechten. Genoemd kunnen worden:

1. Op grond van bedrijven waarop geen toeslagrechten verzilverd kunnen worden hoeft niet te worden voldaan aan cross compliance verplichtingen. Dat ontslaat de ondernemer er echter niet van om aan de wettelijke eisen die ten grondslag liggen aan het grootste deel van de cross compliance verplichtingen te voldoen. Echter de financiële consequenties bij overtreding zijn geringer als er geen toeslagrechten worden benut.
2. Op grond waarop geen toeslagrechten verzilverd kunnen worden kunnen alle gewassen worden verbouwd dus ook die gewassen die via de AGF-bepaling worden uitgesloten. Melkveehouders die veel grond verhuren voor de teelt van AGF-gewassen kunnen door verkoop van de toeslagrechten voorkomen dat deze niet benut kunnen worden. Overigens hoeft de veehouder daarvoor de rechten niet altijd te verkopen of te verhuren. Ook “indikken” is een mogelijkheid.
3. Aan- of verkoop van grond. Wanneer de (ver)kopende partij (geen) belang heeft bij de toeslagrechten die op de grond verzilverd kunnen worden, dan zullen de (ver)kopende partijen daar een (ver)koop overeenkomst over sluiten.
4. Door het vervreemden van toeslagrechten kan de waarde van de bedrijfstoelage worden teruggebracht tot minder dan € 5.000,-. Hierdoor ontloopt men de modulatiekorting.

Daarnaast zijn er nog een aantal onzekere factoren die (de omvang van) de handel in toeslagrechten zal beïnvloeden. Deze zijn:

- De ontwikkeling van de geldrente. Bij een hoge rentestand is de contante waarde van een toeslagrecht uiteraard lager dan bij een lage rente.
- De “levensduur” van de toeslagrechten. Het stelsel van toeslagrechten kent nu een bestaanszekerheid tot 2012. Daarna is onzeker of een toeslagrecht nog een jaarlijkse uitbetaling garandeert.
- De gevolgen van de financiële discipline op het bedrag van de uitbetaling. Een voorzichtige schatting leert dat de totale korting op het voor inkomensondersteuning beschikbare bedrag als gevolg van de financiële discipline, modulatie, nationale reserve en de suikerhervorming circa 15% bedraagt. Dit percentage kan om allerlei redenen (o.a. verder uitbreiding van de EU) hoger worden. De kans dat het (veel) lager wordt is gering.
- De toeslagrechten zijn in 2005 toebedeeld op basis van de in de jaren 2000-2002 gerealiseerde productie. Het is de vraag hoe lang het te rechtvaardigen valt om inkomstenstoelagen te baseren op (ver) in het verleden gerealiseerde productie.
- De fiscale aspecten rond aan- en verkoop van rechten. Vooralsnog gaat het Ministerie van LNV ervan uit dat op aangekochte rechten niet kan worden afgeschreven. Het is echter niet zeker of de rechter daar ook zo over denkt als daarover verschil van inzicht ontstaat tussen de belastingplichtige en de belastinginspecteur.

Opgemerkt wordt dat er bij de handel in toeslagrechten altijd twee partijen betrokken zijn die allebei voordeel bij de transactie moeten veronderstellen. Gezien het aantal onzekere factoren mag verwacht worden dat, met uitzondering van 2006, als het “indikken” en/of het opstarten van reeds beëindigde bedrijven aan de orde kan zijn, de omvang van de handel in rechten beperkt zal zijn. Bovendien zal een partij die toeslagrechten zonder grond verwerft de toeslagrechten alleen kunnen verzilveren wanneer hij/zij beschikt over “vrije” hectares. Naar verwachting is het areaal “vrije” hectares echter beperkt waardoor de omvang van de handel ook beperkt zal zijn.

## 4.6 Toeslagrechten een vermogenscomponent?

Al eerder is er op gewezen dat toeslagrechten in dezelfde context gezien worden als melkquotum, in ieder geval als de zekerheid van uitbetaling van de toeslagrechten voor langere tijd wordt gegeven. Er bestaat een gerede kans dat de toeslagrechten dan na verloop van tijd niet alleen als inkomensbestanddeel maar ook als een vermogenscomponent beschouwd worden. Als dit het geval is zal een wijziging van de situatie (bijvoorbeeld verlaging of beëindiging) tot grote weerstand leiden bij degene die met de wijziging te maken krijgt omdat dan vermogensverlies ontstaat.

Indien de toeslagrechten een vermogenscomponent worden dragen ze bij aan het ‘bevrozen’ van de ontwikkeling in de sector. Daarnaast heeft het gevolgen voor de financierbaarheid van bedrijven, op de mogelijkheden van bedrijfsoverdracht en op de waarde van grond.

Het lijkt niet onmogelijk dat de toeslagrechten wat betreft de waardering dezelfde weg gaan als het melkquotum of productierechten bij suiker. In dit verband wordt erop gewezen dat mede door de introductie van de melkquotering de sanering van de melkveehouderijsector niet alleen warm maar in sommige jaren zelfs heet verloopt. Voor de betrokken sector is een negatief aspect, dat er een aanzienlijke uitstroom van kapitaal uit de sector (en uit de landbouw) plaatsvindt en dat het concurrentievermogen van de melkveehouderij t.o.v. andere belangrijke melkveehouderijlanden als Denemarken, Duitsland en Engeland wordt verzwakt. Wat betreft de financierbaarheid van bedrijven wordt opgemerkt dat het eigen vermogen van de onderneming nog altijd een belangrijke zekerheidsstelling is. Echter het stelsel van toeslagrechten kan ook effect hebben op de liquiditeit van de onderneming <sup>2</sup> en op de kasstroom <sup>3</sup> en wellicht op de betalingscapaciteit en winstgevendheid. Aangezien deze aspecten door de kapitaalverschaffer bij de financiering worden meegewogen hangt de mate waarin toeslagrechten de financierbaarheid van de onderneming beïnvloeden sterk af van het gewicht dat de financier aan deze aspecten toekent.

## 4.7 Conclusies

In de conclusies gaan we met name in op de vraag of de nationale invulling van de GLB hervorming in de vorm van toeslagrechten die gebaseerd zijn op historische producties de overgang naar een flat rate stelsel bemoeilijkt of vergemakkelijkt.

- De weerstand tegen een flat rate stelsel zal groter zijn naarmate meer ondernemers te maken krijgen met een verandering van de waarde van de

---

<sup>2</sup> De mate waarin de onderneming in staat is kasmiddelen te mobiliseren om haar kortlopende betalingsverplichtingen na te leven.

<sup>3</sup> Het begrip kasstroom kan op veel manieren worden gedefinieerd. Veel gebruikte definities van kasstroom zijn: winst+afschrijvingen of: stroom van kasontvangsten en kasuitgaven. Het woord 'kas' in kasstroom is afgeleid van het Amerikaanse 'cash' en daardoor heeft het naast kas ook betrekking op bank- en girogelden.

bedrijfstoeslag en zal ook groter zijn naarmate de inkomensoverdrachten tussen bedrijven en sectoren groter zijn<sup>4</sup>.

- In het algemeen kan de overheid het ondernemerschap in de agrarische sectoren bevorderen door het zo spoedig mogelijk geven van duidelijkheid over de richting van het landbouwbeleid in Nederland (en de Europese Unie).
- Vooral bedrijven met vleeskalveren krijgen bij ont koppeling en tegelijk de overgang naar een flat rate stelsel te maken met een grote inkomensoverdracht. De negatieve gevolgen daarvan zijn voor de concurrentiepositie van de witkalfsvleessector in Nederland, met name de grote kalfsvleesintegraties, groot als in andere concurrerende EU-landen de slachtpremie voor vleeskalveren gekoppeld blijft aan de productie van kalfsvlees. Hoewel het wel zo is dat in dergelijke landen uitbreiding van de totale kalfsvleesproductie lastig is vanwege het nationaal vastgestelde maximum aan slachtpremies. Bij alleen ont koppeling is de invloed op de concurrentiepositie minder groot, omdat er geen inkomensoverdrachten zijn. De kalfsvleesintegraties zullen de kalfsvleesproductie dan met name laten plaatsvinden op die vleeskalverbedrijven die toeslagrechten ontvangen op basis van historische rechten voor kalverslachtpremies. Deze kunnen met een lagere contractvergoeding genoeg nemen dan zij die geen toeslagrechten uit kalverslachtpremies ontvangen.
- De mogelijkheid voor melkveehouders om toeslagrechten “in te dikken” belemmert de overgang naar een flat rate stelsel.
- Als gevolg van de suikerhervorming zal het verschil tussen melkveehouderij en opengrondsteelten in de totale bedrijfstoeslag en de waarde van een toeslagrecht geringer worden. Dit maakt de overgang naar een flat rate stelsel gemakkelijker als gekozen wordt voor een model waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen bouwland en grasland.
- Als gevolg van de suikerhervorming zullen er minder “vrije” hectares voor AGF-gewassen over blijven. Omdat AGF-gewassen vaak geteeld worden op basis van teelt pachtcontracten kan de prijs van deze contracten stijgen. Ook is het mogelijk dat de saldoverschillen tussen de teelten die niet onder de AGF-bepaling vallen en de gewassen die daar wél onder vallen, zo groot wordt dat het aantrekkelijk wordt om een AGF-gewas te telen op cultuurgrond waarop een toeslagrecht verzilverd kan worden en “op de koop toe te nemen” dat dit recht niet benut kan worden.
- Invoering van een flat rate stelsel in combinatie met de AGF-bepaling beperkt de mogelijkheden om de teelt van AGF-gewassen uit te breiden meer dan een systeem gebaseerd op historische producties omdat daarbij een groter deel van het areaal buiten de AGF-bepaling valt.
- Door de mogelijkheid van “indikken” zal er een groot verschil in waarde ontstaan tussen cultuurgrond waarop een toeslagrecht van aanzienlijke waarde rust en cultuurgrond zonder toeslagrechten. Dit maakt de prijsvorming op de grondmarkt ondoorzichtig.
- De handel (en verhuur) in toeslagrechten zal (afgezien van het eerste jaar van invoering) naar verwachting een beperkte omvang hebben. Deze verwachting is gebaseerd op de aanname dat twee partijen een voordeel bij de transactie moeten

---

<sup>4</sup> De gemiddelde waarde van één toeslagrecht is in de melkveehouderij ongeveer 2,9 x zo groot als in de akkerbouw (excl. Veenkoloniale akkerbouw). T.o.v. de veenkoloniale akkerbouw is de waarde van een recht in de melkveehouderij ongeveer 1,4 x groter. Omdat melkveebedrijven per bedrijf minder grond exploiteren is de waarde van de bedrijfstoeslag in de melkveehouderij ongeveer 2x groter dan in de overige akkerbouw. De waarde van de bedrijfstoeslag op het veenkoloniale akkerbouwbedrijf is echter 1,4 x groter dan de waarde van de bedrijfstoeslag in de melkveehouderij. Bron: LEI rapport 6.03.15

hebben. Het is echter onduidelijk wat het verwerven van toeslagrechten aan voordelen oplevert. Handel zal zich daarom vooral afspelen tussen speculanten.

- De mate waarin toeslagrechten zich ontwikkelen tot een vermogenscomponent en daarmee de financierbaarheid van bedrijven zal beïnvloeden, zal sterk afhangen van de levensduur van deze rechten.

#### **Overall conclusies**

- Het toekennen van toeslagrechten op basis van historische productie zal door de mogelijkheden die het stelsel biedt en de ontwikkelingen in de periode 2006-2009 de eventuele overgang naar een flat rate stelsel bij een beperkt aantal bedrijven bemoeilijken. De extra barrières kunnen ontstaan door het indikken van toeslagrechten in combinatie met grondmutaties en overig anticiperend gedrag van ondernemers op de huidige mogelijkheden. Het is niet waarschijnlijk dat er in de periode 2006-2009 ontwikkelingen zijn die de overgang naar een andere grondslag van toekenning van toeslagrechten vergemakkelijken.
- Voor de kalfsvleessector, die voor witvlees, is een zo spoedig mogelijke duidelijkheid over de wijze van en de termijn waarop ontkoppeling en overgang naar flat rate plaatsvindt, gewenst. De ketenpartijen in deze sector krijgen dan de kans hun ondernemersstrategie(ën) te bepalen en een “soepele” overgang te bewerkstelligen.

## 5 Mogelijkheden voor verandering

In dit hoofdstuk beschrijven we de mogelijkheden voor een eventuele verandering van de grondslag waarop de toeslagrechten worden berekend. Nagegaan wordt welke keuzes gemaakt moeten worden voordat de mogelijkheden als opties beschreven worden. Het is vrij eenvoudig tientallen opties en varianten van opties te beschrijven. Daarom wordt een keuze gemaakt uit de verschillende mogelijkheden en worden ze beoordeeld vanuit verschillende perspectieven.

### 5.1 Keuzes vooraf

Bij de tussenevaluatie van de GLB-hervormingen (voorzien in 2009) moeten een aantal keuzes gemaakt worden die niet direct te maken hebben met een eventuele verandering van de berekeningsgrondslag van de toeslagrechten. Deze keuzes betreffen de vraag of de volgende bepalingen al dan niet gecontinueerd moeten worden:

- De koppeling van de slachtpremies (kalveren en volwassen runderen).
- De koppeling van de vlaszaaizaadpremie.
- De AGF-bepaling.
- De gedeeltelijke koppeling van de premie op gedroogde voedergewassen.
- De gedeeltelijke koppeling van de aardappelzetmeelpremie.

Voor de eerste twee zijn nationale beslissingen toereikend, bij de laatste drie is overeenstemming met de overige EU-lidstaten nodig.

#### **(Ont)koppeling van slacht- en vlaszaaizaadpremie**

In zijn brief van 23 april 2004 waarin de Minister van LNV de Tweede Kamer informeert over de nationale keuzes m.b.t. de GLB-hervorming schrijft de Minister onder andere:

*“Volledige ont koppeling van de directe inkomenssteun is voor mij het algemene uitgangspunt. In een aantal sectoren zou een abrupte ont koppeling van de directe inkomenssteun echter tot ongewenste distorsies kunnen leiden indien de lidstaten op verschillende wijze met ont koppeling omgaan”. Dit geldt met name voor de slachtpremies in de rundvleessector (kalverslachtpremie en slachtpremie volwassen runderen). “Vandaar dat ik er voor kies beide slachtpremies gekoppeld te houden. Gezien de toekomstige inrichting van het landbouwbeleid en de extra uitvoeringskosten die het gekoppeld houden van de slachtpremie met zich meebrengt, ben ik van mening dat dit een uitzondering dient te zijn in een overgangperiode die de sector de tijd geeft om zich op de nieuwe situatie met veranderende marktomstandigheden voor te bereiden. De koppeling van de slachtpremies voor volwassen runderen en kalveren zal daarom in eerste instantie voor vier jaar worden gehandhaafd. Daarna dient deze inkomenssteun wat mij betreft ook te worden ont koppeld en op te gaan in het algemene systeem. Omdat ik vergelijkbare problemen voorzie bij de inkomenssteun voor de teelt van vlaszaad en de steun voor graszaad heb ik ook hier een gezamenlijke aanpak afgesproken met de belangrijkste andere producerende lidstaten. Ik heb met Denemarken, Frankrijk en Duitsland (de grootste producenten van graszaad) afgesproken de steun voor graszaad volledig te ont koppelen en met België en Frankrijk heb ik afgesproken de steun voor de teelt van vlaszaad op dezelfde manier gekoppeld te houden”.*

Op grond van het gestelde in de brief aan de Tweede Kamer gaan we bij de verdere uitwerking van de mogelijkheden voor verandering uit van ontkoppeling van de slachtpremies in 2009.

Analoog aan de motieven om de slachtpremies gaan we ook uit van ontkoppeling van de vlaszaaizaadpremie in 2009. Het gaat in Nederland om een tamelijk regionaal gebonden en kleine sector waardoor wellicht de politieke motieven om niet te ontkoppelen het winnen van het principe om wel te ontkoppelen.

### **AGF-bepaling**

Opgemerkt wordt dat de AGF-bepaling (en alle gekoppelde steunbetalingen) in feite strijdig is met de doelstelling uit Agenda 2000 om de landbouw in de EU-landen meer marktgericht te maken. De bepaling kan echter wel een bijdrage leveren aan de doelstelling "stabilisering van de inkomens van landbouwers". Echter de motivering voor het handhaven van de AGF-bepaling wordt zwakker naarmate een groter deel van de landbouwproductie in de EU onder een flat rate stelsel wordt gerealiseerd. Tevens is van belang dat ten tijde van de AGF-afspraken (2003) de vrees voor marktverstoring door "nieuwe" AGF-producenten terecht was, maar dat deze dreiging minder wordt naarmate het hervormde GLB langer in uitvoering is. Het is echter vooralsnog niet duidelijk hoe lang de steun van de overige EU-lidstaten voor de AGF-bepaling gehandhaafd blijft. Daarbij speelt waarschijnlijk ook een rol dat de uitvoering van de AGF-bepaling tamelijk complex is. Daarom werken we een variant uit mét en zonder deze bepaling.

### **Handhaving gedeeltelijke ontkoppeling premie op gedroogde voedergewassen**

Met betrekking tot de premie op gedroogde voedergewassen wordt opgemerkt dat het niet ontkoppelde deel van deze premie tamelijk onzichtbaar is geworden omdat deze wordt uitgekeerd als een subsidie aan de groenvoederdrogerijen en niet aan de primaire producent. In het verleden is in EU-verband meermalen geprobeerd deze subsidie af te bouwen maar dit is op een sterk verzet gestuit van met name Frankrijk en Spanje. Deze twee landen nemen 60% van de Europese productie voor hun rekening. Het is niet aannemelijk dat dit verzet tegen 2009 zal zijn verminderd. De subsidiëring van het kunstmatig drogen van voedergewassen is altijd gemotiveerd vanuit de gedachte dat het wenselijk is dat de EU minder afhankelijk blijft/wordt van import van plantaardig eiwit voor dierlijke consumptie. Er kunnen zich echter markt- en andere ontwikkelingen voordoen waardoor de motieven voor subsidiëring van kunstmatig gedroogde plantaardige eiwitbronnen verzwakt worden. Wij gaan er echter bij de uitwerking van de mogelijkheden voor verandering vanuit dat de gedeeltelijke koppeling voor gedroogde voedergewassen ook na 2009 gehandhaafd zal blijven.

## **5.2 Motieven voor verandering**

Tot 2009 zal de grondslag voor het toedelen van inkomensstoeslagen gebaseerd zijn op historische referenties, in dit geval de productie die in de jaren 2000-2002 is gerealiseerd. Er moeten goede redenen zijn om deze grondslag te veranderen omdat een verandering vérgaande gevolgen kan hebben voor individuele bedrijven, regio's en sectoren.

### **5.2.1 Brief aan Tweede Kamer en Kiezen voor Landbouw**

De Minister zegt met betrekking tot de redenen om de grondslag van de toekenning van toeslagrechten op den duur te veranderen in de al eerder gememoreerde brief:

*"Dit neemt niet weg dat het onvermijdelijk is dat na verloop van tijd vraagtekens gezet zullen worden bij een systeem dat prijsverlagingen compenseert op basis van historische productie. Ik denk niet dat het over 10 jaar nog te rechtvaardigen valt waarom de ene landbouwer een veel hogere bedrijfstoelage ontvangt dan de andere en een derde helemaal geen toeslag ontvangt. Daar komt bij dat de reden voor de ondersteuning geleidelijk verschuift (van compensatie van prijsdaling voor marktordeningproducten) richting de prestatie die bedrijven verrichten in het kader van het beheer van het landelijk gebied. Ik voorzie daarbij een versterkte tendens tot verdere ontkoppeling van de steun van de productie én een duidelijkere band tussen*



*de premie en het leveren van een actieve bijdrage in het kader van beheer van natuur- en landschapswaarden”.*

De opmerkingen in de brief worden in de LNV-visie “Kiezen voor Landbouw”, die in september 2005 is uitgebracht, in iets andere bewoordingen herhaald. In deze visie wordt gesteld:

*“Het kabinet is van mening dat toeslagen op termijn veel sterker gekoppeld moeten worden aan de maatschappelijke rol van de landbouw. Dit betekent dat na een overgangperiode waarbij de premies worden toegekend op basis van de specifieke (historische) bedrijfssituatie een meer maatschappelijk gefundeerde systematiek zal worden ingevoerd”.*

In het licht van de verwachte daling van het budget voor landbouwbeleid wordt in de visie gezegd dat:

*“Nederland zich zal inzetten om de ondersteuning te versterken in gebieden waar de landbouw weliswaar niet concurrerend is maar wél een wezenlijke rol speelt bij het in stand houden van het cultuurlandschap”.*

### **5.2.2 Overige motieven**

Er zijn meer (afgeleide) motieven te bedenken dan de in §5.2.1 genoemde om de grondslag voor het toekennen van toeslagrechten op basis van een historische referentie te veranderen. Deze motieven kunnen verdeeld worden in motieven pro en contra verandering. De hieronder weergegeven pro- en contra-argumenten zijn beschreven vanuit overheidsoptiek. Vanuit de optiek van de agrarische sector en/of individuele bedrijven kunnen sommige argumenten wellicht niet als een “pro-argument” of “contra-argument” ervaren worden.

Motieven pro verandering:

- Toeslagrechten die zijn gebaseerd op historische referentie bevriezen gedeeltelijk de ongelijke concurrentieverhoudingen tussen bedrijven en tussen sectoren vanaf het moment van de referentieperiode. Deze ongelijke concurrentieverhoudingen zijn ontstaan omdat in het “oude” GLB de ondersteuning sterk verschilde per gewas of product. Zo moet geconstateerd worden dat de overwegend weinig ondersteunde plantaardige sector op een concurrentieachterstand is geraakt met de ruim ondersteunde melkveesector. Ook binnen een sector zijn deze ongelijke concurrentieverhoudingen aanwijsbaar: een intensief melkveebedrijf heeft in een historische stelsel een concurrentievoordeel t.o.v. een extensief bedrijf.
- Verandering van de toedelingsgrondslag doet meer recht aan de dynamiek van bedrijfsontwikkeling, want historische referentie stimuleert om de situatie uit de referentieperiode te behouden. Bijvoorbeeld: een akkerbouwer die in de referentieperiode uitsluitend marktordeningsgewassen teelt en vanaf 2003 uitsluitend “vrije” gewassen zou telen, krijgt vanaf 2006 een aanzienlijk bedrag aan inkomenssteun terwijl zijn collega die de omgekeerde strategie zou volgen niets krijgt.
- Het landbouwkundig gebruik van extensieve gronden wordt beter beloond en steunt daardoor natuur- en landschapsbehoud.
- Grondgebondenheid wordt beloond.
- Alle bedrijven die inkomenstoelagen ontvangen komen onder invloed van cross compliance verplichtingen. In een flat rate stelsel zullen meer bedrijven een inkomenstoelag ontvangen.
- Minder gecompliceerde administratie waardoor minder administratieve lasten en uitvoeringslasten (voordeel voor bedrijfsleven respectievelijk overheid).

Motieven contra verandering:

- Er is sprake van inkomensoverdrachten tussen bedrijven, sectoren en regio's waardoor weerstand zal ontstaan bij de bedrijven die financieel nadeel ondervinden.
- Sectoren die nooit inkomenstoelagen hebben gekregen, krijgen ze ongevraagd (glastuinbouw, sierteelt, uitgangsmateriaal, hobbyboeren met grondgebruik enz.).

- Niet alleen primaire sectoren maar de gehele keten ondervindt invloed van verandering (denk aan vleeskalveren, aardappelzetmeel indien de premies hiervoor volledig ontkoppeld en opgenomen worden in een flat rate).
- Concurrentieverhoudingen met lidstaten die de grondslag voor inkomstenstoelagen niet veranderen kunnen verslechteren (bij sommige sectoren).
- Verandering van het stelsel brengt in het begin nieuwe invoeringslasten met zich mee.
- Het (voor)oordeel t.a.v. de overheid als zijnde een organisatie die de spelregels voor het bedrijfsleven voortdurend verandert zal worden bevestigd.
- In een historisch stelsel zullen toeslagrechten een vermogencomponent worden waarvan de waarde toeneemt naarmate de verwachte "looptijd" van de toeslagrechten langer wordt. Als de overheid veranderingen in het stelsel doorvoert zal weerstand ontstaan bij degene die daardoor het vermogen ziet afnemen.

### 5.2.3 Opties en varianten op een flat rate stelsel

De basisoptie voor dit rapport is het stelsel dat in het kader van de GLB-hervorming in Nederland per 1 januari 2006 van kracht wordt: een stelsel op basis van historische rechten. Op grond van het gestelde in §5.2.1 en §5.2.2 werken we een optie uit op basis van flat rate waarbij verschillende varianten van een flat rate stelsel in beschouwing wordt genomen. Er wordt dus *niet* ingegaan op de vraag óf de toedelingsgrondslag van het stelsel van toeslagrechten moet worden veranderd maar *hoe* het veranderd zou kunnen worden.

De basis bij de uitwerking van de verschillende varianten wordt gevormd door het uitgangspunt dat de toedeling van inkomstenstoelagen is gekoppeld aan landbouwgrond en is een zelfde bedrag per hectare (flat rate), eventueel gedifferentieerd naar gebruik van de grond en/of naar regio.

1. De varianten die in beschouwing worden genomen zijn gemotiveerd vanuit de volgende overwegingen: beperking van de negatieve effecten van een flat rate stelsel; en/of
2. het versterken van beleidsdoelstellingen; en/of
3. het vergroten van draagvlak in de maatschappij voor ondersteuning van de landbouw.

Ad 1) Wanneer bij de toedeling van de inkomstenstoelagen een onderscheid gemaakt zou worden naar gras- en bouwland wordt gedeeltelijk voorkomen dat er substantiële inkomensoverdrachten van de (melk)veehouderij naar de plantaardige sectoren ontstaan.

Ad 2 en 3) Er zou gekozen kunnen worden voor differentiatie naar gebieden waar de landbouw een grote maatschappelijke rol speelt of kan spelen (bijvoorbeeld gebieden waar goede kansen zijn voor natuur- en landschapsbeheer door de landbouw). Met een regionalisatie die op deze manier wordt ingevuld, kunnen beleidsdoelstellingen op het gebied van behoud van biodiversiteit en waardevolle cultuurlandschappen ondersteund worden. Ook kan hiermee waarschijnlijk het maatschappelijk draagvlak voor inkomensondersteuning van de landbouw vergroot worden.

De volgende varianten van het flat rate stelsel zullen nader beschouwd worden:

- Variant a. Handhaving van AGF-bepaling, handhaving (gedeeltelijke) koppeling van aardappelzetmeelpremie en premie gedroogde voedergewassen. Ontkoppeling van slachtpremies en vlaszaaizaadpremie. Er is geen regionale differentiatie. Het stelsel wordt in 2009 ingevoerd.
- Variant b. Als a, echter de AGF-bepaling wordt afgeschaft.
- Variant c. Als a, echter bij de flat rate premie wordt onderscheid gemaakt tussen gehandicapte en overige gebieden.
- Variant d. Als a, echter bij de flat rate premie wordt onderscheid gemaakt tussen grasland en niet-grasland.
- Variant e. Als a, echter bij de invoering van een flat rate stelsel wordt een overgangstermijn van 5 jaar aangehouden.

#### 5.2.4 Beelden bij varianten van het flat rate stelsel

Voor alle varianten geldt dat er sprake is van een rigoureuze verandering van de huidige grondslag voor de toedeling van inkomenstoelagen. Het aantal toeslagrechten is gelijk aan het aantal hectares cultuurgrond. Ergo de waarde van een toeslagrecht wordt berekend door het totale bedrag aan niet-gekoppelde inkomenstoelagen te delen door de beschikbare hectares cultuurgrond. Ook hectares waarop voorheen geen toeslagrechten “rustten” krijgen een verzilverbaar toeslagrecht. Ieder toeslagrecht heeft dus een gelijke waarde. Afhankelijk van de variant kan er tussen regio's en/of gras- en bouwland onderscheid in de waarde van het toeslagrecht per hectare zijn.

Er zijn geen combinaties van varianten gemaakt. Dit is gedaan om een min of meer “zuivere” beoordeling mogelijk te maken. Het lijkt evenwel goed mogelijk om varianten te combineren. Zo kan de geleidelijkheidsvariant (variant e) gecombineerd worden met alle andere varianten. Ook is het mogelijk om het flat rate stelsel op niet-graslanden direct in te voeren en op de graslanden variant e toe te passen. Deze uitvoering van (naar) een flat rate stelsel wordt feitelijk toegepast in Duitsland en Denemarken en tot op zeker hoogte ook in Engeland.

In de volgende paragraaf zijn de varianten verder beoordeeld in het licht van GLB- en nationale doelstellingen.

##### *Variant a*

In variant a komt er een flat rate premie met een zelfde bedrag per hectare in Nederland. Dat betekent dat op bedrijven met een hoge waarde van het toeslagrecht in een systeem op basis van historische rechten er grote bedragen “wegvloeien” naar bedrijven met een lage premie per hectare. Wel blijven de premies op aardappelzetmeel en gedroogde voedergewassen gedeeltelijk gekoppeld en blijft de AGF-bepaling gehandhaafd. Telers van zetmeelaardappelen en gedroogde voedergewassen krijgen daardoor voor de hectares van deze teelten een toeslagrecht met een hogere waarde dan het standaard flat rate bedrag. Deze gedeeltelijke koppeling en het blijven van de AGF-bepaling vergen ten opzichte van een systeem zonder deze beperkingen extra lasten voor de uitvoering van het beleid (bij de Dienst Regelingen en bij de AID voor handhaving) en voor de administratie op agrarische bedrijven. Overgang naar een flat rate stelsel heeft namelijk tot gevolg dat door de AGF-bepaling in de open teelten administratief moet worden vastgelegd wie waar aardappelen, groenten en fruit teelt. Daarmee moet worden voorkomen dat uitbreiding van de teelt van deze gewassen kan plaatsvinden.

##### *Variant b*

Bij deze variant zijn er niet langer beperkingen voor de teelt van aardappelen, groenten en fruitgewassen. Bij de invoering van een flat rate stelsel (zonder onderscheid naar grasland en bouwland) is het meer opportuun om de AGF-bepaling af te schaffen, omdat het argument ervoor vervalst. Het belangrijkste argument voor het opnemen van deze bepaling was namelijk het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven die op gronden met een toeslag AGF-gewassen gaan telen en bedrijven die historisch geen ondersteuning ontvingen op de oppervlakte waar AGF-gewassen werden geteeld. Een andere reden is, dat in een historisch stelsel de toeslag per hectare in de overige akkerbouw relatief laag is. Een teler die kansen ziet om AGF-gewassen te telen met een hoger saldo per hectare dan van AGF-gewassen zal zich niet laten weerhouden dat gewas te telen ook al verhindert de AGF-bepaling de verzilvering van de bedrijfstoelag. In een flat rate stelsel is de toeslag per hectare hoger en dus de drempel naar een AGF-gewas ook hoger. Als de doelstelling uit Agenda 2000 ‘de landbouw meer marktgericht maken’ serieus genomen wordt is afschaffing van de AGF-bepaling daarom urgenter dan in een stelsel gebaseerd op historische referenties. Een ander belangrijk argument voor afschaffing van de AGF-bepaling is dat daarmee de uitvoeringslasten voor de overheid en de administratieve lasten voor de ondernemer zullen dalen. De uitbetaling van toeslagrechten wordt simpeler en transparanter. Het negatieve effect van het afschaffen van de AGF-bepaling is waarschijnlijk gering. Het is mogelijk dat bij afschaffing van de AGF-bepaling het areaal van sommige teelten in andere EU-landen zal worden uitgebreid waardoor de concurrentie toeneemt.

#### *Variant c*

Bij deze variant wordt onderscheid gemaakt tussen gehandicapte (geografisch benadeelde) gebieden en overige gebieden. De gedachte daarbij is dat de landbouw in gehandicapte gebieden vanwege de geografische of infrastructurele belemmeringen (bijvoorbeeld hoge grondwaterstand of grote dichtheid aan lijnvormige landschapselementen) een zodanig concurrentienadeel heeft, dat ze een extra steuntje in de rug nodig heeft om te overleven. Bij toepassing van deze variant zou het bedrag dat de gehandicapte gebieden in totaal aan toeslagrechten kunnen krijgen, worden gedeeld door het aantal hectares gehandicapt gebied. Aangezien het voornamelijk de graasdierhouderij betreft, wordt verwacht dat het gemiddelde premiebedrag circa € 475,- per hectare zal zijn. Voor de overige niet-gehandicapte gebieden in Nederland blijft dan nog ongeveer € 350,- per hectare over (exclusief de compensatie voor de suikerhervorming). Als genoemde € 475,- als “top up” bij de premie voor passief beheer uit pijler II gebruikt kan worden (tot nu toe € 94,- per ha; na 2007 mogelijk meer) lijkt het concurrentienadeel voor de gehandicapte gebieden voor een aanzienlijk deel opgeheven.

#### *Variant d*

Bij deze variant worden alle dierlijke premies (zoogkoe-, zuivel-, ooi-, stier- en slachtpremie; in totaal een waarde van ongeveer € 575 miljoen) verdeeld over het areaal grasland. De toeslag per hectare grasland bedraagt dan circa € 575,- en de toeslag voor niet-grasland € 150,- per hectare (€ 240,- als de compensatie voor de suikerhervorming wordt meegerekend). Het belangrijkste kenmerk van deze variant is, dat de inkomensoverdrachten van de melkveehouderij naar de andere sectoren sterk worden beperkt.

Bij deze variant blijft de aardappelzetmeelpremie (gedeeltelijk) gekoppeld, zodat de inkomensoverdrachten in de veenkoloniale akkerbouw beperkt zijn tot circa € 3.000,- per bedrijf. Bij deze variant is de vleeskalversector nog steeds de grote verliezer omdat het grootste deel van de slachtpremie naar bedrijven met grasland vloeit. Ook de niet-graslandbedrijven, die in het oude systeem een inkomenstoelage ontvingen, zijn verliezer omdat zij inkomenstoelagen afstaan aan de bedrijven die voorheen geen inkomenstoelagen kregen.

Een ander kenmerk van dit systeem is dat het noodzakelijk is om met een historische referentie voor het graslandareaal te werken; zo wordt voorkomen dat bedrijven, gelokt door de hoge graslandpremie, meer gras gaan telen. Dit kan worden bereikt door de pot van € 575 miljoen niet verder te vullen als het areaal grasland stijgt. Dan daalt bij uitbreiding van het graslandareaal de toeslag per hectare grasland en stijgt de toeslag per hectare overige grond. De uitbreiding van de teelt van gras wordt dan onaantrekkelijker waardoor de uitbreiding “automatisch” stopt.

#### *Variant e*

Deze geleidelijkheidsvariant is bedacht om de “pijn” van de inkomensoverdrachten bij de overgang naar een flat rate stelsel te verzachten. Alle EU-landen die voor een flat rate stelsel kozen, blijken (om die reden) ook een overgangstermijn te hanteren. Vooral bij aanzienlijke effecten van veranderingen van de toedelingsgrondslag kan een dergelijke overgangstermijn het bedrijfsleven helpen om zich voor te bereiden en aan te passen aan de nieuwe situatie. Bovendien voorkomt het kapitaalvernietiging wanneer bepaalde teelten in de nieuwe situatie onrendabel worden.

### **5.3 Beoordelingskader**

De beschreven varianten worden beoordeeld in het licht van de in § 5.2 genoemde motieven maar ook de doelstellingen van Agenda 2000 (zie § 1.1.1). Op grond van hetgeen de Ministers van Landbouw van de EU in juni 2003 in Luxemburg zijn overeengekomen in de afspraken over de uitwerking van Agenda 2000 kan worden gesteld dat aan deze doelstellingen in politieke zin al is tegemoet gekomen. Daarbij is de historische referentie de grondslag voor de toekenning van inkomenstoelagen geweest. Verandering van deze grondslag maakt het noodzakelijk om het stelsel van inkomenstoelagen opnieuw te toetsen aan de doelstellingen van Agenda 2000.

Dit resulteert er in dat de varianten zijn beoordeeld op de volgende onderwerpen (beleidsprioriteiten):

- marktgerichtheid en concurrentievermogen van de primaire landbouw en de keten;
- de veiligheid en de kwaliteit van agrarische producten;
- inkomen van primaire producenten;
- de mogelijkheden van integratie van natuur en milieu in het landbouwbeleid;
- de ontwikkeling van plattelandsgebieden;
- draagvlak in de maatschappij voor inkomensondersteuning in de landbouw;
- rechtvaardigheidsgevoel bij primaire producenten;
- administratieve lasten bij de subsidieontvangers;
- uitvoerings- en handhavingslasten bij de overheid.

De eerste 5 punten zijn de doelen die ook in de doelstellingen van Agenda 2000 worden genoemd. De laatste 4 punten zijn doelstellingen die vooral nationaal aan de orde zijn en/of die waarschijnlijk een rol zullen gaan spelen wanneer de grondslag voor het toekennen van inkomensvoetstukken verandert.

### 5.3.1 Inkomensoverdrachten van historisch naar flat rate stelsel

Bij de discussie over veranderingen zal het draagvlak in de sectoren een belangrijk aandachtspunt zijn. Het draagvlak zal vooral bepaald worden door de mate waarin inkomensoverdrachten zullen ontstaan. Daarom is het relevant te weten hoe de waarde van de toeslagrechten is verdeeld over het areaal van de te onderscheiden typen agrarische bedrijven. De gegevens in tabel 5.1 geven daarvan een beeld. In deze tabel is de gemiddelde toeslag per bedrijfstype en de verdeling van bedrijven in toeslagklassen gebaseerd op de landbouwstructuur van het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw (Bron 26).

Tabel 5.1 Toeslagrecht (€) per hectare per bedrijfstype en de verdeling van bedrijven in toeslagklassen (%)

Bedrijfstype	Ø toeslag per ha	0-250	250-500	> 500
Akkerbouw totaal	228	65	29	6
w.v. Veenkoloniën	375	22	61	17
w.v. overige akkerbouw	180	79	19	2
Melkveebedrijven	521	4	52	44
Overige graasdierbedrijven	455	36	42	21
Varkens- en pluimveebedrijven	217	71	21	7
Vleeskalverbedrijven	9.188	-	-	-
Gecombineerde bedrijven	309	39	49	12
<b>Totaal landbouwbedrijven</b>	<b>427</b>	<b>29</b>	<b>44</b>	<b>27</b>

Bron: LEI berekeningen op basis van Informatienet en CBS-Landbouwtelling.

De effecten voor de verschillende sectoren kunnen we vooral afleiden uit de mate waarin inkomensoverdrachten zullen plaatsvinden. Uit de verdeling van de toeslagklassen in tabel 5.1 kan afgeleid worden dat uitgaande van een gemiddelde waarde van een toeslagrecht van € 427,- per hectare in een flat rate stelsel ongeveer 60% van de melkveehouderijbedrijven, vrijwel alle vleeskalverbedrijven, 1/3 van de gecombineerde bedrijven en overige graasdierbedrijven (een deel van) hun inkomensvoetstuk naar andere bedrijven en bedrijfstakken zien vloeien.

In tabel 5.2 is op basis van LEI- en CBS-cijfers berekend wat de omvang van de inkomensvoetstukken per bedrijf is wanneer deze is gebaseerd op historische referenties en wanneer deze gebaseerd zou worden op een flat rate stelsel (laatste kolom). Bij de berekening van de bedragen in de laatste kolom is uitgegaan van het totale (niet gekoppelde) subsidiebedrag van € 779 miljoen verminderd met de modulatiekorting van naar schatting € 26 miljoen. Dit bedrag is gedeeld door de oppervlakte cultuurgrond van ruim 1.920.000 hectare die het CBS aanhoudt. Het bedrag dat per

hectare beschikbaar is bedraagt dan ca. € 390,-<sup>5</sup>. Naast het ontkoppelde deel van het beschikbare bedrag voor inkomensondersteuning moet nog rekening worden gehouden met het gekoppelde deel in de vorm van de aardappelzetmeelpremie (€ 33 miljoen) en de premie voor gedroogde voedergewassen (€ 7 miljoen) omdat verondersteld is dat deze gekoppelde bedragen uiteindelijk ook bij de primaire sector terecht komen. Bij deze berekening is nog geen rekening gehouden met de effecten van de suikerhervorming. Indien dit wel wordt meegeteld dan wordt het totale bedrag aan (ontkoppelde) inkomensvoelagen voor de gehele landbouw circa € 72 miljoen hoger (circa € 38,- per ha cultuurgrond in Nederland of € 115,- per hectare cultuurgrond in gebruik bij akkerbouwbedrijven).

Tabel 5.2 Bedrijfstoelage (€) per bedrijfstype bij toedeling op basis van historische referentie (berekening bron ) en op basis van een gelijk bedrag per hectare (flat rate).

	Aantal bedrijven <sup>1)</sup>	Opp. cultuurgrond per bedrijf	Tot. directe betalingen bij historische referentie incl. korting	Tot. directe betalingen bij een flat rate stelsel (indicatief)
Akkerbouw totaal	10.137	49,6	10.929	22.000
w.v. Veenkoloniën	1.989	62,3	22.418	34.500 <sup>3)</sup>
w.v. overige akkerbouw	8.148	46,5	5.154	19.000
Melkveebedrijven	27.804	32,8	16.482	13.000
Overige graasdierbedrijven	5.015	19,8	8.748	7.500
Varkens- en pluimveebedrijven	7.929	6,0	1.283	2.500
Vleeskalverbedrijven	1.149	4,6	40.403	2.000
Gecombineerde bedrijven	7.030	31,0	9.286	12.000
Opengronds-groentebedrijven	1.125 <sup>2)</sup>	14,3		5.500
Glastuinbouwbedrijven	6.392	2,2		1.000
Opengronds-bloembollenbedrijven	1.969	16,5		6.500
Fruitbedrijven	1.836	10,2		4.000
Boomkwekerijen	2.261	6,4		2.500
Overige blijvende teelt bedrijven	473	5,8		2.500

<sup>1)</sup> De aantallen en oppervlaktes zijn gebaseerd op LEI bedrijfsgegevens van 1999/2000. Het LEI rekent met minder bedrijven dan bij de CBS landbouwtelling (voor reden zie voetnoot). Daardoor is in de LEI berekening vooral het aantal overige graasdierbedrijven (veel) lager dan bij het CBS maar de oppervlakte per bedrijf groter. Voor interpretatie van deze tabel is verder nog van belang dat het aantal landbouwbedrijven gemiddeld met 3.500 per jaar afneemt, en de oppervlakte per bedrijf gemiddeld met 0,7 hectare per jaar toeneemt.

<sup>2)</sup> Aantallen en oppervlakten van 2004 (CBS landbouwtelling. Zie ook opm. 1)

<sup>3)</sup> Flat rate premie (ca. € 390,- per ha) + gekoppelde deel van aardappelzetmeelpremie (ca. €160,- per ha cultuurgrond op een veenkoloniaal bedrijf)

Uit tabel 5.2 blijkt dat in een flat rate stelsel het grootste deel van de akkerbouw er op vooruit gaat. Vooral de veenkoloniale akkerbouw krijgt bij deze optie (met gedeeltelijk gekoppelde aardappelzetmeelpremies) meer: ruim € 12.000,- per bedrijf. Daarmee bestaat het gezinsinkomen op deze bedrijven voor meer dan 100% uit inkomensvoelagen. Verder zijn de "winnaars" in dit systeem de bedrijven die voorheen geen inkomensvoelagen kregen: bedrijven met bloembollen, opengrondsgroenten, glastuinbouw, boomkwekerijen). De opengrondsgroenten- en bloembollenbedrijven exploiteren substantiële oppervlakten eigen grond of grond in reguliere pacht, waardoor deze bedrijven bij een flat rate stelsel gemiddeld € 5.000,- tot € 6.000,- per bedrijf zullen ontvangen. Ook varkens- en pluimveebedrijven profiteren van een

<sup>5</sup> Volgens de berekening van het LEI zou het gemiddelde een bedrag van bedrag € 427,- per hectare aan toeslagrechten verzilverd kunnen worden. Daarbij heeft het LEI de oppervlakte cultuurgrond geaggregeerd vanuit het bedrijven-informatienet (BIN) waardoor er gerekend wordt met een oppervlakte van ruim 1.791.000 hectare terwijl het CBS rekent met een oppervlakte cultuurgrond van ruim 1.920.000 hectare. Het verschil wordt veroorzaakt doordat het LEI bedrijven van 16 NGE – 800 NGE in beschouwing neemt. Het CBS berekent de resultaten van bedrijven vanaf 3 NGE.

overgang naar een flat rate stelsel, hoewel het profijt gering is door de kleine oppervlakte grond op deze bedrijven. Melkveehouders gaan er in inkomen op achteruit. De totale sector draagt ruim € 100 miljoen over aan andere sectoren. De grote verliezers bij een flat rate stelsel zijn de ruim 1.000 vleeskalverbedrijven. Deze bedrijven zien hun inkomenstoelagen vrijwel geheel wegvloeien. Ook voor de integraties die de kalfsvleesketen regisseren zullen de negatieve gevolgen groot zijn, vooral als in een land als Frankrijk geen ontkoppeling van de kalverslachtpremies plaatsvindt.

### 5.3.2 Beoordeling

In tabel 5.3 is de beoordelingsmatrix weergegeven die als hulpmiddel is gebruikt om de verschillende varianten te beoordelen. Daarbij zijn steeds de betrokken varianten ten opzichte van elkaar beoordeeld in hun bijdrage aan diverse aspecten: de beleidsprioriteiten of -doelstellingen (positief en/of negatief). In woorden staat deze beoordeling onder de tabel; daarnaast staan in § 5.4 de resultaten van een discussie over deze beoordeling. In de tabel is dat “vertaald” in plusjes, nulletjes en minnetjes; deze tabel dient met name horizontaal en niet zo zeer verticaal te worden gelezen. In de beoordeling zijn per aspect de verschillen tussen de verwachte effecten in de onderscheiden varianten beoordeeld en niet per variant de verwachte effecten voor de onderscheiden aspecten.

De beoordeling is gedaan door de leden van de begeleidingscommissie en aangevuld met het oordeel van de rapportenschrijvers. Het is dus vooral een beoordeling vanuit overheidsoptiek. Met nadruk wordt er op gewezen dat de beoordeling kwalitatief is. Voor de kwantitatieve effecten is (model)onderzoek noodzakelijk.

Tabel 5.3 Effecten van mogelijke veranderingen in het nationale GLB op diverse aspecten (nationale beleidsprioriteiten en doelstellingen van Agenda 2000) (+ betekent een positieve bijdrage en – betekent een negatieve bijdrage)

	variant a flat rate	variant b als a minus AGF-bepaling	variant c als a met onder- scheid naar gehan- dicapte en overige gebieden	variant d als a met onderscheid naar grasland en bouwland	variant e overgangs termijn van 5 jaar
Marktgerichtheid	++	+++	+	0 tot +	0 tot ++
Voedselveiligheid	0	0	0	0	0
Inkomen boer	--	--	0 en -	0	0 tot -
Integratie Natuur en milieu	0	0	+	0	0 tot -
Ontwikkeling platteland	0	+	++	0	0 tot -
Draagvlak maatschappij	0	0 tot +	+	0	0
Draagvlak sector	--	-	--	+	0 tot -
Administratieve lasten boer	0	++	0	-	-
Uitvoerings- en handhavinglasten overheid	0	+	-	-	-

#### Aspect: marktgerichtheid →

De begeleidingscommissie is van mening dat variant b op dit punt het meest tegemoet komt aan de GLB-beleidsdoelstelling. In deze variant heeft de ondernemer het minst te maken met marktsturing of marktbeïnvloeding door overheidsingrijpen. De varianten c en d dragen (in gradaties) minder bij aan marktgerichtheid waarbij men van oordeel is dat dit bij d minder het geval is dan bij c. De variant e is op het aspect marktgerichtheid niet of minder goed te beoordelen omdat bij deze variant het tijdsaspect speelt. Variant e kent in de eindfase eenzelfde marktgerichtheid als variant a maar bij de aanvang van het traject is er sprake van een marktgerichtheid die sterk lijkt op het huidige systeem dat is gebaseerd op het historische model.

#### Aspect: voedselveiligheid →

In de begeleidingscommissie is men van mening dat geen van de beschreven varianten positief of negatief “scoort”. Wél is men van mening dat bij die varianten waarbij het inkomen van individuele landbouwers of sectoren sterk onder druk komt te staan de

(overheids)inspanning om de regels te handhaven groter zal moeten zijn. Dus, met andere woorden, als landbouwers minder gaan verdienen zal er bij hen meer de neiging ontstaan om de regels voor voedselveiligheid te ontduiken als die regels een kostenverhoging met zich meebrengen.

#### **Aspect inkomen primaire producent →**

De begeleidingscommissie vindt dit moeilijk te beoordelen. Dat komt enerzijds door de tamelijk vage GLB doelstelling (er is bij deze doelstelling namelijk sprake van "het bevorderen van een stabiel inkomen" en niet van een "voldoende of bevredigend inkomen") en anderzijds omdat de effecten van de verschillende varianten sterk verschillen per sector. Grosso modo zullen de effecten op het inkomen van de primaire producent het grootst zijn in die varianten waarbij de inkomensoverdrachten het grootst zijn (dus bij variant a en b). Aanbevolen wordt dit aspect opnieuw te bezien als er kwantitatieve berekeningen beschikbaar zijn.

#### **Aspect integratie natuur- en milieubeleid in het landbouwbeleid →**

Ook dit aspect vindt de commissie moeilijk te beoordelen. Enerzijds bestaat het "gevoel" dat variant c hier het meest positief zou moeten werken omdat het kan zorgen voor vermindering of eliminatie van het concurrentienadeel, dat agrariërs in gehandicapte gebieden ondervinden. Deze variant zou dus kunnen helpen om een onevenredig grote teruggang van het aantal agrarische bedrijven in deze gebieden te beperken. Daarbij wordt impliciet aangenomen dat het behoud van (kleinschalige) landbouw ondersteunend is voor natuur- en milieubeleid. Ook voor "integratie Natuur en Milieu" zou een kwantitatieve benadering meer basis kunnen leggen onder de kwalitatieve argumenten.

Anderzijds speelt ook het besef dat de belangstelling voor agrarisch natuurbeheer wel eens minder zou kunnen zijn als in de gehandicapte gebieden de economische noodzaak om aan agrarisch natuurbeheer te doen ook minder groot wordt. Eerder is opgemerkt dat naarmate de landbouw meer marktgericht wordt de inkomensschommelingen van jaar tot jaar waarschijnlijk groter worden. Agrarisch natuur- en landschapsbeheer vormt een vaste inkomenscomponent voor agrariërs omdat deze niet afhankelijk is van marktgrillen. Vanuit die optiek bezien zou de belangstelling voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer het grootst zijn bij die varianten waarbij de verwachte inkomensschommelingen het grootst zijn. Eerder is genoemd dat een flat rate stelsel grondgebondenheid bevordert omdat immers het gebruik van grond wordt "beloond" met een inkomens toeslag. Daardoor zou extensivering op kunnen treden wat gunstig kan zijn om agrarisch natuurbeheer in de bedrijfsvoering in te passen.

#### **Aspect ontwikkeling van de plattelandseconomie →**

Waarschijnlijk is deze GLB-doelstelling vooral bedoeld om aan te geven dat door de modulatie geld beschikbaar komt voor de 2<sup>e</sup> pijler van het GLB. De manier waarop een overgang naar een flat rate stelsel wordt uitgewerkt heeft echter invloed op de plattelandseconomie. De begeleidingscommissie merkt op dat het lastig is om een uitspraak te doen over de meest positieve bijdrage aan de ontwikkeling van het platteland. Variant c wordt als meest positief gezien, maar b wordt ook licht positief beoordeeld als een en ander breder wordt bezien. Punten die verder spelen:

- De ontwikkeling van het platteland kan vanuit twee invalshoeken bekeken worden. In de eerste plaats vanuit de landschappelijke invalshoek: variant c zal dan de meest positieve bijdrage leveren, omdat dit gunstig kan zijn voor landschapswaarden (ervan uitgaande dat behoud van boeren in gebied "behoud van landschap" betekent). Dit kan haaks staan op de bevordering van de leefbaarheid platteland, die mogelijk meer gestimuleerd wordt in variant a en b omdat daar meer ruimte is voor economische drijfveren.
- Wanneer veel geld naar probleemgebieden gaat wordt de plattelandseconomie in die gebieden mogelijk versterkt maar dit geld wordt onttrokken aan de overige gebieden waardoor de plattelandseconomie in deze gebieden mogelijk extra wordt benadeeld.
- In Nederland is sprake van een geheel andere verhouding tussen landbouw en platteland dan in andere EU-landen. Er zijn gebieden in Europa waar de



plattelandseconomie sterk wordt gedomineerd door agrarische activiteiten. Het verdwijnen of verminderen van de agrarische component leidt dan ook gelijk tot een verslechterde positie van de totale plattelandseconomie.

**Aspect: draagvlak maatschappij →**

Voor het punt “draagvlak maatschappij” vermoedt de commissie dat er in de maatschappij een voorkeur voor variant c zal bestaan. Dit omdat de maatschappij waarschijnlijk het meeste begrip zal opbrengen voor het argument dat via deze variant boeren geholpen worden om een concurrentienadeel te verminderen of elimineren waardoor maatschappelijk gewaardeerde landschappen niet direct ten prooi vallen aan schaalvergroting en/of intensivering. Een punt dat hierbij speelt is dat een groot gedeelte van de bevolking in de stad woont en een mooi landschap aantrekkelijk vindt. Met variant c lijkt daaraan het beste invulling te worden gegeven.

**Aspect: draagvlak sector →**

De begeleidingscommissie is van oordeel dat de primaire producenten over het algemeen als uitgangspunt zullen hanteren: “proberen te houden wat we hebben”. Dat betekent dat de animo om het huidige op historische productie gebaseerde stelsel te veranderen bij geen enkel variant groot zal zijn. Er zijn echter wel verschillen in de mate van acceptatie. Met name variant d en in mindere mate b zullen naar verwachting de minste weerstand in de sector oproepen. De voorkeur voor variant b geldt met name voor de plantaardige sector. De veehouders (met grond) en de akkerbouwers met veel subsidiegewassen zullen variant d meer als positief ervaren omdat er bij deze optie de minste inkomensoverdrachten zullen zijn. Echter in het geval de suikerhervormingen doorgaan wordt verschil in inkomensoverdracht tussen plantaardig en veehouderij kleiner waardoor de voorkeur voor variant d vermindert.

**Aspect: administratieve lasten boer →**

Er lijkt geen uitgesproken voorkeur voor één van de varianten als deze worden beoordeeld op het aspect administratieve lasten voor de primaire sector. Wel lijkt de variant waarbij een tijdlang twee systemen (historisch en regionaal) wordt gevolgd (variant e) met zich mee te brengen dat zowel de lasten van zowel het ene systeem als het andere systeem op het bord van de primaire ondernemer terecht komen. Bij variant b valt de noodzaak van registratie van AGF-gewassen weg en in variant d moet ieder jaar het areaal grasland worden vastgesteld. Variant b lijkt daarom het meeste perspectief te bieden voor vermindering van administratieve lasten. Bij dit systeem hoeft alleen geregistreerd te worden wie subsidiabele hectares in gebruik heeft.

**Aspect: uitvoerings- en handhavingslasten overheid →**

Feitelijk lijken de argumenten in het vorige punt (administratieve lasten boer) ook hier op te gaan. De variant met de minste administratieve lasten voor de boer levert waarschijnlijk ook de minste uitvoerings- en handhavingslasten op voor de overheid. Wel zij opgemerkt dat de uitvoeringslasten vooral naar voren komen bij het ontwerp van het administratieve systeem. “Staat” het systeem er éénmaal dan vallen de lasten relatief mee.

## 5.4 Resultaten van de varianten

In paragraaf 5.3 is met behulp van een beoordelingskader per aspect aangegeven hoe varianten daarop ‘scoren’. De varianten zijn alleen ten opzichte van elkaar beoordeeld, niet ten opzichte van de ‘nuloptie’ (geen flat rate, maar historisch stelsel). In deze paragraaf worden deze beoordelingen per variant samenvattend besproken.

**Variante a.** Dit is de meest marktgerichte variant als het Europees niet mogelijk is om te tornen aan de AGF-bepaling. De meerwaarde van de AGF-bepaling is de bijdrage aan het doel stabiele inkomens primaire producenten. Het blokkeert echter innovaties en is voor de ketens waarschijnlijk ook niet gunstig (geen flexibele markt voor hun grondstoffen). Als het saldo van AGF-teelten hoog is ten opzichte van de flat rate toeslag voegt deze variant heel weinig toe.

**Variante b.** Dit is de variant die het meest uitgesproken is in marktgerichtheid, en mogelijk het minst tegemoet komt aan het aspect inkomen primair producent. Vanuit de plantaardige sector is er mogelijk meer draagvlak voor deze variant. Vanuit administratieve lasten is er ook een voorkeur voor variant b (geen AGF-gewassen meer registreren). Het is ook de variant die het meest transparant is, het makkelijkste uit te leggen aan mensen buiten de landbouw.

**Variante c.** Bij deze variant zou het aspect 'integratie natuur- en milieubeleid in het landbouwbeleid' het best moeten werken. Daar zijn echter nog wat tegenargumenten bij te bedenken. Bij het aspect 'ontwikkeling van de plattelandseconomie' scoort deze variant goed voor de landschappelijke invalshoek. Vanwege bovenstaande aspecten scoort deze variant mogelijk ook goed op het aspect 'draagvlak maatschappij'. Op het aspect marktgerichtheid en draagvlak sector is deze variant weer minder sterk.

**Variante d.** Deze variant is minder marktgericht. Het is wel de variant die het dichtst bij het huidige systeem lijkt te staan en mogelijk daarom waarschijnlijk het meeste draagvlak zal hebben bij de sector, zeker in de melkveehouderij. De administratieve lasten voor boer en overheid zijn wat hoger dan bij variant b omdat grasland en bouwland uit elkaar gehouden moeten worden.

**Variante e.** Deze variant wijkt niet af in einddoel, in die zin scoren de aspecten hetzelfde als bij a. Echter de doelen worden later behaald wat voor aspecten als marktgerichtheid, natuur en milieu en ontwikkeling platteland ongunstig is. Daar staat tegenover dat er meer tijd is om aan te passen, wat het draagvlak in de sector mogelijk zal verhogen. Als de aanpassing goed verloopt is mogelijk ook inkomen van de boer hierbij gebaat.

## 5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn een aantal varianten beoordeeld van een stelsel van inkomenstoelagen dat is gebaseerd op een gelijk bedrag per hectare cultuurgrond (flat rate). Uit de beoordeling in § 5.3 en de discussie over de resultaten ervan in § 5.4 komt geen duidelijke voorkeur voor één systeem "bovendrijven". Als veel waarde wordt gehecht aan de doelstelling "de landbouwproductie marktgericht maken" dan lijken variant a (een flat rate stelsel waarbij één uniform bedrag per hectare als inkomenstoelage wordt betaald) en variant b (als a maar geen beperking op de teelt van aardappelen, groenten en fruit) het meeste perspectief te bieden.

Wanneer de inkomensoverdrachten tussen bedrijven en sectoren zoveel mogelijk beperkt moeten worden dan lijkt variant d (alle dierlijke en melkpremies optellen en verdelen over de hectares grasland) het meeste perspectief te bieden. De aantrekkelijkheid van deze variant verbleekt echter als de compensatie voor de verlaging van de suikerprijs wordt uitgekeerd op de hectares niet-grasland.

Variante c (probleemgebieden een hogere hectaretoeslag dan niet-probleemgebieden) lijkt het meeste perspectief te bieden wanneer gezocht wordt naar maatschappelijk draagvlak voor inkomenstoelagen aan de landbouw. Bovendien kan deze variant helpen bij het realiseren van beleidsdoelen voor agrarische natuurbeheer, behoud van biodiversiteit en behoud van waardevolle cultuurlandschappen.

Variante e kan op alle voorgaande varianten toegepast worden. De behoefte om gebruik te maken van deze variant zal zich vooral doen gelden bij varianten waarbij ingrijpende gevolgen voor bedrijven en sectoren aan de orde zijn; met name geldt dit voor de varianten a en b.

## 6 Andere ideeën voor veranderingen

In dit hoofdstuk staan enkele ideeën waarvan verwacht mag worden dat deze om politieke, juridische of praktische overwegingen minder gemakkelijk gerealiseerd zullen worden. Toch lijken deze ideeën voldoende potentie te bevatten om te dienen als brandstof voor de discussie over de basis van de toekenning van inkomensvoorslagen. In onderstaande ideeën is uitgangspunt dat de doelstellingen van het huidige beleid in de pijlers I en II gehandhaafd blijven en dat beschikbare financiële middelen voor beide pijlers niet ingrijpend worden herverdeeld.

Bij de discussie over nut en noodzaak van Europese subsidies aan de landbouw wordt vaak het argument gebruikt dat deze subsidies verstorend werken op de ontwikkeling van derde wereld landen. Dat aspect blijft in onderstaande ideeën buiten beschouwing.

### Ideeën

- Overwogen kan worden om de inkomensvoorslagen door de belastingdienst uit te laten betalen aan de grondeigenaar. Daarbij zou de eigenaar wettelijk verplicht moeten worden het ontvangen bedrag naar rato uit te betalen aan de pachter (ofwel in mindering te brengen op de pacht prijs). Het belangrijkste argument bij deze optie is de vermindering van de uitvoeringslasten voor de overheid.
- Overwogen kan worden het bedrag van de inkomensvoorslagen per hectare te verkleinen naarmate de oppervlakte agrarische cultuurgrond op een agrarisch bedrijf groter is. Een bedrijf met veel cultuurgrond krijgt dan minder per hectare dan een bedrijf met weinig grond. De belangrijkste reden voor een dergelijke optie zou kunnen zijn dat naar de maatschappij beter is uit te leggen dat landbouwsubsidies (ook) worden verstrekt om ontvolking van het platteland tegen te gaan. De reden van de subsidiering verschuift dan van een economisch naar een sociaal motief.
- Overwogen zou kunnen worden het verstrekken van landbouwsubsidies per bedrijf te maximaliseren. Dit idee heeft de Europese Commissie tijdens de onderhandelingen over de landbouwhervormingen in 2003 als voorstel op tafel gehad maar werd niet geaccepteerd. De belangrijkste tegenstanders van dit voorstel waren Engeland en Duitsland. In de bespreking van de tussenevaluatie van 2009 kan het opnieuw op de agenda worden gezet, bijvoorbeeld met een progressieve fasering. Verwacht mag worden dat een dergelijke maatregel het maatschappelijk draagvlak voor landbouwsubsidies versterkt.
- Het valt te overwegen in EU-verband te streven naar een verplichte ontkoppeling voor alle producten vanaf 2009/2010, eventueel in fasen tot 2013. Daarmee wordt een ongelijke concurrentiepositie voor bepaalde ketens, als van de kalfsvleesproductie, binnen de EU beperkt. In sociaal opzicht is dat goed voor de werkgelegenheid in en rond de betreffende ketens en de regio's waarin betreffende ketens actief zijn. Daarnaast is het in internationaal opzicht duidelijk dat binnen de EU daadwerkelijk meer marktgerichte productie plaatsvindt.
- Verkend zou kunnen worden of de ruimte die de EU biedt om regio's te maken gebruikt kan worden voor extra maatschappelijke wensen. Voorbeelden hiervan kunnen zijn agrarisch natuurbeheer, akkerrandprojecten, koeien in de wei, agrarische biodiversiteit en zorgboerderijen. Als alle ondernemers die meedoen aan een project gegroepeerd worden tot een regio, kunnen deze daardoor een hogere toeslag krijgen.



## 7 Conclusies

In dit hoofdstuk worden conclusies uit het voorgaande getrokken. Deze worden geformuleerd als antwoorden op de onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 als problemen/vragen zijn vermeld (§ 1.3).

### 7.1 Motieven voor flat rate

#### Vraag a

*Wat zijn de motieven van de lidstaten die hebben gekozen voor een flat rate stelsel (of een hybride systeem)?*

#### Vraag b

*In hoeverre gaan deze motieven ook op voor de Nederlandse situatie?*

#### Antwoord op vraag a

Bij de motieven om over te gaan tot een flat rate stelsel zijn in Denemarken, Duitsland, Engeland en/of Luxemburg de volgende overwegingen genoemd:

- Het vermijden van een situatie waarbij de subsidie alleen gebaseerd is op productie in het verleden (Engeland);
- Maatschappelijk is niet te verantwoorden dat agrariërs aan het eind van deze decade nog steeds steun krijgen die is gebaseerd op beslissingen die de ondernemer heeft genomen in de context van een heel ander landbouwbeleid, namelijk dat van begin jaren '90 (Engeland);
- Met een regionaal model (of regionalisatie) worden bijna alle landbouwbedrijven onder de verplichtingen cross compliance gebracht, dus niet alleen de bedrijven die een bedrijfstoeslag ontvangen (Denemarken, Duitsland en Engeland);
- Een zuiver regionaal model is eenvoudiger (Duitsland);
- Veel graslandgebieden en gebieden met extensieve landbouw worden in een regionaal model bevoordeeld (Denemarken, Engeland en Duitsland);
- Een regionaal model geeft naar de maatschappij een betere rechtvaardiging voor de betalingen die worden gedaan voor prestaties op het gebied van voedselveiligheid, milieu en dierenwelzijn en voor behoud van het cultuurlandschap "*Public money is delivering public goods*" (Engeland en Duitsland);
- Het hybride model doet meer recht aan de ontwikkeling die een landbouwbedrijf tot 2005 doormaakt dan een zuiver historisch model (Luxemburg);
- Handel in rechten is ongewenst (en door flat rate zinloos) (Engeland, Duitsland en Denemarken).

#### Antwoord op vraag b

Bovenstaande motieven gaan ook op voor de Nederlandse situatie. De politieke afweging ervan zal uiteindelijk bepalend zijn voor de keuze van een model.

### 7.2 Verwachte effecten van flat rate

#### Vraag

*Wat zijn de te verwachten effecten van de hervormingen in de landen die hebben gekozen voor een flat rate stelsel of hybride systeem t.a.v de landbouwstructuur, de landbouwproductie en het realiseren van de doelstellingen van Agenda 2000?*

### **Antwoord m.b.t. landbouwstructuur en landbouwproductie**

- Er vindt een verschuiving van inkomensvoelsten plaats waardoor een concurrentievoordeel ontstaat voor bedrijven die zijn gespecialiseerd in niet-EU-ondersteunde teelten (bijvoorbeeld bloembollen), dierlijke producties zoals varkens- of pluimveehouderij en extensieve grondgebonden bedrijven;
- Een concurrentienadeel ontstaat voor bedrijven die in de oude situatie relatief veel subsidie per hectare ontvingen (rundvlees, melkveehouderij);
- De grootste verschuiving van de productie in Engeland, Duitsland en Denemarken wordt verwacht bij de rundvleesproductie. Dit is meer een gevolg van het ontkoppelen van de slachtpremies dan van de invoering van een flat rate stelsel;
- In sommige landen (Denemarken en Engeland) wordt een verschuiving van het areaal braak verwacht, omdat het aantrekkelijk kan zijn om toeslagrechten met een lage waarde, vaak gekoppeld aan marginale gronden, te verkopen en braaktoeslagrechten met een hoge waarde terug te kopen. Mogelijk wordt hierdoor een deel van de agrarische productie op marginale gronden beëindigd;
- In de vier landen worden geen effecten verwacht op de grondprijzen in de agrarische sector. Wel wordt een opwaartse druk op de pachtprijzen verwacht; verpachters zouden willen meeprofiteren van de flat rate die op "hun" grond rust;
- De uitvoeringskosten van het flat rate stelsel lijken in genoemde landen niet lager dan wanneer gekozen zou zijn voor een stelsel op basis van historische producties. Landen die toewerken naar een zuiver regionaal model kunnen op den duur wel profiteren van lagere uitvoeringslasten.

Aangaande de doelstellingen van Agenda 2000 zijn over de (hybride) regionale modellen de volgende conclusies te trekken:

- In de motieven die de landen aanvoeren voor de keuze van het toe te passen model, wordt geen directe relatie met de doelstellingen van Agenda 2000 gelegd;
- Indirect lijken enkele motieven aan te sluiten op doelstellingen van Agenda 2000. Door flat rate worden alle bedrijven onder de verplichtingen van cross compliance gebracht. Daarmee wordt aangesloten op twee doelstellingen:
  - a. verbeteren van de veiligheid (voedselveiligheid) en de kwaliteit (dierenwelzijn) van agrarische producten en
  - b. integratie van natuur en milieu;
- Uit de beschouwing voor het bijdragen aan de (5) doelstellingen van Agenda 2000 komt naar voren dat deze niet doorslaggevend meer of minder worden gediend met de invoering van een flat rate stelsel.

## **7.3 Reacties in Nederland in relatie tot flat rate**

### **Vraag a**

*Wat is de reactie van de Nederlandse agrarische ondernemers in de periode 2006-2009 op het fenomeen toeslagrechten? (in 2006 worden de toeslagrechten voor het eerst toegekend, in 2007 wordt de melkpremie ontkoppeld en in 2009 is de tussenevaluatie van Agenda 2000).*

### **Vraag b**

*Maakt deze reactie de overgang naar een alternatieve grondslag voor toekenning van toeslagrechten gemakkelijker of moeilijker?*

### **Antwoord op vraag a**

De reactie van agrarische ondernemers is in de periode 2006-2009 naar verwachting als volgt:

- In het algemeen zullen de veranderingen niet groot zijn. De bedrijven die altijd al in aanmerking kwamen voor inkomensondersteuning blijven deze houden. Voor de producties of teelten waarvoor de ondersteuning (gedeeltelijk) gekoppeld is gebleven, zullen de veranderingen als gevolg van het GLB zeer gering of nihil zijn;
- Omdat AGF-gewassen vaak worden geteeld op basis van teeltcontracten kan de contractprijs stijgen. Dan zullen er minder "vrije" hectares voor AGF-gewassen over blijven. Ook is het mogelijk dat de saldoverschillen tussen de teelten die niet

onder de AGF-bepaling vallen en de gewassen die daar wél onder vallen, zo groot wordt dat het aantrekkelijk wordt om een AGF-gewas te telen op cultuurgrond waarop een toeslagrecht verzilverd kan worden en “op de koop toe te nemen” dat dit recht niet benut kan worden;

- De mogelijkheid van “indikken” zal leiden tot een groot verschil in marktwaarde tussen cultuurgrond met een toeslagrecht van aanzienlijke waarde en zonder een toeslagrecht. Omdat de waarde van de grond ook beïnvloed wordt door de waarde van het op de grond te verzilveren toeslagrecht wordt de prijsvorming op de grondmarkt ondoorzichtig;
- De handel (en verhuur) van toeslagrechten zal (afgezien van het eerste jaar van invoering) naar verwachting een beperkte omvang hebben. Het is namelijk onduidelijk wat het verwerven van toeslagrechten aan voordelen oplevert.

#### **Antwoord op vraag b**

Betreffende overgang naar een ander stelsel kan worden geconcludeerd:

- Grote verschillen in de waarde van de toeslagen per hectare, uitgaande van historische rechten, bemoeilijken de overgang naar een flat rate stelsel<sup>6</sup>;
- Door het indikken van toeslagrechten in combinatie met grondmutaties (en overig anticiperend gedrag van ondernemers) zal met name op een (beperkt) aantal melkveebedrijven de waarde van de toeslagrechten toenemen. Een overgang naar flat rate heeft daardoor grotere gevolgen voor deze bedrijven;
- De suikerhervorming vergemakkelijkt de overgang naar een flat rate stelsel indien er bij de keuze voor een flat rate stelsel geen onderscheid wordt gemaakt in gras- en bouwland;
- Invoering van een flat rate stelsel in combinatie met de AGF-bepaling beperkt de mogelijkheden om de teelt van AGF-gewassen uit te breiden meer dan een systeem gebaseerd op historische producties omdat daarbij een groter deel van het areaal buiten de AGF-bepaling valt;
- Vooral bedrijven met vleeskalveren krijgen bij ontkoppeling en tegelijk de overgang naar een flat rate stelsel te maken met grote inkomensoverdrachten. De negatieve gevolgen daarvan zijn voor de concurrentiepositie van de witkalfsvleessector in Nederland, met name de grote kalfsvleesintegraties, groot als in andere concurrerende EU-landen de slachtpremie voor vleeskalveren gekoppeld blijft aan de productie van kalfsvlees;
- De overheid kan de tijd om te anticiperen op veranderingen in de grondslag van toekenning van de toeslagrechten verlengen door het zo spoedig mogelijk geven van duidelijkheid over de richting van het landbouwbeleid in Nederland (en de Europese Unie). Vooral voor de (wit)kalfsvleessector is een spoedige duidelijkheid over de wijze van en de termijn waarop ontkoppeling en overgang naar flat rate plaatsvindt, gewenst. De ketenpartijen in deze sector krijgen dan de kans hun ondernemersstrategie(ën) te bepalen en een “soepele” overgang te bewerkstelligen.

---

<sup>6</sup> De gemiddelde waarde van één toeslagrecht is in de melkveehouderij ongeveer 2,9 x zo groot als in de akkerbouw (excl. Veenkoloniale akkerbouw). T.o.v. de veenkoloniale akkerbouw is de waarde van een recht in de melkveehouderij ongeveer 1,4 x groter. Omdat melkveebedrijven per bedrijf minder grond exploiteren is de waarde van de bedrijfstoelage in de melkveehouderij ongeveer 2x groter dan in de overige akkerbouw. De waarde van de bedrijfstoelage op het veenkoloniale akkerbouwbedrijf is echter 1,4 x groter dan de waarde van de bedrijfstoelage in de melkveehouderij. Bron: LEI rapport 6.03.15

## 7.4 Effecten van varianten

### Vraag

*Welke varianten van invoering van een flat rate stelsel zijn mogelijk en wat zijn de effecten van de verschillende opties (mede geënt op ervaringen in landen om ons heen) gegeven de waarschijnlijke nationale situatie in 2009?*

### Antwoord

In hoofdstuk 5 zijn een aantal varianten beoordeeld van een stelsel van inkomstenstoeslagen dat is gebaseerd op één bedrag per hectare cultuurgrond (flat rate).

Variant	Inhoud	Effect
a)	een stelsel waarbij één uniform bedrag per hectare als inkomstenstoeslag wordt betaald.	de landbouwproductie marktgericht maken
b)	geen beperking ligt op de teelt van aardappelen, groenten en fruit (afschaffing van de AGF-bepaling)	de landbouwproductie marktgericht maken
c)	in probleemgebieden een hogere hectaretoeslag dan in niet-probleemgebieden wordt gegeven	meer maatschappelijk draagvlak voor inkomstenstoeslagen aan de landbouw. Kan behulpzaam zijn bij het realiseren van beleidsdoelen op het terrein van agrarische natuurbeheer, behoud van biodiversiteit en behoud van waardevolle cultuurlandschappen.
d)	alle dierlijke- en melkpremies optellen en verdelen over de hectares grasland	de inkomstenoverdrachten tussen bedrijven en sectoren zoveel mogelijk beperken
e)	in vijf jaar de toedelingsgrondslag verschuiven van historische referentie naar een gelijke flat rate	door de overgang geleidelijk laten verlopen krijgen bedrijven de gelegenheid strategische beslissingen te nemen; dat zal vooral het draagvlak in de agrarische sector ten goede komen

## 7.5 Bijdrage van ander stelsel aan concurrentie

### Vraag

*Draagt een alternatief stelsel bij aan een versterking van de concurrentiepositie van de landbouwsector als geheel?*

### Antwoord

Deze vraag is in zijn algemeenheid moeilijk te beantwoorden omdat de effecten van de invoering van een flat rate stelsel verschillen per sector en per gekozen variant.

### Toelichting

In een alternatief stelsel zal per saldo inkomen worden overgedragen van de dierlijke naar de plantaardige sectoren. Dat zal de concurrentiepositie van de plantaardige sectoren iets versterken. Daar staat tegenover dat het de concurrentiepositie van de dierlijke sectoren iets zal verzwakken. Tegelijkertijd zorgen allerlei andere factoren natuurlijk ook voor versterking/verzwakking van de concurrentiepositie van de sectoren binnen de Nederlandse landbouw.



## Aanbeveling

De effecten van een alternatief stelsel op concurrentiepositie en overige aspecten zouden via een kwantitatieve berekening nader moeten worden onderzocht.

## 7.6 Bijdrage van ander stelsel aan verduurzaming

### Vraag

*Stimuleert het alternatieve stelsel een verdere verduurzaming van de landbouwproductie?*

### Antwoord

Verduurzaming heeft verschillende aspecten: economisch, maatschappelijk en ecologisch.

Als het ecologische aspect de nadruk heeft dan zal de vraag over verduurzaming vooral betrekking hebben op de vraag of een alternatief stelsel aanleiding geeft tot intensivering of extensivering van de landbouwproductie. Verwacht mag worden dat het loskoppelen van steun van de productie een premie op het bezit van grond geeft en (zolang het melkquoteringsstelsel geldt) niet langer een premie op het voortbrengen van zoveel mogelijk producten. De melkveehouderij zal naar verwachting (blijven) extensiveren. Daar staat tegenover dat dalende opbrengstprijzen van akkerbouwproducten de boeren er mogelijk toe aanzet om de productie per hectare op te voeren omdat de productiekosten immers voor een flink deel uit niet toegerekende kosten (grond, gebouwen en machines) bestaat. En hoe hoger de productie per hectare (per eenheid vermarktbaar product) hoe geringer het aandeel niet toegerekende kosten per eenheid product.

Een alternatief stelsel waarbij tevens overheveling van budgetten van de eerste pijler naar de tweede pijler plaatsvindt, levert waarschijnlijk een bijdrage levert aan verduurzaming van de landbouwproductie. Daarbij wordt aangenomen dat agrarische natuurbeheer, landschapsonderhoud en verbredingsactiviteiten ook onder landbouwproductie worden begrepen.

## 7.7 Bijdrage van ander stelsel aan kostenbeheersing

### Vraag

*Zijn de uitvoeringslasten van het systeem beheersbaar (geen verzwaring van de administratieve lastendruk, beheersing van de kosten)?*

### Antwoord

Het lijkt waarschijnlijk dat een alternatief stelsel uitzicht biedt op lagere uitvoeringskosten (overheid) en minder administratieve lasten (sector). Hierbij passen wel enkele kanttekeningen:

- De ontwerpkosten van een uitvoeringssysteem voor een alternatief stelsel zullen hoog zijn, indien er aanpassing van dit systeem nodig is. Het automatiseringssysteem in Nederland kan echter een verandering van systeem goed aan.
- 'Draait' een systeem eenmaal dan zijn de uitvoeringskosten over het algemeen relatief gering.
- Het naast elkaar laten bestaan van twee stelsels brengt extra kosten en uitvoeringslasten met zich mee.
- In een zuiver flat rate systeem, in het bijzonder als er geen AGF-bepaling meer is, kunnen de administratieve lasten beperkt blijven tot de registratie van mutaties in grondgebruik en grondareaal.
- Met een overgangsfase naar flat rate kunnen de administratieve lasten toenemen.



# Verantwoording

(N.B. in bijlage 3 t/m 6 wordt ook verwezen naar deze bronnenlijst)

## Geraadpleegde bronnen hoofdstuk 3

### Algemeen achtergrond

1. OECD, Analysis of the 2003 CAP Reform, OECD 2004.
2. Danish Research Institute of Food Economics, Agricultural Policy Research Division; Memorandum: Proposal for a Strategy for Developing the EU's Common Agricultural Policy in consideration of the Challenges ahead, 2002.
3. Diverse berichten Landbouwbureau's: [www.lnvweb.nl](http://www.lnvweb.nl).
4. USDA: EU-25 Agricultural Situation, New EU Common Agricultural Policy starts in some EU countries, 2005.
5. European Commission. Special Eurobarometer 221. Europeans and the Common Agricultural Policy.

### Duitsland

6. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft; Meilensteine der Agrarpolitik: Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland, Ausgabe 2005 und Ausgabe 2006.
7. USDA, GAIN Report, Luxembourg Reform Implementation in Germany, 2004.
8. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume beim BVEL zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 26. Juni 2003.
9. Institut für Betriebswirtschaft, Auswirkungen der MTR-Beschlüsse und ihrer nationalen Umsetzung, Arbeitsbericht 05/2004.
10. Institut für ländliche Räume, Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Pachtpreise. 2004.
11. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf ländliche Räume, Agrarumweltmassnahmen und die Ausgleichszulage, 2003.

### Engeland

12. LBActualiteiten.
13. USDA GAIN Report: United Kingdom, Trade Policy Monitoring, UK announces CAP Reform implementation plans.
14. Defra UK, Common Agricultural Policy Reform, diverse documenten.
15. Defra UK, Rural Payments Agency: Single Payments Scheme, information for farmers and growers in England, 2005.
16. Defra, RPA: Cross Compliance Handbook for England, 2005.
17. Agra-Europe Dairy Markets Conference: Dairy CAP reform implementation in the UK, Milk Branch Livestock Products Division, 2004.
18. GFA-RACE Partners Limited in association with IEEP, the potential environmental impacts of the CAP Reform agreement, 2003.
19. The future of UK Dairy farming, D. Colman and D. Harvey, MDC, DIAL and Defra.
20. CAP Single Payment Scheme: basis for allocation of entitlement, impacts of the scheme to be adopted in England.

#### *Denemarken*

21. USDA Gain Report; Denmark Trade Policy Monitoring CAP Reform implementation in Denmark, 2005.
22. Fodevareøkonomisk Institut, Afdeling for Jordbrugspolitik, S.E. Frandsen. Notat Sammenfatning: økonomiske konsekvenser af EU Kommissionens forslag til en reform af den fælles landbrugspolitik.

#### *Luxemburg*

23. USDA Gain Report: Trade Policy Monitoring, Implementation of CAP Reforms in the Benelux, 2005.
24. Ministre de l'agriculture: Service d'Economie Rurale : GAP info nr 1 t/m 5.
25. Service d'Economie Rurale : Perspectives der luxemburgischen Milchproduction, Grünlandtag 2005.

#### **Geraadpleegde bronnen hoofdstuk 4 en 5**

26. Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager, 2003. "Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003; Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw.", Den Haag, LEI Rapport 6.03.15.
27. Smit, A.B., H. Prins, N.J. Jukema, C.H.G. Daatselaar. B.H.C. van der Waal, R.W. van der Meer en J. Zijlstra, 2005. "Ondernemen met bedrijfstoelagen. Een hele verandering?", Concept Rapport LEI september 2005.
28. European Commission, Directorate-General for Agriculture, 2003. "Reform of the common agricultural policy. Medium-term prospects for agricultural markets and income in de European Union 2003 - 2010".
29. Bont, C.J.A.M. de, N. Bondt, J. Bolhuis, J.F.M. Helming, J.H. Wisman (2003). "Vleeskalveren en Gemeenschappelijk Landbouwbeleid". Rapport 6.03.09, Landbouw Economisch Instituut te Den Haag.
30. Derks, Toos; Siebe Kramer, Bert Loseman en Ans Ottink-Orriëns (redactie), 2005. "Nuchtere Noodzaak, 25 jaar belangenbehartiging met hart voor de sector". Jubileumuitgave van de Nederlandse Vereniging van Kalfsvleesproducenten (NVvK) en De Kalverhouder.
31. Smit, A.B., J.H. Jager en H. Prins, 2004. "Gevolgen van de hervorming van het Europese landbouwbeleid voor de landbouw in Noord-Nederland" LEI Rapport 6.04.01.
32. Strijker, D. Landbouwkundige toekomstvoorspellingen: de Veenkoloniën in 2020 en 2050. Faculteit der Ruimtelijke wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen. URSI-rapport 302.

# Bijlage 1 Nadere details uitwerking ontkoppeling

## Hervorming van de steun aan zetmeelaardappelen en gedroogde voedergewassen

- De steun voor zetmeelaardappelen wordt voor 40% ontkoppeld. De overige 60% blijft gekoppeld aan de teelt en wordt alleen betaald als daadwerkelijk zetmeelaardappelen worden geteeld en afgeleverd. Het steunbedrag van het ontkoppelde deel is gebaseerd op de in de referentie jaren per ton geleverde zetmeel. Daarom kan de waarde van een toeslagrecht (dat bestaat uit het ontkoppelde deel gedeeld door de oppervlakte) tussen de referentie jaren verschillen.
- Een deel van de steun voor gedroogde voedergewassen (gras, luzerne, klaver) blijft gekoppeld. Het ontkoppelde deel van het steunbedrag bedraagt ca. € 35,40 per ton gedroogd gewicht en wordt opgenomen in de berekening van het toeslagrecht van de teler. Het gekoppelde deel wordt aan de drogerij uitgekeerd.

## Keuzemogelijkheden per lidstaat

Naast algemene bepalingen van de hervormingen heeft iedere EU lidstaat ook nog een aantal keuzemogelijkheden. Deze keuzemogelijkheden betreffen:

- Het geheel of gedeeltelijk gekoppeld houden van de steun aan bepaalde akkerbouwgewassen.
- Het geheel of gedeeltelijk gekoppeld houden van dierpremies zoals de verschillende premies voor rundvee (slachtpremies, stierenpremie, zoogkoeienpremie) en ooi-premie.
- Het moment van ontkoppelen. Sommige landen zijn daarin voortvarend tewerk gegaan en ontkoppelen al zodra het kan (in 2005) terwijl andere landen de uiterste termijn die in het akkoord van Luxemburg is genoemd aangehouden.

Daarnaast kan een lidstaat ervoor kiezen om als grondslag voor het toedelen van toeslagrechten uit te gaan van een regionaal model (ook flat rate stelsel genoemd) of een systeem gebaseerd op historische productie. Ook mengvormen van deze systemen zijn mogelijk Zie daarvoor ook § 1.1.3.

Nederland heeft evenals de meeste Midden- en Zuid-Europese lidstaten er voor gekozen de bedrijfstoelage te berekenen op basis van het zogenoemde historische model. Dit betekent dat de waarde van een toeslagrecht wordt berekend aan de hand van de rechten die de landbouwer in de historische referentieperiode (de jaren 2000-2002) heeft opgebouwd.

Een aantal lidstaten heeft er voor gekozen de inkomenstoelagen per regio toe te kennen via een algemene toeslag per hectare. Dit wordt wel het regionale model genoemd. Bij een regionaal model is de toeslag, die bedrijven ontvangen, verschillend toegepast in de EU:

- gelijk in het hele land (bijv. in Denemarken, Luxemburg en Noord-Ierland),
- verschillend per regio (in Zweden),
- of via een systeem waarin de inkomenstoelagen op termijn toegroeien naar een algemene regiogebonden hectaretoelage (zoals in het landsdeel Engeland van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland).

Bij de uitwerking van het hervormde GLB zijn voornoemde lidstaten feitelijk afgeweken van de bedoeling van de Europese Commissie, omdat een ontkoppelde bedrijfstoelage op basis van historische referenties het uitgangspunt in het Commissievoorstel was.

## Soorten toeslagrechten

Agrariërs kunnen te maken krijgen met drie soorten rechten:

1. “Gewone toeslagrechten”. Het aantal gewone toeslagrechten is gelijk aan het gemiddeld aantal hectare steunwaardige gewassen plus voederareaal (grond waarop in de referentieperiode een voedergewas als gras is verbouwd) waarvoor in de referentieperiode EU-steun is ontvangen. De waarde per toeslagrecht wordt berekend door het gemiddelde aantal hectares of dieren in de referentieperiode te vermenigvuldigen met de steunbedragen van 2002 en deze weer te delen door het aantal rechten. Voor melkveehouders geldt dat de waarde van de melkpremie wordt opgenomen in het toeslagrecht op het moment dat de premie wordt ontkoppeld van de productie.
2. Braaktoeslagrechten. Dergelijke rechten worden alleen toegekend als in de referentiejaren 2000-2002 ook daadwerkelijk grond is braak gelegd. De braaktoeslagrechten moeten bij voorrang worden benut, d.w.z. dat de gewone en speciale toeslagrechten pas kunnen worden benut als de braaktoeslagrechten volledig een plaats hebben gekregen in het bouwplan.
3. Toeslagrechten met speciale voorwaarden (“speciale toeslagrechten”). Deze ontstaan wanneer een gewoon toeslagrecht meer dan € 5.000,- waard wordt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij (bijna) grondloze bedrijven die in de referentieperiode wel EU-steun hebben ontvangen. Om deze rechten te benutten moet minimaal 50% van het aantal groot vee eenheden (gve's) uit de referentieperiode aan dieren worden gehouden.

## AGF-bepaling

Gronden waarop toeslagrechten worden benut mogen niet worden gebruikt voor de teelt van bepaalde aardappelen, groenten, en fruit (AGF). Dit wordt ook wel de AGF-bepaling genoemd. Deze is ingevoerd om te voorkomen dat bestaande telers geconfronteerd worden met concurrentie van nieuwe telers die, geïnspireerd door de ontkoppelde EU-steun, op zoek zijn naar gewassen met een hoger saldo. De belangrijkste gewassen die de benutting van toeslagrechten verhinderen zijn: consumptie- en pootaardappelen, appels en peren, asperges, diverse koolsoorten, doperwtten, prei, sla en andijvie, snij- en slabonen, spinazie, spruiten, uien, witlof en wortelen. Een akkerbouwer of teler van opengrondsgroenten kan de AGF-bepaling overigens ontlopen door deze gewassen te telen op gronden waarop geen toeslagrechten benut kunnen worden (gronden waar in het verleden geen subsidiabele gewassen op geteeld zijn) of door de toeslagrechten te verkopen.

## Verkoop of verhuur van toeslagrechten

De toegewezen toeslagrechten zijn vrij handelbaar met of zonder grond. Dit geldt overigens niet voor de rechten die worden verkregen uit de nationale reserve. Deze moeten tenminste 5 jaar worden benut voordat ze kunnen worden overgedragen. Overigens kunnen de rechten alleen worden overgedragen aan andere agrariërs. Overdracht kan op verschillende manieren:

1. Tijdelijke overdracht (verhuur). Dit is alleen mogelijk als voor de verhuurperiode een evenredige oppervlakte grond wordt meeverhuurd.
2. Permanente overdracht (verkoop). Rechten die met grond worden verkocht kunnen onmiddellijk na toewijzing worden (door)verkocht. Wanneer de rechten zonder grond worden verkocht moeten deze eerst een jaar voor tenminste 80% zijn benut alvorens ze mogen worden (door)verkocht.

## Bijlage 2 Samenvatting van de implementatiemodellen in de verschillende lidstaten

Land	Datum invoering	Regionale verschillen	Implementatiemodel	Samenvatting nationale maatregelen
België	2006	Vlaanderen + Brussel	Historisch	Volledige ontkoppeling, behalve voor vlaszaad (100%), zoogkoeienpremie en slachtpremie vleeskalveren (100%).
	2006	Wallonië	Historisch	Volledige ontkoppeling, behalve voor vlaszaad (100%) en zoogkoeienpremie (100%).
Denemarken	2005	Geen	Statisch hybride	Flat rate hectare premie voor bouwland en tijdelijk grasland (€310) en voor blijvend grasland (€67) met een toeslag per hectare op basis van historische productie voor dierhouders. Deze dierpremies zijn ontkoppeld behalve bij de speciale stierpremie (75% gekoppeld) en de ooi-premie (50% gekoppeld)
Duitsland	2005	Per deelstaat waarbij de stadsstaten Berlijn, Bremen en Hamburg worden toegevoegd aan de meest nabij gelegen deelstaat	Dynamisch hybride die beweegt richting een flat rate	Volledige ontkoppeling. Per deelstaat en flat rate voor bouwland en een flat rate voor blijvend grasland (bestaande uit de slachtpremie voor volwassen runderen, de nationale vleesenvolpemie en 50% van de extensiveringspremie aangevuld met alle op historische productie gebaseerde dierpremies inclusief de zuivelpremies). Tussen 2010 en 2013 geleidelijke overgang naar een flat rate hectarepremie met enige herverdeling tussen deelstaten waardoor maximaal verschil tussen deelstaten van ca. €100 per hectare
Finland	2006	3 regio's	Dynamisch hybride die beweegt richting een flat rate	Flat rate in 3 verschillende regio's. Hoogte van de flat rate gebaseerd op 85% van de huidige steun. Toeslag voor melkvee- en vleesveehouders gebaseerd op ca. 70% van de zuivelpremie van 2006 en 25% van de historische stierpremie (2000-2002). Deze toeslagen worden uitgefaseerd en toegevoegd aan de regionale enveloppe. Koppeling van stierpremie (75%), zaaizaad (timothee, 100%) en ooi-premie (50%). Fi. maakt gebruik van nationale enveloppe (art. 69)
Frankrijk	2006	Geen	Historisch	Koppeling van akkerbouwgewassen (25%), zoogkoeien- en slachtpremie vleeskalveren (100%), slachtpremie volwassen runderen (40%), ooi-premie (50%). Zaaizaden (enkele soorten). 100% koppeling op de eilanden

Land	Datum invoering	Regionale verschillen	Implementatiemodel	Samenvatting nationale maatregelen
Griekenland	2007		Historisch	Zaaizaden. Toepassing van artikel 69 op akkerbouwgewassen, vleesvee en schapen en geiten.
Ierland	2005	Geen	Historisch	Volledige ontkoppeling inclusief de zuivelpremies
Italië	2005	Geen	Historisch	Volledige ontkoppeling in alle sectoren behalve zaaizaden. Toepassing van artikel 69 op akkerbouwgewassen, vleesvee en schapen + geitenhouderij.
Luxemburg	2005	Geen	Statisch hybride	Volledige ontkoppeling zuivelpremie. Premies m.b.t. zuivel en zoogkoeien gebaseerd op 85% van de historische productie alle overige premies gebaseerd op 65% van de historische premie. Niet gekoppelde deel van de premie wordt uitbetaald als flat rate (ca. €90 per ha.)
Nederland	2006	Geen	Historisch	Volledige ontkoppeling behalve slachtpremie vleeskalveren, jonge stieren, volwassen runderen vlaszaad (100%) en Zuivelpremie in 2007
Oostenrijk	2007	Geen	Historisch	koppeling voor zoogkoeien en slachtpremie vleeskalveren (100%), slachtpremie volwassen runderen (40%), hop (25%). Ontkoppeling zuivelpremie in 2007 en volledige ontkoppeling van overige premies.
Portugal	2005	Geen	Historisch	Volledige ontkoppeling behalve zoogkoeien en slachtpremie vleeskalveren (100%), volwassen runderen (40%), ooiopremie (50%) en zaaizaad (100%). Toepassing van artikel 69 voor milieumaatregelen. Volledige koppeling voor de Azoren en Madeira.
Spanje	2006	Geen	Historisch	Koppeling voor zaaizaden(100%), akkerbouwgewassen (25%), zoogkoeien(100%), schapen en geitenpremie(50%), olijfolie ( <40%). 100% koppeling voor productie op de Canarische eilanden
Verenigd Koninkrijk Verenigd Koninkrijk	2005	Engeland	Dynamisch hybride die evolueert naar een regionale flat rate in 2012	Volledige ontkoppeling vanaf 2005. In 2005 90% historisch en 10% regionaal die evolueert naar een 100% regionale flat rate in 2012. Engeland zal in drie regio's worden verdeeld.
	2005	Schotland	Historisch met nationale enveloppe	Volledige ontkoppeling met premiebetaling op basis van historische productie. Nationale enveloppe voor de promotie van de productie van jonge rundvlees
	2005	Wales	Historisch	Volledige ontkoppeling.
	2005	Noord Ierland	Statisch hybride	Flat rate premie van ca. €75 per ha. Deze premie is opgebouwd uit de steun voor stierpremies, slachtpremies (50%), ooiopremie (35%), akkerbouw (20%) en en speciale schapenpremie (80%). De overige betaling per bedrijf (ca. 80% van het totaal) zal zijn gebaseerd op historische productie.



Land	Datum invoering	Regionale verschillen	Implementatiemodel	Samenvatting nationale maatregelen
Zweden	2005	5 regio's	Statisch hybride	Gekoppelde stierpremie (75%) al het overige ontkoppeld. Historische allocatie op basis van zoogkoeien en extensivering (50%), slachtpremie (40%), zuivelpremie (2/3) na 2 jaar koppeling. Alle overige premiebedragen gaan naar de regionale premies. Deze premie bedraagt €125 voor blijvend grasland over het hele land en varieert voor niet blijvend grasland van €125 in het noorden tot €255 per ha in het zuiden. Nationale enveloppe voor marketing en promotieactiviteiten.

Bron: Agra facts 76-04 en mededeling van de Europese commissie dd. 19.04.2006

Naast genoemde koppelingen zijn EU-breed (gedeeltelijke) koppelingen afgesproken voor o.a. aardappelzetmeel (60%) en gedroogde voedergewassen, tabak, olijfolie en hop.

Nieuwe lidstaten, (Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië) zullen in de toekomst (verplicht) een regionaal model invoeren met mogelijk elementen uit de modellen van de oude lidstaten (gedeeltelijke ontkoppeling, verschil in premie tussen bouwland en grasland, uitfasering van verschillen enz.)



## Bijlage 3 Denemarken

### Structuur van de landbouw

#### *Productie en producten*

De Deense agrarische productie is sterk op export gericht. In geld gerekend wordt ongeveer tweederde van de productie geëxporteerd. De agrariërs claimen dat hun landbouw voedsel produceert voor 15 miljoen mensen terwijl het land zelf maar ruim 5 miljoen mensen telt. Belangrijke producten zijn (op basis van cijfers van 2002): melk (4,6 miljoen ton geproduceerd door 600.000 melkkoeien), varkensvlees (1,9 miljoen ton) en rundvlees (170.000 ton). De 2.000 nertsbedrijven leverden 12 miljoen pelsen voor de bontindustrie. In opkomst is (of was?) de productie van pluimveevlees (220.000 ton). In de EU-15 heeft Denemarken na Duitsland, Spanje en Frankrijk de meeste varkens (ongeveer 13 miljoen). In de plantaardige sector zijn vooral tarwe (4 miljoen ton) en gerst (4,1 miljoen ton) van belang.

De Deense landbouw is sterk coöperatief ingesteld. De verwerking van melk is vrijwel geheel in handen van één coöperatie (Arla) en bij de slachterijen is Danish Crown het bedrijf met veruit het grootste aandeel in de verwerking (90%). Ook de toeleverende bedrijven hebben in sterke mate de coöperatieve organisatiestructuur.

Ca. 60% van de export is bestemd voor de EU-markt met Duitsland als grootste afnemer (ca. 30% van alle export naar de EU), maar ook het Verenigd Koninkrijk (25%), Zweden (12%) en Italië (10%) zijn belangrijke afnemers. Buiten de EU gaat de export vooral naar Japan (25% van alle export buiten de EU) en de Verenigde Staten (9%). Ook Afrika is een belangrijke exportmarkt.

Ruim 80% van de exportwaarde bestaat uit dierlijke producten. De belangrijkste exportproducten uit de dierlijke sector (in geld uitgedrukt) zijn varkensvlees (45%), kaas (16%), verpakt of ingeblikt vlees (8%) en bont (7%). Van de plantaardige producten is in gewichtshoeveelheden de export van graan van belang. Alle andere plantaardige producten tezamen zijn goed voor 15% van de totale exportwaarde aan agrarische producten vooral omdat het (dure) zaaizaden betreft.

#### *Werkers in de landbouw*

In 2002 werkten ongeveer 188.000 mensen in de agrarische sector op een totaal van ca. 2,7 miljoen in alle bedrijfstakken tezamen. Daarvan werken er ongeveer 72.000 in de primaire landbouw, 53.000 in de verwerkende industrie en de rest in de aanverwante toeleverende en dienstverlenende sectoren. Vooral in West-Jutland heeft de landbouw met ca. 15% nog een hoog aandeel in de werkgelegenheid.

De gemiddelde leeftijd van alle agrariërs is 51 jaar. Denen worden al op jonge leeftijd boer. De gemiddelde leeftijd van de bedrijfsopvolgers is 27 jaar. Loondienst op primaire bedrijven komt niet veel voor. Ongeveer één op de vijf bedrijven heeft een medewerker. Wel wijd verbreid is het fenomeen dat de vrouwen van agrariërs in deeltijd buitenshuis werken. Daardoor dragen ze een forse steen bij aan het in stand houden van de plattelandseconomie.

Opvallend is het grote aantal deeltijdboeren. Ongeveer de helft van de 49.000 agrarische bedrijven zijn deeltijdbedrijven. Dat wil echter niet zeggen dat deze bedrijven economisch niet duurzaam zouden zijn. Het gezinsinkomen op deze bedrijven was in 2001 hoger dan op de hoofdberoepsbedrijven. De inkomens op de hoofdberoepsbedrijven werd vooral negatief beïnvloed door de dramatisch slechte inkomens op de bijna 6.000 bedrijven die voor hun inkomen vooral zijn aangewezen op de varkenshouderij. Om een landbouwbedrijf groter dan 30 hectare te kopen moet de landbouwer een formele opleiding van tenminste vijf jaar hebben gevolgd.

### Grond

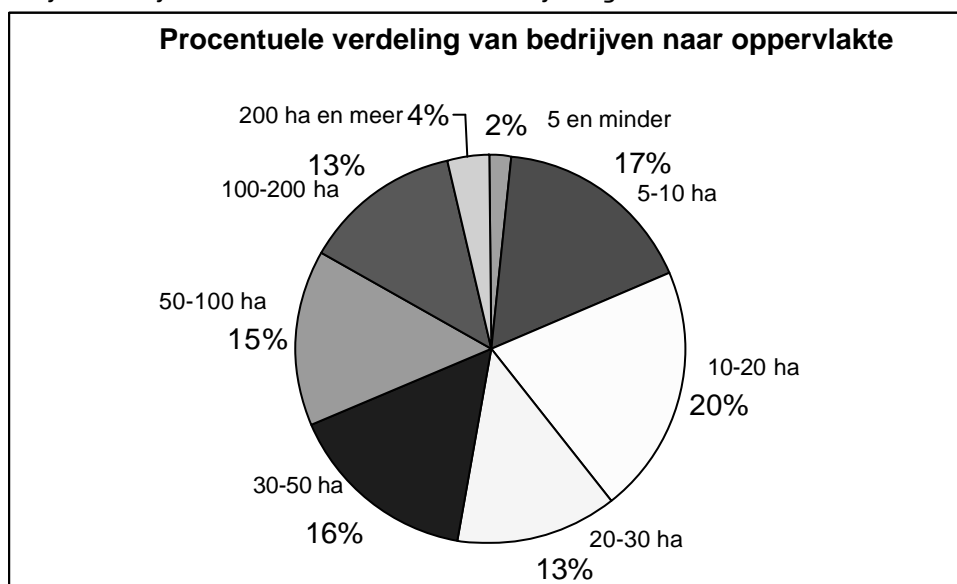
Ongeveer 62% van het grondgebied van Denemarken is voor landbouw in gebruik. Het totale landbouwareaal bedraagt ruim 2,6 miljoen hectare. Over het algemeen bestaan de eilanden uit tamelijk vruchtbare kleigrond. Jutland bestaat echter voor een deel uit tamelijke schrale zandgronden die moeten worden beregend om voldoende productie te garanderen. Het meest overheersende gewas in Denemarken is graan. Op ongeveer 60% van de agrarische cultuurgrond worden zomergerst (700.000 ha) en wintertrawe (650.000 ha) geteeld. Voor ruwvoerteelt wordt ruim 600.000 gebruikt waaronder ruim 100.000 ha snijmaïs, ruim 200.000 ha tijdelijk grasland, 160.000 ha blijvend grasland en ruim 100.000 ha geheleplantensilage (GPS, veelal deegrijpe geoogste gerst, of een mengsel van gerst met een ander gewas). Verder zijn nog van belang: koolzaad (100.000 ha), aardappelen (35.000 ha), suikerbieten (50.000 ha) en zaadteelten (80.000 ha).

Pacht komt in Denemarken nauwelijks voor. Agrariërs die een bedrijf willen beginnen kopen een bedrijf waarbij men er over het algemeen niet voor terugschrikt om een forse hypotheek af te sluiten om het bedrijf te financieren. De solvabiliteit van de bedrijven is naar Nederlandse begrippen dan ook laag.

### Bedrijven

Op bedrijven met vee vindt vaak ook teelt van akkerbouwgewassen plaats. Ook in Denemarken is er een trend tot specialisatie, hoewel het volgens onze begrippen nog steeds gemengde bedrijven blijven. De Deense landbouw is mede door de milieuwetgeving sterk grondgebonden. Volgens de laatste gegevens heeft 44% van de bedrijven geen rundvee of varkens, 15% combineert akkerbouw met varkens en 33% combineert akkerbouw met rundvee of heeft een zuiver graslandbedrijf. Op slechts ruim 7% van de bedrijven komen zowel varkens als rundvee voor terwijl dit 35 jaar geleden nog 75% was. Rundvee wordt vooral gevonden op Jutland (in de gebieden rondom Esbjerg en ten noordwesten en zuidoosten van het Limfjord) en op de eilanden Seeland en Lolland. Varkens komen vooral met name in het westelijk deel van Jutland voor, vooral in de gebieden waar relatief veel rundvee is.

De gemiddelde bedrijfsgrootte bedraagt in Denemarken 55 hectare. Daarmee zouden de Deense bedrijven gemiddeld twee keer zo groot zijn dan de Nederlandse. Uit onderstaande grafiek blijkt dat bijna de helft van de 49.000 bedrijven groter is dan 30 hectare.



Grafiek 3.1: Procentuele verdeling van bedrijven in Denemarken naar oppervlakte

### Biologische landbouw

De biologische landbouw heeft in Denemarken een behoorlijk aandeel. Niet minder dan 3.600 bedrijven hebben een erkenning voor biologische productie en deze bedrijven hebben in totaal 178.000 hectare in gebruik. Bron: [http://www.landbrugsraadet.dk/smcms/Danish\\_Agriculture/Facts/Facts\\_Figures/Index.htm?ID=871](http://www.landbrugsraadet.dk/smcms/Danish_Agriculture/Facts/Facts_Figures/Index.htm?ID=871)

### **Beschrijving implementatiemodel GLB hervorming**

Denemarken heeft gekozen voor het statisch hybride model waarbij vrijwel alle premies ontkoppeld worden van de productie en vervangen door een flat rate.

Alle historische premies worden in gelijke mate verdeeld over het areaal landbouwgrond, resulterend in een gelijk basisbedrag per hectare bouw- en grasland in 2012.

De GLB-premies in de akkerbouw, de melkveehouderij en een deel van de vleesveehouderij worden ontkoppeld. Gekoppeld blijven (een deel van) de stierenpremies, de ooipremies en de premies voor gedroogde voeders en aardappelzetmeel.

Tussen 2009 en 2012 evolueert de toeslag per hectare grasland naar eenzelfde niveau als de toeslag per hectare bouwland.

Melkveehouders ontvangen additionele steun als compensatie voor de daling van de interventieprijs in de zuivel. De additionele steun bestaat uit een zuivelenvelop en een melkpremie. De omvang van de zuivelenvelop bedraagt ca. eenderde en de melkpremie ca. tweederde van het bedrag dat beschikbaar is ter compensatie van de verwachte daling van de melkprijs. De additionele steun is gekoppeld aan het melkquotum.

De toeslagrechten kunnen vrij verhandeld worden waarbij geldt dat elk toeslagrecht gekoppeld moet blijven aan tenminste één hectare. De basis voor de toekenning is de situatie op 21 april 2005.

In het laatste decennium is het totale agrarische areaal verminderd met zo'n 11.000 ha per jaar. Dit betekent dat vanaf het moment van invoering er een overschot aan betalingsrechten is en dat sommige betalingsrechten niet benut zullen worden. Dit zullen met name die met de laagste waarde zijn, d.w.z. de rechten voor grasland ter waarde van 67 euro/ha. In theorie zouden ondernemers alle rechten moeten inleveren en kunnen zij niet ervoor kiezen alleen de laagstbetaalde rechten onbenut te laten. In de praktijk zijn de meeste graslanden in handen van veehouders en ontvangen zij additionele veegebonden toeslagrechten. Zij zullen ervoor pleiten om deze additionele rechten zo lang mogelijk additioneel te houden van de toeslagrechten verbonden aan grasland. In 2002 was er een totaal van 178.000 ha blijvend grasland wat in aanmerking zou komen voor 67 euro/ha. Naar verwachting zullen slechts 75.000 ha werkelijk dit bedrag ontvangen.

De rechten die onbenut blijven gedurende de periode 2005-2008 worden toegevoegd aan de nationale reserve.

#### *Beschikbare subsidiebedragen nu en in de toekomst*

Denemarken beschikt over een totaal bedrag van 838 miljoen Euro in 2005 en 996 miljoen Euro in de jaren vanaf 2006.

Het bedrag van 996 miljoen bestaat uit 46 miljoen Euro steun voor zaaigoed, aardappelzetmeel en gedroogd gras, 130 miljoen Euro voor vleesvee, 160 miljoen Euro voor melkvee en 660 miljoen Euro voor hectare-gerelateerde steun (graan, peulvruchten, oliezaden).

Van de 996 miljoen wordt ca. 755 miljoen Euro ingezet voor de individuele basisbedrijfstoelagen. Ca. 190 miljoen is beschikbaar voor de vleesvee- en melkveebedrijven en de rest is beschikbaar voor gekoppelde steun.

#### *Bedrijfstoelage*

Het basisbedrag voor de bedrijfstoelage is opgebouwd uit de ontkoppelde steun plus 27% van het totale budget voor de vleessector, 50% van de ooipremies en 40% van de zetmeelpremies.

Voor 2005 is het basisbedrag voor bouwland gelijk aan ca. 310 euro/ha en ca. 67 euro/ha voor grasland. In 2012 wordt voor blijvend grasland ook 310 euro/ha betaald. De rechten moeten geregistreerd zijn op een areaal van tenminste 1 hectare.

Vleesveehouders ontvangen een aanvullend toeslagrecht op basis van historische productiegegevens. Ook melkveehouders ontvangen een aanvullend toeslagrecht op basis van het melkquotum. Op basis van de melkquota in de referentieperiode 2000-2002 is dit gelijk aan 11,81 euro/ton melkquotum in 2004, 23,65 euro in 2005 en 35,5 euro in 2006 en volgende jaren.

De additionele toeslagrechten zullen in aanvulling op het basisbedrag verdeeld worden. Hierbij wordt een plafond gehanteerd van maximaal 5.000 euro/ha.

#### *Braak en overige verplichtingen*

Ondernemers die meer dan 22 hectare bouwland hebben dienen 8% van het areaal braak te leggen. Voor dit braakland wordt een apart toeslagrecht toegekend, ter waarde van 301 euro per hectare. Deze rechten zijn ook vrij verhandelbaar zodat ondernemers met arme gronden en lage opbrengsten hun productierechten zouden kunnen verhandelen tegen de toeslagrechten voor braak.

Op de arealen braak mogen gewassen verbouwd worden die niet bestemd zijn voor de voedselproductie.

#### *Productspecifieke regelingen, vrije gewassen*

Denemarken heeft ervoor gekozen de premies grotendeels te ontkoppelen van de productie met uitzondering van de premies voor gedroogd voer (50% koppeling) en de ooiën (50% koppeling). Stierenmesters ontvangen additionele steun op basis van 75% van de premies gebaseerd op de historische productie. Deze vermindert met 9% per jaar vanaf 2009 tot 2012. Op grond van een beslissing in EU-verband blijft ook in Denemarken 60% van de premies voor zetmeelaardappelen gekoppeld. Toeslagrechten kunnen eveneens tot waarde worden gebracht op cultuurgrond waar vrije gewassen op verbouwd worden.

#### *Cross Compliance*

De maatregelen die Denemarken heeft voorzien voor het behoud van een goede bodemgesteldheid houden o.a. in dat voor deze gronden geen bosbouw of andere meerjarige boomteelt toegestaan is. Verder zijn maatregelen vereist die ervoor zorgen dat in de gebieden met blijvend grasland (referentiejaar 2003) ook blijvend grasland blijft.

#### *Nationale reserve*

Van het totale bedrag aan basistoelagen wordt maximaal 3% bestemd voor een nationale reserve. In Denemarken wordt de nationale reserve ingezet voor veehouders die geïnvesteerd hebben gedurende de referentieperiode 2000-2002 of later (uiterlijk 29 sept. 2003). Dit betreft ook veehouders die in deze periode vleesveebedrijven hebben aangekocht dan wel uitgebreid hebben met vleesvee. Daarnaast is de nationale reserve bestemd voor ondernemers die hun land verpacht hebben voor langere tijd en voor ondernemers die blijvende teelten hadden maar die later hebben omgezet in bouwland.

#### *Motivering keuze*

De keuze voor implementatie van het hybride model in Denemarken is met een meerderheid in het Parlement aangenomen (bij een minderheidsregering) en werd ook breed ondersteund door de boerenorganisatie. Er zijn echter geen toegankelijke bronnen gevonden die duidelijk maken wat de motivering van de gemaakte keuzes is. Mogelijk dat het relatief grote aantal bedrijven die zowel een zuivelpremie als de "oude" MacSharry premies ontvangen de inkomensoverdrachten tussen bedrijven sterk beperken. Daarnaast kan de coöperatieve geest van veel Deense agrariërs het onderlinge solidariteitsgevoel sterker maken waardoor men minder geneigd is zich te verzetten tegen inkomensoverdrachten. Ook het feit dat de helft van de bedrijven als nevenbedrijven worden gezien maakt een flink deel van de landbouwers minder afhankelijk van de inkomsten uit de landbouw en daardoor zal de neiging zich te verzetten tegen regionalisering ook minder zijn.

Toch is het niet alleen maar koek en ei. In de herfst van 2004 werd het als een publiek schandaal aangemerkt dat veehouders in aanmerking konden komen voor premies als zij een paar hectares land aanhielden en ongeacht of zij ook daadwerkelijk vee hielden. Hierop is het model aangepast en worden de premies vanaf 2009 verminderd.

Ook het gegeven dat eigenaren van grasland (bijv. voor het houden van paarden) in aanmerking komen voor relatief grote steunbedragen, kan niet rekenen op brede maatschappelijke steun (zie Bron: 21).

### *Verwachte gevolgen van de hervorming*

Er worden geen grote verschuivingen in de omvang van de productie voorzien, uitgezonderd voor de vleesproductie. Hierbij wordt een teruggang verwacht van ca. 25% gedurende de komende 10 jaar. De melkveestapel zal blijven dalen. Het aantal zoogkoeien neemt naar verwachting af van 130.000 naar 90.000 in de komende 10 jaar. De productie van varkens zal naar verwachting toenemen (met 2 à 3%).

Het areaal zaaizaad zal gelijk blijven of toenemen. Producenten (bijv. van groentezaad) die in het verleden geen steun ontvingen komen nu wel in aanmerking voor toeslagrechten.

Er wordt een teruggang in het areaal granen verwacht (5 tot 10%). De concurrentieverhoudingen tussen gewassen die vallen onder een EU-verordening en braak blijft ongeveer hetzelfde; hierdoor zal er niet meer braak gelegd worden op kosten van de hervormingsgewassen. Er is geen sprake van een opmerkelijke verschuiving van het ene gewas naar het andere gewas.

### *Inkomenseffecten*

Ondanks de verwachting dat de verdiensten van het produceren van een aantal belangrijke landbouwproducten minder zullen worden, tonen berekeningen ook aan dat aanpassingen, gecombineerd met ontkoppelde steun, niet noodzakelijk hoeft te leiden tot een verslechtering van de inkomsten van de Deense landbouw. Men verwacht zelfs een lichte stijging. De werkgelegenheid in de primaire landbouw daalt met 2%.

De inkomens in de melkveehouderij zullen naar verwachting achteruit gaan ten gevolge van de melkrijpsdalingen en de niet volledige compensatie daarvan. Dit zal leiden tot een verdergaand proces van schaalvergroting en productiestijging.

### *Effecten op melkquotum en grond*

De Deense melkproductie zal verminderen. De waarde van het Deense melkquotum zal verminderen of misschien geheel vervallen afhankelijk van de mate waarin de melkprijs daalt. De waarde van de landbouwgrond, inclusief de ontkoppelde steun, zal nauwelijks dalen als gevolg van een efficiëntere productie, het aanzienlijk aandeel ontkoppelde steun en de toenemende grondgebonden varkensproductie. De waarde van de landbouwgrond zal zonder de ontkoppelde steun, de zogenaamde grondrente zowel voor de akkerbouw als de melkveehouderij merkbaar gereduceerd worden. (Bron: (22))

### *Uitvoeringsorganisatie en -kosten*

Het Directorate for Food, Fisheries and Agri-Business is verantwoordelijk voor de administratie van de uitvoering van de premiereregelingen. Het Danish Plant Directorate is verantwoordelijk voor de kwaliteit en gezondheid van voedselproducten en de controle op de EU-premies. ([www.dffe.dk](http://www.dffe.dk), [www.pdir.dk](http://www.pdir.dk))





## Bijlage 4 Duitsland

### Structuur van de landbouw

#### *Productie en producten*

Duitsland is na Frankrijk (20% van de totale agrarische productie van de EU-25), en Italië (14%) de derde agrarische producent (12%) van de EU. Bij vier agrarische producten nam Duitsland de eerste plaats in: koolzaad (42% van de EU productie), aardappelen (25%), melk (23%) en varkensvlees (22%). Het aandeel van de productie in verhouding tot het nationale gebruik bedraagt bij graan, suiker en rundvlees meer dan 100%. Bij melk en aardappelen is deze vrijwel 100%. Bij fruit, groente en schapenvlees ligt deze rond de 50%. De productie van eieren, pluimvee- en varkensvlees bedraagt 70-90% van het gebruik. Van de 17 miljoen hectare die voor de landbouw wordt gebruikt wordt circa 12 miljoen hectare voor akkerbouw benut. Daarvan wordt ca. 60% gebruikt voor de graanteelt (45% tarwe, 30% gerst, de rest bestaat vooral uit rogge en (snij)maïs), 15% voor voedergewassen, 12% voor oliezadenteelt en 6% voor hakvruchtenteelt. Ongeveer 7% ligt braak of wordt bebouwd met agrarische grondstoffen (non-food gewassen).

In mei 2004 waren er in Duitsland 13,2 miljoen runderen. Sinds 1990, toen voor het eerst een gezamenlijk Duitse veetelling werd gehouden, is het aantal runderen met eenderde afgenomen. De deelstaten Beieren (28%) en Nedersachsen (20%) hebben samen bijna de helft van het aantal runderen. De varkenshouderij komt vooral voor in Nedersachsen (30%) en Nordrhein-Westfalen (24 %). In totaal werden er in 2004 25,6 miljoen varkens geteld.

#### *Werkers in de landbouw*

Er werken ongeveer 1,3 miljoen mensen in de Duitse landbouw. In Duitsland is deeltijdlandbouw en seizoensarbeid een wijd verbreid fenomeen. Daardoor bedraagt het aantal volwaardige arbeidskrachten minder dan de helft van het totale aantal mensen dat werkzaam is in de landbouw (ca 560.000 volwaardige arbeidskrachten). Van het totaal aantal werkers in de landbouw is ongeveer 0,5 miljoen in loondienst, daarvan zijn 300.000 (meest Poolse) seizoenarbeiders.

Samen met Oostenrijk heeft Duitsland in verhouding tot andere EU-landen een relatief jonge agrarische bevolking. In de EU-15 is 30% van de bedrijfshoofden 65 jaar en ouder maar in Duitsland is dat minder dan 5%. Dat wordt veroorzaakt doordat de Duitse pensioenregeling voor agrariërs vereist dat het bedrijf bij pensionering wordt opgegeven. Bijgevolg is één op de zes bedrijfshoofden jonger dan 35 jaar terwijl dat in de EU-15 één op de twaalf is.

#### *Grond*

Grond voor agrarisch gebruik is in Duitsland relatief goedkoop, zeker in verhouding tot de Nederlandse grondprijzen. In de voormalige DDR lagen de prijzen in 2003 rond de € 3.800 per hectare en in de vroegere Bondsrepubliek rond de € 16.500. (Veel) hogere prijzen worden betaald in Beieren en Nordrhein-Westfalen, maar dit wordt veroorzaakt door de vraag naar grond voor woningbouw en bedrijventerreinen. Overigens wordt maar weinig in grond gehandeld. In 2003 wisselde 95.000 ha van eigenaar, waarvan 45.000 in de voormalige DDR.

Pacht is in Duitsland nog steeds van aanzienlijke betekenis en de betekenis daarvan neemt in de deelstaten van de vroegere Bondsrepubliek zelfs toe. Eén op de acht bedrijven is een zuiver pachtbedrijf. Bijna 64% van de oppervlakte cultuurgrond die voor de landbouw wordt gebruikt is gepacht waarbij vooral in het Oosten het aandeel

hoog maar wel afnemend is (85% is in het Oosten pacht tegen 54% in de vroegere Bondsrepubliek). De pachtprizen over heel Duitsland zijn met gemiddeld ca. € 175 per hectare voor Nederlandse begrippen laag. Daarbij zijn de pachtprizen in het Oosten gemiddeld 50% lager dan in de oude deelstaten maar ook in Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg en het noordelijk deel van Beieren zijn de pachtprizen relatief laag. Duitse pachters betalen per jaar in totaal naar schatting € 1,9 miljard aan verpachters. Deze verpachters zijn voor 90% niet (meer) in de landbouw werkzaam.

### *Bedrijven*

Er waren in 2003 in Duitsland ruim 388.000 bedrijven met meer dan twee hectare. Daarnaast zijn er nog bijna 33.000 bedrijven die gemiddeld minder dan twee hectare gebruiken. De omvang van de bedrijven verschilt sterk. Bijna 50% van het areaal cultuurgrond wordt gebruikt door 7% van de bedrijven. In 2003 waren er 28.500 bedrijven groter dan 100 hectare waarvan de meeste in de voormalige DDR zijn gelegen. Familiebedrijven zijn met bijna 95% de overheersende rechtsvorm van de bedrijven. Andere rechtsvormen gebruiken echter ruim 30% van de agrarische grond en zijn daarom van aanzienlijke betekenis. Deze andere rechtsvormen komen vooral in Oost-Duitsland voor.

Akkerbouw en de teelt van voedergewassen overheersen. Ruim 40% van de bedrijven laat zich karakteriseren als veehouderijbedrijven (melk- en vleesvee en schapen), ca 25% zijn akkerbouwbedrijven, 15% zijn gemengd (akkerbouw en veehouderij), 8% heeft blijvende teelten (fruit en wijnbouw) en rond 3% is een veredelingsbedrijf (varkens en pluimvee). De overige 9% zijn tuinbouw en aanverwante bedrijven. Het relatief geringe aandeel veredelingsbedrijven is een gevolg van de EU-typologie die voor de indeling in bedrijfstypen vooral rekening houdt met het grondgebruik.

Volgens de Duitse veetellingscijfers van Mei 2004 waren er ruim 189.000 bedrijven met rundvee en ruim 91.000 bedrijven met varkens. Daarnaast waren er ruim 29.000 bedrijven met schapen (totaal aantal schapen ca. 2,7 miljoen).

Volgens de EU indeling zijn hoofdberoepsbedrijven bedrijven die minstens 16 EGE (één Europese grootte-eenheid = € 1200 bruto standaardsaldo) voortbrengen en minstens één arbeidskracht hebben. Rekening houdend met deze definitie was in 2003 in de vroegere Bondsrepubliek 46% van de landbouwbedrijven als hoofdbedrijf te karakteriseren. In Oost-Duitsland ligt het aandeel hoofdbedrijven op 36%. De nevenbedrijven in West-Duitsland benutten bijna een kwart van de door de landbouw gebruikte cultuurgrond. Hoofdberoepsbedrijven waren in het West-Duitsland gemiddeld ruim 45 hectare en in Oost-Duitsland gemiddeld 135 hectare. Wat betreft de nevenbedrijven was dat 12 respectievelijk 17 hectare.

Bosbouw is van aanzienlijke betekenis voor de Duitse landbouw. Ruim 30% (11 miljoen hectare) van het grondgebied van Duitsland bestaat uit bos. De oppervlakte neemt langzaam toe. Landbouwers exploiteren ongeveer 1,5 miljoen hectare bos ofwel 15% van het totale bosareaal van Duitsland. Het overige bos is in bezit van particulieren (30%), steden en dorpen (20%) en 35% is van landelijke overheid of deelstaten.

### *Tweede pijler*

In 2003 kwam er in Duitsland via de EU, bijna € 4 miljard voor het platteland beschikbaar. Ter vergelijking: voor betalingen in het kader van het klassieke markt- en prijsbeleid werd bijna € 6 miljard uitgegeven waarvan ongeveer € 4,5 miljard als directe betalingen aan individuele bedrijven. De subsidies in het kader van de tweede pijler kwamen voor een flink deel ten goede aan maatregelen voor ondersteuning van individuele bedrijven. Zo werd ca. € 1,5 miljard besteed aan landbouwmilieumaatregelen, betalingen voor gebieden met handicaps en subsidies voor investeringen op individuele bedrijven. Een bijna even groot bedrag werd besteed aan infrastructurele werken ten behoeve van het platteland, bijvoorbeeld dorpsvernieuwing, ruilverkaveling en verbetering van de waterhuishouding. Daarnaast werd nog € 0,5 miljard besteed aan hulp bij de schade die is ontstaan na de overstromingen in de zomer van 2002 (vooral in het stroomgebied van de Elbe).  
(Bron: <http://www.situationsbericht.de/index.htm>)

### Beschrijving implementatiemodel GLB hervorming

Duitsland heeft gekozen voor het hybride model waarin de toeslagen bestaan uit een combinatie van toeslagen op basis van historische productie en van toeslagen op basis van regionale gelijke bedragen per hectare. De regio's zijn gelijk aan de Bundesländern (deelstaten). Om ervoor te zorgen dat deze bedragen per regio niet teveel uiteenlopen is afgesproken dat de regio's 35% van de toeslagen ontvangen volgens een algemeen hectaretoeslag (voor gras – en bouwland) en dat 65% is gebaseerd op de daadwerkelijke premiebetalingen in de regio gedurende de periode 2000-2002. Elke regio verliest hiermee niet meer dan 5% van haar historische premies en de verschillen in hectaretoeslag tussen de regio's zijn niet groter dan 100 euro / ha. Op de lange termijn (2013) evolueert het model naar een zuiver regionaal model.

Gedurende de jaren 2005 – 2009 komen de ondernemers in aanmerking voor een in iedere regio uniform toeslagrecht voor bouwland en een in iedere regio uniform toeslagrecht voor grasland. Vanaf 2010 worden de verschillen tussen beide toeslagrechten in 4 stappen geharmoniseerd tot eenzelfde toeslag per hectare voor alle geschikte landbouwgrond.

In de uitgangssituatie ligt de waarde van een toeslagrecht op bouwland bijna vier keer zo hoog als op grasland (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Verschil in waarde van toeslagrechten op bouwland ten opzichte van grasland in de periode 2009 t/m 2013

Jaar	2009	2010	2011	2012	2013
Waardeverschil bouw- en grasland (%)	100	90	70	40	0

### *Productspecifieke regelingen, vrije gewassen*

Per 1 januari 2005 wordt de productie ontkoppeld van de toeslagen met uitzondering van de teelt van eiwithoudende gewassen, noten (schaalvruchten), energiegewassen, aardappelzetmeel en tabak. Producenten van hop kunnen vanaf 2005 ook aanspraak maken op de bedrijfstoelagen regeling. Voor hoptelers geldt dat 75% van de premies wordt ontkoppeld van de productie terwijl 25% uitgekeerd wordt aan de producenten- en marktorganisaties. Deze keren uit aan leden die hop produceren.

In Duitsland kunnen ook toeslagrechten aangevraagd worden voor arealen waar fruit (uitgezonderd boomcultures), groenten en aardappelen (geen zetmeelaardappelen) verbouwd worden. In 2005 worden vergunningen hiervoor toegekend op grond van productiegegevens van 2003. Het totale areaal hiervoor is per regio begrensd.

### *Cross Compliance*

In Duitsland bevatten de Cross-Compliance-regelingen de volgende 3 onderdelen:

1. de voorschriften uit 19 reeds bestaande EU-Verordeningen m.b.t. Milieuzorg, Voedselzekerheid, dierenwelzijn en dierenbescherming:
  - per 1 januari 2005: Nitraatrichtlijn, Zuiveringslib, Grondwaterbescherming, Habitatrichtlijn, Vogelbeschermingsrichtlijn en I & R toepassingen;
  - per 1 januari 2006: Gewasbescherming, Voedselzekerheid en Dierenwelzijn;
  - per 1 januari 2007: Dierbeschermingsmaatregelen.
2. De voorschriften ter bevordering van een goede bodemgesteldheid zijn gericht op:
  - Erosiebestrijding;
  - behoud van bodemvruchtbaarheid;
  - onderhoud braakliggende arealen;
  - behoud van landschapselementen.
3. Voor het behoud van blijvend grasland (per deelstaat) wordt per jaar het aandeel blijvend grasland van de totale oppervlakte bestemd voor de agrarische productie (bouwland, grasland, permanente gewassen) berekend. Indien blijkt dat het aandeel blijvend grasland t.o.v. het basispercentage met 5% of meer daalt, dan kan of moet de deelstaat maatregelen nemen:

- bij afwijking van 5% of meer: vergunningenstelsel voor omzetting grasland in bouwland.
- bij afwijking van 5 tot 8%: eventueel verplichting tot herinzaai grasland instellen.
- bij afwijking van 10% of meer: verplichting tot herinzaai grasland instellen.

#### *Modulatie en ontwikkeling van het landelijk gebied*

Van alle middelen ontvangt Duitsland 90% retour; ca. 100 miljoen Euro in 2005, 150 miljoen euro in 2006 en ca. 190 miljoen euro vanaf 2007. De 10% die Duitsland extra retour ontvangt is bedoeld als compensatie voor het wegvallen van de steun voor de roggeproductie. Deze middelen worden verdeeld over de deelstaten naar rato van de roggeproductie en kunnen ingezet worden voor de ontwikkeling van het landelijk gebied. De verwachting is dat de roggeproductie met name daalt in perifere gebieden. Duitsland kiest ervoor om deze ontwikkelingen te stimuleren met behulp van agrimilieuprogramma's waaraan ondernemers op vrijwillige basis kunnen deelnemen. Meer informatie hierover is te vinden in het Programma "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) en in de brochure "Kurzfassungen der nach der Verordnung EG Nr. 1257/1999 kofinanzierten Agrarumweltprogramma der Bundesländer" ([www.bfn.de](http://www.bfn.de)).

#### *Nationale reserve*

Eén procent van de toegekende toeslagrechten wordt toegevoegd aan de nationale reserve. Deze nationale reserve is bestemd voor knelgevallen en nieuwe toetreders. Daarnaast wordt de nationale reserve gevormd door toeslagrechten die gedurende 3-5 jaar niet benut worden en dan ingetrokken worden. Indien de middelen in de nationale reserve ontoereikend zijn voor de doelstellingen, dan kan er een hoger kortingspercentage ingevoerd worden. (zie § 0 Bron: (5))

#### *Motivering keuze*

De keuze voor een – op termijn – regionaal model is gemaakt vanuit de volgende overwegingen:

- het regionale model is verhoudingsgewijs een eenvoudig systeem;
- het regionale model begunstigt de extensief producerende bedrijven;
- het regionale model geeft een betere rechtvaardiging van de toeslagen als beloning voor geleverde diensten op het gebied van voedselveiligheid, milieuzorg en dierenwelzijn evenals op het gebied van maatregelen voor de instandhouding van het cultuurlandschap.

De keuze voor het hybride model is gemaakt omdat een directe invoering van het regionale model tot onacceptabel grote inkomensoverdrachten tussen producenten zou leiden. Invoering van het historische model zou – omgerekend over de hectares – tot zeer ongelijke bedragen per regio leiden. Dergelijke verschillen vindt men onacceptabel omdat ze als beloning voor maatschappelijk gewenste diensten niet te verantwoorden (verdedigen) zijn.

Winnaars van deze keuze zijn die producenten die gewassen verbouwen die tot nu toe niet in aanmerking kwamen voor enige vorm van ondersteuning: aardappelen, groenten etc. De producenten van granen en oliezaden ontvangen in de toekomst minder steun. Ook producenten met een groot aandeel veegerelateerde premies zullen vanaf 2010 geconfronteerd worden met minder steun.

De Duitse Minister van Landbouw beargumenteert dat deze hervorming op termijn de basis legt voor een duurzame, concurrerende en maatschappelijk georiënteerde agrarische sector in Duitsland. Tevens worden zo middelen vrijgemaakt voor de ondersteuning van het landelijk gebied wat de regering al in 2001 tot speerpunt van beleid had gemaakt.

Door de 'wissenschaftlichen Beirats Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung landlicher Raume, is hierbij opgemerkt dat vermenging van regelgeving m.b.t. de voorwaarden voor productie en de markt- en prijspolitiek, weinig doelgericht is en vanuit een sturingsfilosofie (ordnungspolitisch) een bedenkelijke maatregel is (zie

§ 0 Bron: (8)). Het is immers zeer onwaarschijnlijk dat bij een vermindering van de premies ook de wettelijk vastgelegde condities voor productie omlaag zullen gaan. Dit kan de internationale concurrentiepositie van de agrarische sector negatief beïnvloeden.

Boerenorganisaties, met name vanuit het Zuiden, hebben aangedrongen op het zo lang mogelijk behouden van de op historische referentie gebaseerde bedrijfstoelagen. Door de bedrijfsgebonden toeslagen in de melkvee- en vleesveehouderij voor een langere periode te behouden, worden de sterke effecten van inkomenshervorming afgezwakt. (zie § 0 Bron: (3))

#### *Verwachte gevolgen van de hervorming*

Door het Institut für Betriebswirtschaft zijn in een aantal ex-ante studies (rapportage 2004 en 2003) de verwachte gevolgen van de hervorming m.b.v. modellen doorgerekend (zie § 0 Bron: (9 en 11)). De prijspolitieke maatregelen op zich hebben niet veel effect op aanbodverschuivingen. Sterke veranderingen in het landgebruik en in de dierlijke productie worden met name veroorzaakt door de ontkoppeling tussen productie en toeslagrecht.

Zo wordt een teruggang in het areaal graan verwacht wat ten dele toe te schrijven is aan de sterke krimp van het areaal rogge. Ook het areaal peulvruchten (-20%) en het areaal oliehoudende gewassen (-5%; vnl. koolzaad) nemen af. Er wordt een lichte vermindering van het areaal aardappelen en suikerbieten verwacht.

Bij de dierlijke productie worden nauwelijks wijzigingen in de varkens- en pluimveeproductie verwacht. In de melkveehouderij wordt geen krimp in de productie voorzien, wel een verschuiving van de productie naar grotere bedrijven. Deze ontwikkeling is echter nauwelijks toe te schrijven aan de hervorming. De grootste wijzigingen worden verwacht in de zoogkoeien- en vleesstierenhouderij: een teruggang van resp. 40 en 17%. De productie verschuift tevens van kleine bedrijven naar grotere bedrijven. In de vleesstierenhouderij oefent de wijze van ontkoppeling geen significant invloed uit op de omvang van de productie. Van grote invloed is de kalverprijs; hoe hoger deze blijft hoe sterker de daling van de productie in de vleesstierenhouderij en hoe geringer de daling in de zoogkoeienhouderij.

Het te verwachten tekort aan hoogwaardig kalfsvlees (vleesrassen) zal naar verwachting opgelost worden met de import van kalveren uit buurlanden die de productie nog gekoppeld hebben aan de toeslagen.

#### *Inkomenseffecten*

Er worden per saldo geringe inkomenseffecten verwacht: de markt- en prijsontwikkelingen en de modulatie leiden tot een daling van 2%, de invoering van de bedrijfsgebonden premie tot een daling van 4% en de invoering van het regionale model tot een daling van 5,4%. Er zijn echter grote verschillen in inkomenseffecten per regio, sector en bedrijfsgrootte.

- In de melkveesector wordt bij de invoering van het regionale model voor grote of intensieve melkveebedrijven een teruggang in inkomen verwacht tot 15%.
- In de vleesstierenhouderij wordt bij de invoering van de bedrijfsgebonden premie een inkomensstijging verwacht omdat de premie op het niveau van de referentieperiode wordt vastgesteld. Op basis van de toeslagen wordt op bedrijven met een hoge veebezetting een teruggang in inkomen verwacht.
- In de zoogkoeienhouderij zijn de verschillen tussen bedrijven groot en is er geen eenduidige relatie van de inkomensontwikkeling met de bedrijfsgrootte vast te stellen.
- In de fruitteelt wordt een lichte inkomensdaling verwacht terwijl voor de bedrijven met een groot aandeel suikerbieten een significante inkomensstijging wordt verwacht. Een eventuele herziening van de Europese suikerverordening is hierin niet meegenomen.

#### *Effecten op de melkquotumprijs en de grond*

Door het Institut für ländliche Räume is onderzocht welke effecten de hervorming heeft op de pachtprizen (zie § 0 Bron : (10)). In Duitsland worden de pachtprizen met name beïnvloed door vraag en aanbod in een regio. Met de invoering van de hervorming van het GLB worden zij eveneens beïnvloed door:

- de ont koppeling van de toeslagrechten;
- wijzigingen in het marktordeningsbeleid, met name de zuivelhervorming;
- cross-compliance regelingen;
- herverdeling van premierechten tussen bedrijven bij invoering van het hybride model en door kortingen op de toeslagrechten t.b.v. de modulatie.

De redenering is dat een vermindering van de opbrengst van de grond leidt tot een daling van de pachtprizen. Modelberekeningen wijzen uit dat invoering van ontkoppelde bedrijfspremies leidt tot een daling van de pachtprizen voor bouw- en grasland. Deze situatie zal zich met name voordoen wanneer de premierechten onafhankelijk van de premiegerechtigde arealen verhandeld kunnen worden. Invoering van het regionale model heeft een gunstig effect op het niveau van de pachtprizen, met name voor grasland omdat de toeslagrechten leiden tot een hogere grenswaarde van de grond. Voor bouwland is in de meeste regio's met een gematigde stijging van de pachtprizen te rekenen. Dit is met name gunstig voor de verpachter omdat hij zal proberen een deel op zijn conto te schrijven. De argumentatie hiervoor is gelegen in het feit dat dankzij de grond (die hij bezit) de pachter een toeslagrecht met waarde heeft kunnen krijgen. De verpachter zal een deel van deze waarde via hogere pachtprizen willen ontvangen.

Ten gevolge van de daling van de melkprijs en de productieneutrale herverdeling van ontkoppelde toeslagen daalt de prijs van het melkquotum tot ca. 3 à 4 cent per kg melk (pachtbasis). Dit leidt tot minder kosten voor het quotum op bedrijven die willen groeien. In enkele regio's tenderen de quotumprijzen naar nul wat duidt op het niet volmelken van het quotum in die handelsregio. Dit zal in Duitsland tot een discussie leiden over de regionaal dan wel nationaal toegestane verhandelbaarheid van het quotum.

#### *Beschikbare subsidiebedragen nu en in de toekomst*

In de verschillende regio's (Bundesländer) zijn de gemiddelde subsidiebedragen per hectare in 2005 berekend. Tevens is berekend hoe dit bedrag op basis van de gekozen uitgangspunten evolueert naar de inkomenstoelage per hectare in het jaar 2013 (tabel 4.2). In 2013 zijn de inkomenstoelagen voor gras- en bouwland gelijk.

Tabel 4.2 Ontwikkeling van de berekende subsidiebedragen op bouwland en grasland in 2005 naar de inkomenstoelagen per hectare in 2013 in de verschillende regio's in Duitsland (bedragen in euro's)

Regio	2005		2013
	Bouwland	Grasland	Bouw- en grasland**
Baden-Württemberg	304	72	302
Bayern	298	88	340
Brandenburg/Berlin	270	69	293
Hessen	300	61	302
Mecklenburg-Vorpommern	309	60	322
Niedersachsen/Bremen	255	100	326
Nordrhein-Westfalen	268	105	347
Rheinland-Pfalz	277	48	280
Saarland	281	54	265
Sachsen	310	111	349
Sachsen-Anhalt	317	98	341
Schleswig-Holstein/HH	?	?	360
Thuringen	322	81	345
<b>Gemiddeld</b>			<b>328</b>

N.B. Bedragen voor 2005 zijn ontleend aan: Die EU-Agrarreform – Umsetzung in Deutschland Ausgabe 2006. Bedragen voor 2013 aan Meilensteine der Agrarpolitik

\* Het is mogelijk de verhouding grasland/bouwland te wijzigen.

\*\* Er is geen rekening gehouden met kortingen door modulatie, financiële discipline en nationale reserve.

### *Bedrijfstoeslag*

De individuele bedrijfstoeslag is opgebouwd uit:

- speciale stierenpremie;
- slachtpremie voor kalveren;
- zoogkoeienpremie;
- ooipremie;
- 50% van de extensiveringstoeslag voor runderen;
- melkpremie (basis is melkquotum op 31/03/05: 2005: 2,368 cent/kg melk, vanaf 2006 3,55 cent/kg melk);
- 25% van de ontkoppelde aardappelzetmeelpremie (0,25 x 44,22 Euro/ton);
- ontkoppelde deel van de steun voor gedroogde voedergewassen;
- ontkoppelde deel van de tabakspremie.

### *Basisbedrag voor grasland en bouwland*

Het basisbedrag voor grasland en bouwland wordt berekend door het restant van het premiebedrag (na aftrek van de individuele bedrijfstoeslagen) te verdelen over de hectares die voor steun in aanmerking komen. Gemiddeld wordt een toeslag van ca. 79 Euro/ha voor blijvend grasland en ca 301 Euro/ha bouwland verwacht (tabel 4.2).

De toeslag voor bouwland is opgebouwd uit de historische premies gedeeld door de hectares bouwland (incl. hopareaal). Dit zijn:

- premies voor de gewassen uit de akkerbouwregeling (landbouwgewassen; zaaigoed;
- vlinderbloemigen voor zaadteelt (Kornerleguminosen);
- hoppremies (of betalingen aan producentenorganisaties);
- 75% van het ontkoppelde deel van de aardappelzetmeelpremie.

De toeslag voor blijvend grasland is opgebouwd uit de historische premies gedeeld door de hectares blijvend grasland. Deze zijn:

- slachtpremie voor volwassen runderen;
- nationale aanvullende bedragen voor runderen (nationale envelop);
- 50% van de extensiveringsstoeslag voor runderen.

De regio's hebben de mogelijkheid om de verdeling tussen gras- en bouwland te wijzigen binnen een zekere bandbreedte (zgn. Wertverhältnis).

De status van de arealen wordt afgeleid van de situatie op 15 mei 2003.

### *Productspecifieke regelingen*

De productspecifieke regelingen bestaan uit:

- Premie voor eiwithoudende gewassen (erwten, bonen, voederlupinen): 55,57 Euro/ha. Het totale EU-areaal dat voor steun in aanmerking komt is 1.600.000 ha; wordt dit overschreden dan volgt een korting op de premie.
- Premie voor noten (hazelnoten, amandelen, pistache-noten, johannesbrood): 120,75 Euro/ha. Maximaal areaal in Duitsland wat voor steun in aanmerking komt is 1.500 ha. Bij overschrijding wordt de bijdrage gekort.
- Energiegewassen: alle gewassen met bestemming energieproductie: 45 euro/ha. Voor hennep komen alleen de toegestane soorten in aanmerking. Het maximale areaal in de EU: 1.500.000 ha.
- Aardappelzetmeel: 40 % ontkoppelt, 60% gekoppeld: 66,32 Euro/ton zetmeel.
- Gedroogde voedergewassen: 48 % gekoppeld: 33 Euro/ton.
- Hop: 25% van het premievolume wordt aan de producentenorganisaties uitgekeerd en blijft hiermee gekoppeld. Dit is ca. 2,5 miljoen euro per jaar.
- Tabak: vanaf 2006 wordt 40% ontkoppeld en 60% gekoppeld. In totaal is van 2006 tot 2010 jaarlijks een bedrag van 21,287 miljoen Euro beschikbaar. Het gaat hierbij om relatief hoge bedragen per ha; dit is bij uitzondering toegestaan.

### *Braakpremie en verplichtingen*

De verplichte braakregeling wordt in het Duitse model als volgt omgezet. In 2005 worden aan ondernemers die in aanmerking komen voor toeslagrechten voor bouwland, speciale toeslagrechten voor braakland toegekend. Deze toeslagrechten

worden afgeleid van het totale areaal braak op het bedrijf vermenigvuldigd met een regionaal braakpercentage (Flächenstilllegungssatz).

Dit regionale braakpercentage wordt berekend uit het braakpercentage van 10% vermenigvuldigd met de verhouding tussen het areaal akkerbouwgewassen en het totale braakareaal in de regio gedurende de jaren 2000-2002. In tegenstelling tot eerdere regelingen telt alle bouwland (uitgezonderd permanente teelten) mee voor de berekening van het braakareaal.

De 'kleine producenten' die minder dan 92 ton graan produceren zijn uitgezonderd van de braakverplichting maar ontvangen ook geen toeslagrechten voor braak. In het jaar 2005 wordt eenmalig vastgesteld of een ondernemer onder deze kleine producentenregeling valt.

Een uitzondering wordt gemaakt voor biologische landbouwbedrijven; zij zijn volledig vrijgesteld van de braakverplichting.

De braak geldt voor de tijdsperiode 15 januari tot 31 augustus van een jaar. Verbouw van gewassen voor eigen gebruik daarna is toegestaan. Het is mogelijk op het braakareaal agrarische grondstoffen te verbouwen voor de productie van bioethanol, biodiesel, biogas, biomassa etc (zie § 0 Bron (5, 6)).

#### *Uitvoeringsorganisatie*

De uitvoering is in handen van de Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung ([www.ble.de](http://www.ble.de))



## Bijlage 5 Engeland

### Structuur van de landbouw

#### *Productie en producten*

De aard van de productie in de Engelse landbouw is sterk afhankelijk van de geografische en klimatologische omstandigheden en de nabijheid van markten. Globaal kan gesteld worden dat (melk)veehouderij vooral in de lager gelegen delen van het regenrijke westen voorkomt. De rundvleesveehouderij en schapenhouderij wordt vooral gevonden in de heuvelachtige gebieden, die meestal het predicaat gebied met handicaps hebben (less favoured area of LFA). Deze gebieden zijn doorgaans minder vruchtbaar.

Akkerbouw wordt vooral in het vlakkere en drogere oosten van Engeland gevonden. Tuinbouw is van betekenis langs de rivier de Humber, Worcestershire (Vale of Evesham), Lincolnshire en Nottinghamshire en in het Zuidoosten (Kent, West Sussex, Surrey, Kanaaleilanden).

Varkenshouderij is vaak een neventak op akkerbouwbedrijven en veelal kleinschaliger dan de belangrijkste producenten in de rest van Europa. Varkenshouderij is vooral bekend in East Yorkshire waar 30% van de Engelse fokvarkens worden gehouden. De pluimveehouderij kenmerkt zich door een relatief hoog aandeel legkippen met uitloop. Engeland gaat er prat op het hoogste aandeel vrijlopende legkippen te hebben van alle EU landen.

Het Verenigd Koninkrijk is een netto importeur van landbouwproducten. Voor het gehele Verenigd Koninkrijk wordt geschat dat de landbouw voor ongeveer tweederde in de behoefte aan landbouwproducten voorziet. Het cijfer m.b.t de mate van zelfvoorziening voor Engeland is niet bekend maar zal waarschijnlijk lager zijn aangezien ruim 60% van de 305.000 agrarische bedrijven in het Verenigd Koninkrijk zich op Engels grondgebied bevinden, terwijl bijna 85% van de 60 miljoen Britten in Engeland wonen (cijfers van 2003). Het Verenigd Koninkrijk is eigenlijk per saldo alleen zelfvoorzienend voor de belangrijkste granen (tarwe, gerst, haver), oliezaad en voor zuivel. Voor Engeland kan de zelfvoorzieningsgraad wat betreft de akkerbouwgewassen nog wel hoger liggen omdat het grootste deel van het akkerbouwareaal van het VK zich op Engels grondgebied bevindt. Voor rundvlees ligt de zelfvoorzieningsgraad van het VK op ongeveer 70%, voor ham en bacon op 40% en voor schapen-, lams- en pluimveevlees en eieren op ongeveer 85-90%. Het VK is een belangrijke importeur van verse groenten en fruit.

#### *Werkers in de landbouw.*

In 2004 werkten naar schatting 40.000 mensen voltijds in loondienst op Engelse bedrijven. Regelmatig werken er 25.000 in deeltijd en 40.000 als seizoenarbeider. Geschat wordt dat er 90.000 voltijd landbouwers, echtgenotes, partners en directeuren op Engelse bedrijven werken en daarnaast ongeveer 120.000 deeltijders in deze categorie. In het gehele VK is bijna 60% van de bedrijfsleiders ouder dan 55 jaar. (Bedrijfsleider is de natuurlijke of rechtspersoon in wiens naam de onderneming wordt gedreven. De bedrijfsleider kan de onderneming pachten of bezitten). Landelijk gezien is de werkgelegenheid die de primaire landbouw biedt maar van geringe betekenis. Gemiddeld draagt de primaire landbouw maar voor ca. 1,5% bij aan de totale werkgelegenheid in Engeland. Toch is in sommige typische plattelandsgebieden van het land de werkgelegenheid van aanzienlijke betekenis. Zo is in delen van Cumbria het aandeel meer dan 25%.

### *Grond*

Het areaal dat in het VK voor landbouw wordt gebruikt, bedraagt ruim 17 miljoen hectare. Daarvan ligt ruim de helft ofwel 9 miljoen hectare in Engeland. Daarvan werd in 2004 1,8 miljoen hectare gebruikt voor de teelt van tarwe, ruim 330.000 hectare voor de teelt van gerst, ruim 0,5 miljoen hectare voor koolzaad. Van de opbrengst aan tarwe wordt 40% weer voor veevoederdoeleinden gebruikt. Vlinderbloemigen in de vorm van erwten en veldbonen zijn eveneens van belang. Ervan uitgaande dat het grootste deel van het UK-areaal aan erwten en veldbonen in Engeland wordt verbouwd zou er in 2004 ruim 200.000 hectare worden verbouwd. Aardappelen zijn goed voor 125.000 hectare maar het is niet bekend welk aandeel daarvan Engels is.

In Engeland worden ruim 5,6 miljoen runderen gehouden waarvan 1,4 miljoen voor de melkproductie (vrijwel gelijk aan het aantal in Nederland). De varkensstapel bedraagt bijna 4 miljoen dieren en er waren in December 2004 ruim 11 miljoen schapen en lammeren. In de zomermaanden is het aantal schapen overigens ruim twee maal zo groot. De schapenhouderij is een belangrijke bedrijfstak in Engeland. Vooral voor de economie van de heuvelgebieden van Dartmoor, het merengebied en Yorkshire is de schapenhouderij van grote betekenis. Overigens bestaat er wel een wisselwerking tussen de landbouw in de heuvels (die voornamelijk vleesrundvee en schapen voortbrengt) en de landbouw in de dalen omdat veel lammeren na het spenen in de dalen slachtrijp wordt gemaakt.

Opgemerkt wordt dat van de 9 miljoen hectare landbouwgrond er ruim 1,4 miljoen hectare (16%) in probleemgebieden (Less Favoured Area) liggen. Een opvallend groot aantal bedrijven is daar hoofdberoepsbedrijf (95%) maar het is ook mogelijk dat de wijze waarop de EU de Europese Grootte Eenheid (EGE) berekent (via bruto standaardsaldi per activiteit) tot dit hoge percentage heeft geleid.

Grond is naar Nederlandse begrippen relatief goedkoop. Grotere percelen met een agrarische bestemming verwisselden tot 2003 gemiddeld voor € 10.000 per hectare van eigenaar. In 2004 is er een stijging van de grondprijzen geweest van 30% vooral door vraag van buiten de landbouw. Daardoor zijn de prijzen voor grond inmiddels gestegen tot ruim € 14.000 per hectare.

Als oorzaken van de hogere grondprijzen worden genoemd de grote vraag tegenover het betrekkelijk lage aanbod; aankopen van naastgelegen akkerland door niet-agrariërs om hun dure plattelandseigendommen te beschermen tegen nieuwbouwactiviteiten en aankopen van agrarische landerijen als investering in plaats van investeringen in onroerend goed dan wel aandelen. Grondaankopen door boeren vormden minder dan 38% van de markt.

### *Bedrijven*

Als we aan Engeland denken hebben we daarbij meestal grootschalige landbouw in gedachte. Toch is dat niet geheel terecht. Volgens de laatste cijfers zijn er in het landsdeel Engeland 188.000 bedrijven. Daarvan heeft ruim 60% een omvang die volgens EU begrippen niet aan de criteria voor een hoofdberoepsbedrijf voldoet. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de gemiddelde bedrijfsgrootte in Engeland "slechts" 48 hectare bedraagt. Wanneer echter de nevenbedrijven worden uitgesloten dan stijgt de gemiddelde oppervlakte naar bijna 113 hectare. Ruim tweederde van het landbouwareaal wordt gebruikt door bedrijven die groter dan 100 hectare zijn. Vanwege het grote beslag dat grote bedrijven leggen op het areaal landbouwgrond wekt het land als geheel de indruk van een land met grootschalige landbouw. Opgemerkt wordt dat de bedrijven in Schotland ruim tweemaal zo groot zijn dan in Engeland. In Schotland is 86% van de oppervlakte landbouwgrond in gebruik bij bedrijven die groter dan 200 hectare zijn.

De vele nevenbedrijven maken de financiële positie van de Engelse landbouw als geheel niet rooskleurig. Bij een gemiddeld gezinsinkomen (farm income) van € 43.000 per bedrijf in 2003/04 had ruim een kwart van de ondernemingen een inkomen dat minder dan € 7.000,- bedroeg. Echter bij een vijfde was het inkomen meer dan € 70.000. Het is mogelijk om de Engelse bedrijven te karakteriseren naar productierichting, maar het is minder eenvoudig om het aandeel van de productierichting in het totaal van de bedrijven weer te geven. Dat komt omdat van 70.000 bedrijven (ruim 35% van het totaal aantal bedrijven) die voornamelijk als nevenbedrijf gekarakteriseerd kunnen worden onduidelijk is welke productierichting de hoofdmoot van de activiteiten vormt. Laten

we deze 70.000 bedrijven buiten beschouwing dan is van het totale aantal hoofdberoepsbedrijven (ruim 115.000) 12% te beschouwen als melkveebedrijf, 10% als vleesvee en schapenbedrijf in de gebieden met handicaps (voornamelijk in de hoog gelegen gebieden), 29% als vleesvee en schapenbedrijf in de gebieden zonder handicaps, 18% als een graanbedrijf, 8% als akkerbouwbedrijf met meerdere gewassen, 6% als een varkens- of pluimveebedrijf, 8% als een tuinbouwbedrijf en de rest (9%) als een gemend bedrijf.

#### *Biologische landbouw*

In het VK als geheel wordt ca. 700.000 ha door de biologische landbouw gebruikt. Daarvan bevindt zich 37% in Engeland waarvan de helft in het zuiden. Ruim 75% van het biologisch areaal bestaat uit blijvend grasland en nog eens 11% bestaat uit tijdelijk grasland.

#### *Tweede pijler*

In 2004 werden aan diverse regelingen die onder de tweede pijler van het EU landbouwbeleid vallen circa € 300 miljoen uitgegeven. In totaal was daarbij ongeveer 900.000 hectare betrokken. Ongeveer 13.000 ondernemers in Engeland deden mee aan het beheer in het kader van Landbouwmilieumaatregelen (Environmentally Sensitive Areas Scheme). Een kleine 18.000 deden aan een vorm van agrarisch natuurbeheer (countryside stewardship).

Bron: [www.nfu.org.com](http://www.nfu.org.com) en

<http://statistics.defra.gov.uk/esg/publications/auk/2004/default.asp>

#### **Beschrijving implementatiemodel GLB hervorming**

Engeland heeft gekozen voor het hybride model waarin een mix gehanteerd wordt van betalingen op grond van historische productie en op basis van regionaal gelijke bedragen per hectare. Het model evolueert uiteindelijk naar een regionaal model (flat rate regional payment). Vanaf de invoering in 2005 wordt gekozen voor volledige ontkoppeling.

De overgang naar het regionale model verloopt in 8 jaar eindigend in 2012. Het aandeel flat rate in de betalingen neemt volgens onderstaande fasering toe.

Tabel 5.1 Aandeel van historische productierechten en toeslagrechten op basis van flat rate in uit te betalen rechten in de periode 2005-2013 (in procenten)

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aandeel historische productierechten	90	85	70	55	40	25	10	0
Aandeel rechten op basis van flat rate	10	15	30	45	60	75	90	100

Engeland wordt opgedeeld in drie regio's: land in heidegronden in sterk benadeelde gebieden (SDA), overige benadeelde gebieden (eveneens SDA: het gehele SDA ebeid is "upland") en het land buiten de heuvels. Voor deze drie regio's worden verschillende flat rates gehanteerd.

De basis van het Engelse systeem is het Single Payment System (SPS). Daarin is omschreven dat land waarop een toeslagrecht gevestigd kan worden, in bezit, geleased of 'common land', d.w.z. gemeenschappelijke gronden, moet zijn. Om een toeslagrecht op common land te vestigen dient de ondernemer te beschikken over een wettelijk recht om gebruik te maken van dit land. Dit recht zal meestal een grasrecht zijn wat geregistreerd is onder het Commons Registration Act 1965. Maar het kan ook gaan om andere rechten als bijvoorbeeld het eigenaarsrecht van "surplus grazing". Verder moet dit land voor tenminste 10 maanden ter beschikking staan en moet de gebruiker geregistreerd zijn als boer. Rechten zullen dan toegekend worden naar rato van het aandeel rechten t.o.v. het totaal aantal rechten wat op de grond gevestigd is. De

overheid kijkt hierbij ook naar het gemiddeld aantal rechten wat op een common land gevestigd kan zijn bij goede landbouwpraktijk.

#### *Productspecifieke regelingen incl. regeling voor de vrije gewassen*

Vanaf 2005 wordt de zuivelpremie opgenomen in het Single Payment System (SPS). Deze wordt afgeleid van het beschikbare melkquotum van de quotumhouder op 31 maart 2005.

De producenten van de 'vrije gewassen' kunnen ook in aanmerking komen voor de toeslagrechten. Om hiervoor in aanmerking te komen moeten ondernemers een erkend toeslagrecht aanvragen. Dit is een speciaal recht wat de verbouw van fruit, groenten of aardappelen toestaat op een vastgelegd areaal. Bepalend zijn de referentie jaren 2003, 2004 en 2005. Er is een maximum aan erkende toeslagrechten beschikbaar voor Engeland. Deze worden met prioriteit toegekend aan de producenten die in 2003 groenten, fruit of aardappelen verbouwden. De resterende rechten worden toegekend aan producenten die deze gewassen in 2004 verbouwden, vervolgens in 2005 enz. Het bezitten van het erkende toeslagrecht betekent niet een verplichte teelt van deze gewassen.

#### *Cross Compliance*

Naast toepassing van de verplichte 18 EU-verordeningen kent Engeland ook bepalingen om het land in een goede gesteldheid te behouden. Zo is er de verplichting een twee meter brede bufferzone aan te houden langs heggen en waterlopen. Voor ondernemers is er een Cross-compliance handbook waarin alle maatregelen zijn beschreven.

#### *Nationale Reserve*

De middelen uit de Nationale Reserve zullen met name ingezet worden voor ondernemers die tussen 1 januari 2000 en 15 mei 2004 geïnvesteerd hebben in land of andere productiecapaciteit, voor nieuwe toetreders en voor ondernemers die land verhuurd hebben of gehuurd land gekocht hebben. Ook melkveehouders die vanwege uitzonderlijke omstandigheden hun quotum niet zelf konden volmelken, kunnen in aanmerking komen voor middelen uit de nationale reserve. Ook omschakelaars kunnen hiervoor in aanmerking komen.

Ondernemers die participeren in een nationaal agri-milieu programma en hiervoor hun producties verlaagd hebben en ondernemers die participeerden in het 'Energy Crops Scheme' gedurende de referentieperiode, kunnen in principe een beroep doen op de middelen uit de nationale reserve.

#### *Modulatie en ontwikkeling van het landelijk gebied*

De modulatie stelt de UK in staat om te voldoen aan haar commitment voor een verbeterde England Rural Development Programme (ERDP). Men verwacht dat meer bedrijven zullen participeren in agro-milieuprogramma's en bestaande plattelandsontwikkelingsprogramma's. (zie bron 13, 14, 15, 16)

#### *Motivering keuze*

De keuze van Engeland voor het flatrate-systeem wordt door de Secretary of State Margaret Beckett verklaard vanuit de volgende overwegingen:

- het vinden van aansluiting in het bestaande beleid op een meer marktgerichte en duurzame productie;
- realiseren van minimale bureaucratie, minder regelgeving, duidelijkheid en transparantie in het beleid op lange termijn;
- de noodzaak om de grootst mogelijke steun te verwerven van de maatschappij voor steun aan de agrarische producenten: "public money is delivering public goods".

De ingestelde overgangstermijn is bedoeld om al te abrupte overgangen in inkomens voor boeren te vermijden en de ondernemers in staat te stellen zich aan de gewijzigde omstandigheden aan te passen.

De vier overheden van het VK (Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland) kiezen allen voor een verschillende implementatie. Dit betekent dat per 1 januari 2005

bijvoorbeeld voor zoogkoeienhouders grote inkomensverschillen kunnen gaan ontstaan.

#### *Draagvlak in de maatschappij en in de sector*

In het VK is veel discussie over de hoge bedragen die als steun worden uitgekeerd aan een klein percentage rijkste Britten. Volgens Oxfam (Britse tak van de Novib) ontvangt 2% van de Britse boeren 20% van de inkomenssteun. Nu zijn dat op zich geen nieuwe feiten (20% van de grootste boeren in de EU ontvangt nu al 80% van de EU-landbouwsubsidies) maar publicatie ervan tijdens een intensief debat in het VK over de implementatie van de resultaten van de midtermreview gaf aanleiding tot forse reacties.

De National Farmers Union (NFU), pachters en de rundvleessector in Engeland waren voorstander van de historische variant. Eén van de belangrijkste argumenten daarbij was dat een andere vorm van implementatie de Engelse akkerbouwers en rundvleesproducenten in een nadelige positie zou brengen t.o.v. hun grote Europese concurrenten in met name Frankrijk. De natuur- en milieuorganisaties toonden hun sympathie voor een flat rate systeem.

De grote organisatie van landeigenaren, Country Land and Business Association (CLA) had zijn eigen hybride variant ontwikkeld. (zie § 0 Bron: (3, 12))

#### *Verwachte gevolgen van de hervorming*

Berekeningen van de invloed van de ont koppeling op de productie tonen een vermindering in de productie van rundvlees- en schapenvlees aan. De range van deze vermindering varieert per studie. Verder wordt er een geringe invloed op de akkerbouwproductie en een verwaarloosbaar effect op de melkproductie voorzien. Bij deze modelstudies wordt altijd opgemerkt dat het meten van effecten van de ont koppeling op de productie moeilijk is en omgeven met veel onzekerheden.

#### *Inkomenseffecten*

Aanvankelijk was gekozen voor een tweedeling in regio's. Later heeft men er drie van gemaakt om de inkomensherverdelingseffecten kleiner te maken. Hiertoe is de SDA in twee delen opgeknipt waardoor de intensievere SDA niet zijn historische steun deelt met de extensievere heidegebieden.

Ex ante studies, die overigens nog uitgaan van het twee-regio's model, tonen dat voor 2012 13% van alle ont koppelde steun wordt herverdeeld. Circa eenderde van de boeren verliest meer dan 2.000 pond aan subsidie. Circa 17% van de boeren verliezen meer dan 20% van hun steun.

Binnen elke regio wordt steun begunstigd aan:

- meer extensieve boeren;
- bedrijven die tot nu toe niet voor steun in aanmerking komen;
- naar grond wat gebruikt wordt voor vleesvee die geen dierpremies ontvangen.

In het algemeen verliezen met name de bedrijven met zuivel en graanteelt inkomen ten opzichte van hun historische steun. Uit studies blijkt dat de meest efficiënte producenten meer quota per hectare hebben dan hun minder efficiënte (hogere kosten) collega's. De keuze voor regionale toeslagrechten belast efficiëntie en hiermee ook de toekomstige concurrentiepositie van de Britse zuivelsector.

Bedrijven met overige akkerbouwgewassen en tuinbouw en daarnaast vee- en schapenbedrijven zullen meer inkomen krijgen t.o.v. hun historische situatie.

Ook zijn er regionale herverdelingsfactoren: de regio's Eastern, North West en South East zullen erop vooruit gaan t.o.v. bedrijven in East Midlands, North East, South East, West Midlands, Yorkshire en Humber.

#### *Effecten op quotum en grond*

Er worden geen grote effecten op de grondprijs verwacht. In de niet-SDA-gebieden, kan de prijs van cultuurgrond, waarop tuinbouw en akkerbouwgewassen verbouwd worden, stijgen. In Engeland zal vrijwel al het land gekoppeld zijn aan een toeslagrecht zodat de handel in toeslagrechten en land gekoppeld zal plaatsvinden. De eisen die de cross compliance verplichting stelt zal ook van invloed zijn op de prijs van de grond. In het algemeen wordt met de keuze voor ont koppeling en een flat rate meer van de steun gereflecteerd in de waarde van de grond.

In de reacties op de hervorming zijn twee factoren van invloed, namelijk (i) of de toeslagrechten worden gebaseerd op een historische of een regionale basis en (ii) of de toeslagrechten door melkveehouders beschouwd worden als gekoppeld dan wel als ontkoppeld. Als de toeslagrechten behandeld worden als ontkoppelde steun en zij lager zijn dan de historische steun, dan voorspelt men een sterke vermindering van de melkproductie. Echter, gegeven het commitment van de meerderheid van de producenten om hun bedrijf te continueren en de productie uit te breiden, zullen de producenten de steun eerder als gekoppeld behandelen. De melkquotumprijzen vormen een monitor van potentiële wijzigingen in de totale output. Alleen in de situatie dat de netto-vraag naar quota en de quotumprijzen dalen naar nul, is er een duidelijke aanwijzing dat de nationale productie op het punt staat te dalen. (Bron: 17, 18, 19, 20)

#### *Uitwerking model in de praktijk*

Beschikbare subsidiebedragen nu en in de toekomst  
In totaal gaat het voor de hele UK om € 3,9 miljard of 2,8 miljard pond.  
Gemiddeld worden de volgende bedragen uitgekeerd:

- 20-40 pond / ha voor moorland SDA ( 0,8 milj. ha);
- 110-130 pond /ha voor overig SDA (0,8 milj. ha);
- 210-230 pond /ha voor overig land. (7,7 milj. ha).

De definitieve bedragen worden vastgesteld wanneer alle claims verwerkt zijn.

#### *Bedrijfstoelage*

De Single Farm Payment (SFP) is opgebouwd uit een flat rate element en historisch element. Het historische element is gebaseerd op de productie in de referentie jaren 2000, 2001 en 2002. Deze wordt als volgt berekend: per regio wordt een plafond ingesteld gebaseerd op de totale hoeveelheid subsidies die gedurende de referentieperiode zijn betaald. Op basis hiervan wordt het referentiebedrag voor iedere ondernemer berekend. Hiervan wordt een percentage gekort t.b.v. de nationale reserve. Van het resterende bedrag wordt 10% verdeeld over het totaal aantal hectares die in aanmerking komen voor de toeslagen. Dit is het flat rate element. Het historische element wordt berekend door de resterende 90% toe te kennen op grond van de proportionele toeslagrechten. Hiervan zullen nog bedragen gekort worden t.b.v. de modulatie. Tot 2012 wordt een gelijke berekening elk jaar uitgevoerd waarbij het aandeel flat rate geleidelijk toeneemt tot 100% en het historische aandeel afneemt tot 0%. Alle agrarische gronden met uitzondering van gronden met permanente gewassen, bosbouw en met gewassen bestemd voor niet-agrarische activiteiten, komen in aanmerking voor de toeslagen.

#### *Braakpremie en verplichtingen*

Toeslagrechten op braakgronden hebben dezelfde waarde als de flat rate in de betreffende regio. In 2005 zijn ze 10% waard van de gemiddelde toeslag voor bouwland, in 2006 15% enz. (Bron: 12, 14, 15, 16))

#### *Uitvoeringsorganisatie*

De Rural Payments Agency is verantwoordelijk voor de uitvoering ([www.rpa.gov.uk](http://www.rpa.gov.uk)). Er zijn grote uitvoeringsproblemen bij de invoering van het Single Payment System. De allocatie van historische toeslagrechten verloopt moeizaam omdat zeer veel bedrijven in de referentieperiode in omvang gewijzigd zijn. In de referentie jaren 2000, 2001 en 2002 waren er gemiddeld 177.000 bedrijven. In dezelfde periode veranderden 5.900 bedrijven van omvang en waren er 4.600 gevallen met een wijziging in de registratie van land. Dit creëert de noodzaak voor een goed administratief systeem om de controle uit te oefenen op landgebruik gedurende de referentieperiode. Een ander omvangrijk administratief probleem is het vaststellen van het toeslagrecht aan boeren die aan agro-milieuprojecten deelnamen gedurende de referentieperiode. Deze bedrijven hebben legitieme claims die allemaal afgehandeld moeten worden.

Minister Beckett heeft voor het gehele VK besloten op welke manier gehandeld moet worden bij de implementatie van het hervormde landbouwbeleid als boeren grond hebben in verschillende landsdelen. Het gaat om honderden boeren. Er is maar één

aanvraag nodig die gedaan moet worden in het landsdeel waar de betreffende boer het meeste land bezit. Voor de akkerbouw worden de referentiedata gebaseerd op de oppervlaktes in de verschillende landsdelen waar de gewassen groeiden tijdens de referentieperiode. Voor vee kan dat niet omdat veehouders niet verplicht zijn op te schrijven waar hun vee loopt. Voor de veehouderij worden de referentiedata dan ook gebaseerd op de locatie(s) waar de veehouder in de referentieperiode inkomenssteun voor voedergewassen heeft gedeclareerd. Eenzelfde systeem zal voor de zuivel worden gebruikt maar dan gebaseerd op de opgegeven gebieden voedergewassen in 2005. Als de vaststelling eenmaal heeft plaatsgevonden, zullen de delen SFP uit Wales en Schotland stabiel blijven. Het deel dat in Engeland wordt ontvangen zal de komende 8 jaar voortdurend veranderen als gevolg van de overgang van de historische methode naar de flat rate benadering.





## Bijlage 6 Luxemburg

### Structuur van de landbouw

#### *Productie en producten*

In Luxemburg is de landbouw vooral op de dierlijke productie en graanteelt gericht. Het grootste deel van de bedrijven is gemengd hoewel er een trend is naar specialisatie. De bedrijven zijn sterk gemechaniseerd en daarom doen veel bedrijven ook nog loonwerk. Het aantal landbouwbedrijven in Luxemburg bedroeg in 2004 ongeveer 2.475. Daarvan waren er ruim 2.150 groter dan 2 hectare. De gemiddelde oppervlakte cultuurgrond is ruim 50 hectare per bedrijf. Bij het genoemde aantal bedrijven zijn ook 400 tuin- en wijnbouwbedrijven geteld die gemiddeld maar 4,5 hectare cultuurgrond gebruiken. Ca. 55% van de landbouwgronden wordt in eigendom geëxploiteerd. Ongeveer de helft van de oppervlakte van Luxemburg wordt voor landbouw gebruikt en 35% is met bos bedekt. De landbouwbedrijven gebruikten in totaal ruim 127.500 hectare cultuurgrond. Ruim de helft van deze oppervlakte (65.000 hectare) bestond uit grasland, op 28.000 hectare werd graan verbouwd waarvan 12.000 ha tarwe en 9.000 ha gerst. Op 27.000 hectare werden voedergewassen verbouwd waarvan 12.000 hectare snijmaïs. Verder is nog van belang: tuinbouw (1.200 hectare) en handelsgewassen (ruim 4.000 hectare voornamelijk koolzaad). Er waren ruim 185.000 runderen waarvan 40.000 melkkoeien, 85.000 varkens en ruim 70.000 stuks pluimvee waarvan ruim 50.000 stuks legkippen die 15 miljoen eieren produceren. Er werd in 2004 ongeveer 180.000 ton graan geproduceerd en de melkproductie bedroeg 270.000 ton. Aan rund- en varkensvlees werd ongeveer 27.000 ton geproduceerd.

Ongeveer 2.600 personen waren voltijds in de landbouw werkzaam en 2.400 personen in deeltijd. De landbouw is goed voor 3% van de werkgelegenheid in Luxemburg. Circa 70% van de actieve bevolking is werkzaam in de dienstensector en 27% in de industrie

#### **Beschrijving implementatiemodel GLB hervorming**

De Luxemburgse regering heeft besloten te kiezen voor een hybride model. Het treedt per januari 2005 in werking. Voor iedere ondernemer wordt een historisch referentiebedrag berekend (referentieperiode 2000-2002), exclusief de melkpremie. Van dit bedrag verminderd met de zoogkoeienpremie wordt 35% afgeroomd. Van de melkpremie en de zoogkoeienpremie wordt 15% afgeroomd. Deze afgeroomde bedragen worden verdeeld over alle in 2005 aangevraagde en toegewezen hectares cultuurgrond binnen Luxemburg. Voor elke hectare wordt op deze manier een basisbedrag berekend. Het individuele referentiebedrag dat na afroaming resteert wordt omgeslagen over de hectares per bedrijf, uitgezonderd de hectares waarop een braakverplichting geldt. Vanaf het moment van toewijzing vloeien het basisbedrag per hectare en de individuele premie samen tot één toeslagrecht ("jetons genoemd"). Op iedere hectare rust een recht en binnen het bedrijf hebben deze rechten een gelijke waarde, maar tussen de bedrijven verschilt het recht per hectare.

#### *Productspecifieke regelingen*

Luxemburg heeft gekozen voor maximale ontkoppeling binnen het EU-mandaat. Er zijn dus geen productspecifieke regelingen.

#### *Cross Compliance*

Naast toepassing van de betrokken EU-Richtlijnen en de verplichting de gronden in een goede landbouwkundige staat te houden, zijn er bepalingen die ervoor moeten zorgen dat de verhouding tussen bouwland en blijvend grasland gelijk blijft aan het niveau van 2003. Samengevat in een aantal grondregels gaat het om:

- de verstoring van biotopen en landschapsstructurelementen is verboden;
- bescherming van kwetsbare gebieden en flora en fauna;
- niet-inheemse dieren en planten mogen niet in het wild uitgezet worden;
- bescherming van grond- en oppervlaktewater; toepassing van de nitraatrichtlijn;
- bijzondere bepalingen in drinkwaterbeschermingsgebieden;
- eisen aan gebruik van zuiveringsslib;
- I&R-verplichting;
- verbod gebruik groeihormonen;
- diergezondheid en dierenwelzijn;
- maatregelen tegen bodemerosie en voor organische stofgehalte, bodemstructuur en behoud van blijvend grasland. (Bron: 23, 24))

#### *Motivering keuze*

De keuze voor het mixmodel is gemaakt omdat dit model wordt beschouwd als het beste compromis van de beide mogelijkheden. Een zuiver historisch houdt naar de opvatting van Luxemburg te weinig rekening met de bedrijfsontwikkeling na de referentieperiode. In het mixmodel gebeurt dat wel gedeeltelijk en bovendien voorkomt de bedrijfsspecifieke component een al te grote herverdeling van de steun tussen de agrariërs.

#### *Verwachte gevolgen van de hervorming*

In de melkveehouderij wordt een continue stijging van de productie in kg melk/bedrijf verwacht. Het totale aantal bedrijven neemt af ten gunste van het aandeel bedrijven met een groter quotum per hectare.

#### *Inkomenseffecten*

In de melkveehouderij wordt een gering positief inkomenseffect verwacht. (Bron 25))

#### *Beschikbare subsidiebedragen nu en in de toekomst*

Voor Luxemburg is voor 2005 en 2006 een bedrag van € 27 miljoen voorzien oplopend naar € 37 miljoen in 2007

#### *Individuele bedrijfstoelage*

De individuele bedrijfstoelage is opgebouwd uit een basisbedrag per hectare. Dit basisbedrag wordt geschat op circa 80 euro per hectare. Het individuele referentiebedrag dat na afoming resteert wordt als een "top up" per bedrijf over de hectares van 2005 omgeslagen uitgezonderd de hectares met een braakverplichting. Voor 2006 wordt de melkpremie verhoogd. Hierdoor neemt voor melkveehouders de waarde van de bedrijfsspecifieke rechten toe en tevens wordt de regionale pot verder gevuld. Hierdoor krijgen alle landbouwers een iets hoger bedrag aan basisbedrag per hectare.

In het hybride model worden ook op grond waar in het verleden aardappelen, groenten of fruit zijn geteeld, rechten toegedeeld. Ondernemers kunnen hiervoor een aantal volmachten verwerven (zogenaamde aardappelenstickers of AGF-stickers) die worden berekend aan de hand van oppervlakte aardappelen, groente en fruit in 2003. De sticker wordt gekoppeld aan het recht. Alleen rechten met een dergelijke sticker kunnen op deze oppervlakte tot waarde worden gebracht.

Veel ondernemers hebben ook cultuurgrond in Duitsland, Frankrijk of België. Voor de in het buitenland liggende grond geldt de regeling van de betrokken lidstaat.

#### *Braakpremie en verplichtingen*

Voor 2005 moeten bedrijven die tenminste 31,6 hectare bouwland bezitten, 7% van het bouwland braak leggen. Areaal dat niet meetelt voor de braakverplichting bestaat uit blijvend grasland, permanente teelten, bos of niet-agrarische gronden. Ondernemers die in aanmerking komen voor braak krijgen hiervoor zogenaamde braakpremierechten. Braakpremierechten moeten bij voorrang gebruikt worden.

#### *Uitvoeringsorganisatie*

De Service d'Economie Rurale zorgt voor de implementatie.  
[http://www.ser.public.lu/beihilfen/gap\\_reform/index.html](http://www.ser.public.lu/beihilfen/gap_reform/index.html)

## Bijlage 7 Toetsing van de modellen

In deze bijlage wordt een beschouwing gegeven van de in bijlage 2 t/m 5 beschreven EU-lidstaten die een (dynamisch) hybride regionaal model van ontkoppelde inkomtoeslagen in de landbouw hebben geïmplementeerd. In de eerste plaats betreft het toetsing aan de doelen van Agenda 2000:

- vergroten van marktgerichtheid en concurrentievermogen van de Europese landbouw;
- verbeteren van de veiligheid en de kwaliteit van agrarische producten;
- stabilisatie van inkomens van Europese boeren;
- integratie van natuur en milieu in het landbouwbeleid;
- ontwikkeling van de plattelandsgebieden.

Naast deze doelen zijn er nog twee criteria waarop waardering plaatsvindt:

- effecten op de grondprijzen;
- gevolgen voor de uitvoeringslasten.

### *Vergroten marktgerichtheid en concurrentievermogen van de Europese landbouw*

De mate waarin ondernemers marktgerichter gaan produceren is af te leiden van de verschuivingen in het aanbod van producten. Dat zou tot uiting moeten komen door het aanbod van vóór de hervorming te vergelijken met het aanbod ná de hervorming. Omdat we de situatie van na de hervorming (nog) niet kennen is een oordeel nog niet mogelijk. Wel kunnen we nagaan in hoeverre de ondernemer wordt gestimuleerd dan wel afgeremd om marktgerichter te werken. In dat verband wordt opgemerkt dat de keuzemogelijkheden voor een ondernemer in de plantaardige **sectoren** in de praktijk echter niet zo groot zijn omdat de AGF-bepaling en de bepaling dat blijvend grasland in stand moet worden gehouden de teelt van de “vrije” gewassen tot op zekere hoogte quoteert.

Immers wanneer de ondernemer de teelt van deze gewassen uitbreidt (t.o.v. het referentiejaar) kan hij/zij het toeslagrecht niet tot waarde brengen. Het saldo van het AGF-gewas moet dus minstens het saldo van het alternatieve gewas plus de waarde van het toeslagrecht overtreffen voordat het interessant wordt dit gewas te verbouwen. Ook de verplichting om blijvend grasland in stand houden beperkt de mogelijkheid om grasland te scheuren om er gewassen met een hoger saldo op te verbouwen. Voor veehouders beperkt de graslandbepaling de vrije keuze tussen herkauwers en enkelmagigen (uitgezonderd paarden en ezels). Immers als veel melkveehouders het lucratief achten om over te schakelen op pluimvee kunnen ze hun blijvend grasland niet scheuren om er graan voor de kippen op te verbouwen.

De ondernemer kan gedeeltelijk aan deze beperking “ontsnappen” door de gewassen te telen op gronden waarop geen toeslagrechten benut kunnen worden. Bij ondernemers die te maken hebben met een flat rate stelsel is dit echter niet mogelijk omdat in principe op elke hectare een toeslagrecht rust en daarmee heeft ook iedere hectare te maken met de AGF-bepaling.

Op nationaal niveau zijn er consequenties te verwachten voor marktverschuivingen die gerelateerd zijn aan gemaakte keuzes in de ont koppeling.

Of de ont koppeling ook leidt tot een versterking van het concurrentievermogen is een andere vraag. Op sectorniveau is dit op korte termijn vooral afhankelijk van de mate van inkomensoverdrachten tussen bedrijven. De mate van specialisatie van de landbouw bepaalt met name de inkomenseffecten.

De OECD heeft een modelstudie naar de effecten van de CAP Reform op EU-niveau uitgevoerd. Hierin wordt beargumenteerd dat de hervorming inderdaad leidt tot een

grotere marktgerichtheid van de EU en tot minder marktverstoringen van de wereldmarkt. Dit wordt met name toegeschreven aan de ont koppeling van de toeslagrechten van de productie. Dit zal ertoe leiden dat de verdiensten van de productie, zonder de ont koppelde steun (en nadat alle kosten ervan afgetrokken zijn) transparant worden en dus inzichtelijk wordt wie kostenefficiënt produceert. Bij de huidige landbouwproductie- en structuur zullen deze verdiensten merkbaar zakken. Bedrijfseconomische berekeningen tonen aan dat het noodzakelijk zal zijn de landbouwproductie aan te passen (lees: efficiënter maken) . Deze effecten zouden nog meer versterkt worden bij een vermindering van de hoogte van de steun en het vergroten van de markttoegang. Wanneer de individuele bedrijfstoelage gekoppeld blijft aan historische producties, dan blijft deze ook met name verbonden aan bedrijfsgrootte; d.w.z. het grootste aandeel van de steun blijft gericht op grotere, veelal rijkere ondernemers.

#### *Verbeteren van de veiligheid en de kwaliteit van agrarische producten*

Voedselveiligheid en -kwaliteit is vooral geregeld in een deel van de 18 cross compliance maatregelen. Deze gelden voor alle landen in gelijke mate. Bij een flat rate stelsel vallen alle gronden en daarmee dus ook alle producten onder de cross compliance maatregelen die betrekking hebben op veiligheid en kwaliteit van de producten. Zo bezien zou een flat rate stelsel een (klein) voordeel bieden op het gebied van het verbeteren van de veiligheid en kwaliteit van de producten.

#### *Stabilisatie van inkomens van Europese boeren*

De toeslagrechten zorgen voor een basisinkomen voor agrarische ondernemers. Een basisinkomen is de ultieme vorm van een stabiel inkomen. Omdat in een flat rate stelsel alle agrarische ondernemers een soort basisinkomen krijgen, lijkt het verdedigbaar te veronderstellen dat een flat-rate stelsel aan het beleidsdoel “stabilisatie van inkomens” bijdraagt. Wel moet worden opgemerkt dat het aandeel van de flat rate premie in het totale gezinsinkomen bij een flat rate lager is dan bij het historisch model omdat het bedrag immers door meer agrariërs moet worden gedeeld. Het is echter niet zeker of uiteindelijk het GLB beleid bijdraagt aan een stabilisatie van de inkomens. Immers bij een meer marktgerichte landbouw nemen de fluctuaties in de prijzen ten gevolge van verschillen in vraag en aanbod toe. Het ligt in de lijn der verwachting, dat het aantal teelten dat met “varkenscyclusachtige” verschijnselen te maken krijgt, toe zal nemen. Dit heeft een destabiliserend effect op de inkomens van de Europese boeren..

I.v.m. met het beleidsdoel inkomensstabilisatie speelt de vraag op welk niveau het inkomen zich stabiliseert. In de melkveehouderij worden structureel lagere prijzen verwacht die maar gedeeltelijk gecompenseerd worden met de zuivelpremie (melkpremie + zuivelenveloppe). Het zal van het succes van de aanpassingsstrategieën (kostenoptimalisatie, bedrijfsvergroting) van de ondernemer afhangen en de strategie van de zuivelindustrie (creëren van toegevoegde waarde) hoe zijn inkomen zich verder zal ontwikkelen.

Bij een flat rate stelsel speelt eveneens een rol in welke mate inkomens herverdeeld worden. In het algemeen begunstigt een flat rate extensievere bedrijven t.o.v. intensievere bedrijven.

#### *Integratie van natuur en milieu in het landbouwbeleid*

De, van de productie ont koppelde, inkomensondersteuning is gebaseerd op het gebruik van landbouwgrond en niet op de productie van agrarische producten. De financiële prikkel die uitgaat van intensieve productie wordt daardoor minder sterk. In een flat rate stelsel geldt deze verminderde prikkel op alle hectares en niet alleen op die hectares waarop toeslagrechten verzilverd kunnen worden. Omdat extensieve productie zich praktisch gemakkelijker laat combineren met agrarisch natuurbeheer kan gesteld worden dat het natuurbeleid wordt ondersteund door een flat rate stelsel. Hetzelfde kan gezegd worden van het milieubeleid omdat praktisch gezien het bereiken van milieudoelstellingen gemakkelijker gaat bij een extensieve productie. Via cross compliance-maatregelen wordt een minimaal pakket aan eisen in alle landen gelijk ingevoerd. Daarnaast kennen de meeste landen stimuleringsprogramma's die verdergaande maatregelen belonen.

In de studies is geen onderbouwing gevonden voor de vraag of flat rate ook bijdraagt aan een verdere extensivering per hectare. Het is eerder zo dat een flat rate aansluit bij een zekere extensiviteit van de landbouwproductie. Wel worden er regionale effecten genoemd. Beredeneerd wordt dat in perifere gebieden, bij een relatief laag toeslagrecht per hectare, deze rechten verkocht kunnen gaan worden. Deze gronden vallen dan ook niet meer onder de cross compliance-maatregelen met een potentieel verlies aan milieukundige winst.

#### *Ontwikkeling van de plattelandsgebieden.*

Over dit aspect is geen informatie vanuit de betrokken landen gevonden.

#### *Modelkeuze en grondprijzen*

Een specifieke vraag is welk effect de modelkeuze heeft op de ontwikkeling van de grondprijzen. In het algemeen geldt dat naarmate het renderend vermogen van de grond groter is, de grondprijs hoger is. Bij invoering van een flat rate is het toeslagrecht gekoppeld aan de grond. Dit betekent dat naar alle waarschijnlijkheid een deel van de waarde van het toeslagrecht door zal werken naar de waarde van de grond. Daar staat tegenover dat het rendement uit agrarische productie daalt en daarmee daalt ook het renderend vermogen van de grond. Maar op gronden waarop voorheen geen gewassen werden verbouwd waarop het EU markt- en prijsbeleid van toepassing was kan het renderend vermogen in een flat rate stelsel stijgen.

Andersom zal dus ook gelden dat gronden waarop het renderend vermogen laag is of lager zal worden (bijvoorbeeld gronden waar melkveehouderij op wordt bedreven), in prijs zullen dalen. In perifere gebieden is dan bepalend of de regionale toeslag per hectare voldoende hoog is om een eventueel lager rendement van de productie (bijv. van zoogkoeien of schapen) te compenseren. Deze balans zal van invloed zijn op de ontwikkeling van de grondprijzen in zo'n gebied.

Een factor die hierbij van invloed is, is de verhandelbaarheid van toeslagrechten. In principe is in het historische model het verhandelen van toeslagrechten mogelijk met of zonder grond. Maar bij een regionaal stelsel zijn alle toeslagrechten gekoppeld aan grond. Dan kan er alleen grond overgedragen worden met toeslagrechten, bijvoorbeeld het op arme gronden verhandelen ofwel ruilen van grond waarop productierechten gevestigd zijn met gronden waarop braaktoeslagrechten gevestigd zijn. Het effect van deze transactie op de grondprijzen in dat gebied is moeilijk te voorspellen.

#### *Uitvoeringslasten*

In een hybride systeem zal deze registratie omvangrijker zijn dan bij een zuiver flat rate systeem dat immers zou kunnen bestaan uit een simpele grondregistratie.

Overigens heeft zo'n uitgebreide administratie ook voordelen: een goede registratie faciliteert ook de evaluatie van programma's uit de tweede pijler van het GLB. In genoemde landen is al vanaf 2005 sprake van ontkoppeling (uitgezonderd de koppelingen die voor alle EU landen gelden). De administratieve lasten die voorheen ten grondslag lag aan de dier- en productgebonden premies vervalt daarmee.



## Bijlage 8 Premiebedragen rundvee/schapen en omvang vleesveesectoren

De slachtpremies worden met uitzondering van het deel van de nationale enveloppe tot en met 2009 gekoppeld gehouden. De overige premies en het deel van de nationale enveloppe van de slachtpremies worden per 1 januari 2006 ontkoppeld.

De premies bedragen in 2005:

- Houders van melkvee, zoogkoeien, vleesstieren, rosévleeskalveren en ossen komen voor te laten slachten dieren van 8 maanden en ouder in aanmerking voor een slachtpremie van circa € 80,-- per dier. Dit bedrag is mede afhankelijk van het aantal slachtingen van dieren ouder dan 8 maanden. Maximaal is 62,2 miljoen euro beschikbaar.  
Daarnaast kunnen ze uit de nationale enveloppe extra premie ontvangen. Deze is afhankelijk van het aantal dieren dat wordt geslacht en daarvoor in aanmerking komt. In 2004 bedroeg deze premie € 68,25 per stier en € 37,30 per koe.
- Houders van vleeskalveren voor de witkalfsvleesproductie (en incidenteel de rosékalfsvleesproductie) komen in aanmerking voor een kalverslachtpremie van maximaal € 50,-- per dier. Het bedrag is mede afhankelijk van het aantal te slachten premiewaardige kalveren. Maximaal is 40,3 miljoen euro beschikbaar.
- Houders van zoogkoeien met premierechten komen voor ieder recht in aanmerking voor een premie van circa € 200,-- (één premierecht = één zoogkoe). (Extra) premierechten kunnen worden aangevraagd of via overdracht van een andere zoogkoeienhouder worden verkregen.
- Houders van vleesstieren, rosévleeskalveren en ossen kunnen in aanmerking komen voor stierenpremie. Het premiebedrag (per dier) is sterk afhankelijk van het aantal aanvragen en zal naar schatting tussen € 210,-- en 150,-- per dier bedragen. In totaal is 20,4 miljoen euro beschikbaar.
- Veehouders die zoogkoeien-, stieren- of ossenpremie krijgen, komen in aanmerking voor een extensiveringstoelage bij een veebezetting onder 1,8 GVE/ha een extensiveringsbedrag. Deze is maximaal € 40,--/ha en bij een veebezetting onder 1,4 GVE/ha komt er nog maximaal € 40,-- bij.
- Houders van ooien voor de vleesproductie, die ooi-premierechten hebben, komen in aanmerking voor ooi-premie (voor minimaal 10 ooien en maximaal 50 ooien). In 2005 bedraagt deze premie € 21,-- per ooi. Daarnaast is er een bedrag uit de nationale enveloppe beschikbaar; in 2004 was dat € 1,14 per ooi. Voor ouders van melkschapen bedraagt de ooi-premie vanwege lichter vleeslammeren € 16,80 per ooi plus een bedrag uit de nationale enveloppe. Daarnaast ontvangen schapenhouders in aangewezen probleemgebieden € 7,-- per ooi toeslag. Overigens gelden deze bedragen onder voorbehoud, omdat er een subsidieplafond is: miljoen euro.





## Bijlage 9 Ontwikkeling in de structuur van plantaardige en dierlijke sectoren

### **Ontwikkelingen in de structuur van opengrondsteelten.**

De autonome ontwikkelingen in de open teelten laten een sterke daling zien van het aantal bedrijven (22 %) tussen 1990 en 2000 (LEI, 2004). Het areaal blijft echter min of meer gelijk. De tuinbouw- en zeker de sierteeltsectoren zijn de afgelopen 10 jaar flink gegroeid. Een van de belangrijkste drijvende krachten in de akkerbouw is de vraag vanuit de veehouderij naar voedergewassen en naar grond voor de afzet van mest. Het gewasbeschermingsbeleid en het mineralenbeleid geven in specifieke gevallen wel een aantal knelpunten, maar hebben geen groot effect op de ontwikkeling van de sectoren. Het fytosanitaire beleid en de fytosanitaire risico's blijven van grote invloed op de akkerbouw. De vruchtwisseling is nu al op het scherpst van de snede, waardoor er veel problemen met bodemgebonden ziekten en plagen bestaan.

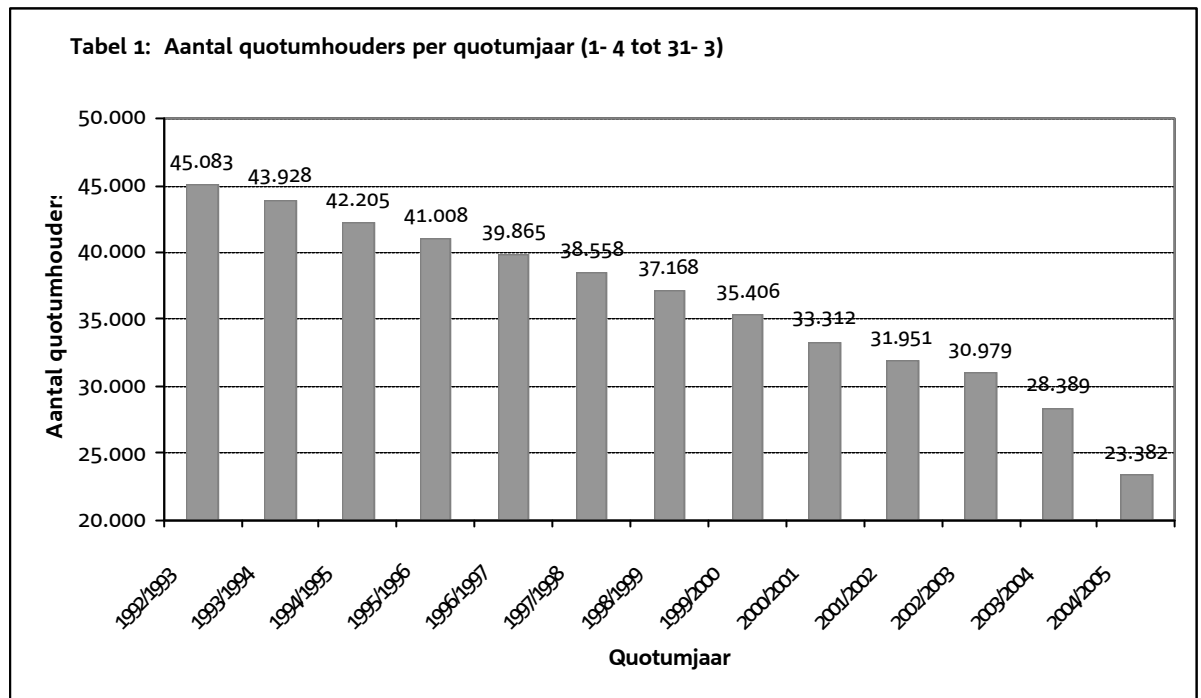
Innovaties in de open teelten leiden tot nieuwe gewassen, verhoging van de productie (bijv. door precisielandbouw), betere kwaliteit en vooral ook duurzamere teelten. Het effect van deze ontwikkelingen op de inkomens is moeilijk in te schatten. Het grote verschil in opbrengsten en kostprijzen van verschillende akkerbouwers levert wel het beeld op dat er nog veel te winnen is.

Energiegewassen komen in de landen om ons heen, met Duitsland als grote voorbeeld, steeds meer voor. Vanwege een andere accijnsregime in Nederland is hier de ontwikkeling op dit gebied nog beperkt. Om aan de Europese verplichting rond bijmengen van biobrandstoffen te voldoen zal ook Nederland meer gaan doen aan stimulering van biobrandstoffen. Het effect hiervan zal echter in eerste instantie vooral te merken zijn bij 'afvalstoffen' uit de industrie die nu als veevoer gebruikt worden. Beperkt komt de teelt van koolzaad en energiemais op gang.

### **Ontwikkelingen in de structuur van de melkveehouderij**

Als gevolg van de beleidswijziging van de EU neemt de spanning op de interne EU zuivelmarkt toe. Als reactie daarop is een versnelde concentratie in de zuivelindustrie waarneembaar maar ook een versnelde schaalvergroting bij de primaire melkveebedrijven. Bij de primaire bedrijven wordt de trend tot schaalvergroting vooral ingegeven door de omstandigheid dat de kostprijs voor van melk voor ca. 2/3 uit niet-toegerekende kosten bestaat. Investering in quotumuitbreiding is dan in theorie al snel rendabel zeker als het fiscale aspect wordt meegewogen. Echter geconstateerd moet worden dat bij een toenemend aantal melkveebedrijven de uitbreidingsinvesteringen niet bijdragen aan de verbetering van het gezinsinkomen of de continuïteitsperspectieven op langere termijn. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat uitbreidingsinvesteringen gepaard gaan met hoge kosten voor de aankoop van productierechten waardoor ook de niet-toegerekende kosten sterk stijgen.

In tabel 1 is de ontwikkeling van het aantal quotumhouders sinds 1992 weergegeven.



Bron: Productschap Zuivel

Uit tabel 9.1 blijkt dat het aantal quotumhouders in 12 jaar ongeveer is gehalveerd. Bij een gelijkblijvend nationaal quotum van ruim 11 miljard kg betekent dit dat het gemiddelde quotum per quotumhouder ongeveer is verdubbeld. Opgemerkt moet worden dat de sterke daling van het aantal quotumhouders in het laatste jaar een gevolg is van het verbod op "totaalverleasing". Als gevolg van dit verbod mogen melkveehouders maximaal 30% van hun melkquotum verhuren. Dit is voor veel kleine quotumhouders een reden geweest om hun melkquotum geheel te verkopen (of in een beperkt aantal gevallen het quotum zelf weer te benutten). Het aantal quotumhouders is daardoor inmiddels voor een groot deel ongeveer gelijk aan het aantal melkveehouders. Maar ook zonder deze verandering van de regels daalt het aantal quotumhouders al jaren (gemiddeld met 1625 per jaar). Daarbij lijkt het er sterk op dat niet zozeer de kleine quotumhouder groeit maar dat de groten steeds groter worden. Als gevolg van deze ontwikkeling was in 2004 ca. de helft van het nationale melkquotum in handen van 25% van de quotumhouders. Naar verwachting zal de trend tot afname van het aantal quotumhouders ook tot 2009 onverminderd, en gezien de dalende melkprijs, versterkt doorgaan vanwege de noodzaak tot kostenbeheersing. Daarmee zal dus ook de schaalvergroting versterkt worden doorgezet. De toekomst ligt echter, gezien de noodzaak tot kostenbeheersing, bij de grotere bedrijven met een hoge (ca. 600.000 kg) productiviteit per mensjaar

Ook de grote aandacht voor voedselveiligheid in de politiek versterkt de trend tot specialisatie en schaalvergroting in de melkveehouderij. Een aspect waar bij ontwikkeling in de melkveehouderij vaak minder bij wordt stilgestaan is de vergrote aandacht voor voedselveiligheid. Overheden en consumenten eisen vaak een borging van de voedselveiligheid bij alle schakels in de keten. Investerings voor en het waarborgen van de voedselveiligheid en de bijbehorende administratieve lasten kunnen makkelijker gerealiseerd worden door grot(er)e bedrijven. Dit versterkt de trend tot specialisatie en schaalvergroting.

#### **De invoering van het herziene mestbeleid in de melkveehouderij**

Anno 2005 zijn de contouren van het nieuwe mestbeleid voldoende duidelijk om te kunnen voorzien dat het mestbeleid de ontwikkelingen in de melkveehouderij zal beïnvloeden. Sterker dan voorheen is met de invoering van het herziene mestbeleid in januari 2006 de noodzaak aanwezig om de mestafzet zodanig te regelen dat milieuschade wordt voorkomen. Bij het huidige MINAS-stelsel kan overschrijding van de

normen worden afgekocht door een heffing te betalen. In het nieuwe stelsel, dat in 2006 ingaat, kan dat niet meer. Overschrijding van de norm betekent in het nieuwe stelsel een confrontatie met het strafrecht en/of bestuurlijke boetes maar óók een overschrijding van de cross-compliance verplichtingen. Dit alles betekent dat voor de melkveehouderij het beschikbaar hebben van grond belangrijker wordt omdat op die manier overschrijding van de mestaanwendnormen kan worden voorkomen. Investerings in grond hebben over het algemeen een laag rendement maar in de melkveehouderij is bezit en gebruik van grond van oudsher nauw met elkaar verbonden. Cultureel en psychologisch geniet grondbezit voor melkveehouders nog steeds verreweg de voorkeur. Maar tegelijkertijd maken de hoge grondprijzen grondbezit tot een dure liefhebberij, die bovendien een toekomstige overname van het bedrijf steeds meer belemmeren. Op zich rendabele extensieve bedrijven met veel eigen grond worden na overname in feite onrendabel, vanwege de hoge kapitaalslast.

Pachtgrond is voor melkveehouders dus aantrekkelijk, op zowel de korte als de lange termijn. Melkveehouders zullen bij investeringsbeslissingen, die gericht zijn op structuurversterking van het bedrijf, meer dan in het verleden voor de keus komen te staan: quotum of grond. Vaker dan in het verleden zal de keus worden: quotum én grond. Daarbij is overigens de uitweg van het pachten i.p.v. het bezitten van grond een aantrekkelijke optie.

### **Ontwikkelingen in de structuur van de vleesveehouderij**

Naast de producenten van plantaardige producten en melk, hebben de producenten van rundvlees, kalfsvlees en schapenvlees te maken met het hervormde GLB. In de Regeling dierlijke EG-premies bestaan er slachtpremies voor volwassen runderen (dieren die tenminste 15 maanden oud zijn) en kalveren (dieren die minder dan acht maanden oud zijn en geslacht maximaal 185 kg wegen) en premies voor het houden van zoogkoeien, stieren, ossen en oaien. Voor dierlijke premies komen diverse houders van dieren, bestemd voor de productie van rundvlees, kalfsvlees of lams-/schapenvlees, in aanmerking (zie voor aantallen tabel 2):

- 1) Producenten van rundvlees (en incidenteel van kalfsvlees):
  - a. melkveehouders voor te slachten volwassen runderen (en incidenteel kalveren);
  - b. zoogkoeienhouders voor het houden van zoogkoeien en te slachten volwassen runderen (en incidenteel kalveren);
  - c. vleesstierenhouders voor te slachten slachtrijpe stieren (en incidenteel kalveren);
  - d. ossenhouders voor te slachten slachtrijpe ossen (en incidenteel kalveren);
- 2) Producenten van kalfsvlees:
  - a. vleeskalverhouders voor te slachten wit- of witvleeskalveren (dieren zijn altijd jonger dan 8 maanden);
  - b. vleeskalverhouders voor te slachten rosévleeskalveren (dieren zijn bij slachten doorgaans ouder dan 8 maanden);
- 3) Producenten van lamsvlees en schapenvlees: schapenhouders voor het houden van oaien ten behoeve van de productie van lamsvlees.

Bovenvermelde categorieën van veehouderijbedrijven zijn met uitzondering van de witvleeskalverhouderij grondgebonden vanwege het grote aandeel ruwvoer dat de dieren nodig hebben (zie tabel in bijlage 5 voor aantallen bedrijven en aantallen dieren). In het algemeen kan worden gesteld dat de melkveehouderij, de zoogkoeienhouderij, de ossenhouderij en de schapenhouderij plaatsvindt op bedrijven met relatief veel grond, vooral grasland. Voor de vleesstierenhouderij geldt dat ook, maar dan vaak op bedrijven met bouwland. Bedrijven met rosévleeskalveren zijn wel vergelijkbaar met vleesstierenbedrijven, maar daar komt vaker de situatie voor dat er sprake is van een hoge veebezetting, mede door het grote aandeel krachtvoerders in het rantsoen. Op de meeste vleeskalverbedrijven voor de witkalfsvleesproductie is relatief weinig tot geen agrarische grond aanwezig; het rantsoen van de kalveren bestaat nagenoeg geheel uit (kunst)melk(voeder).

De productie van rundvlees op gespecialiseerde vleesveebedrijven, bedrijven met vleesstieren (rond 300) of zoogkoeien, is sinds de jaren '90 van de vorige eeuw vanwege de lage rendabiliteit sterk teruggelopen. Dat geldt wat minder voor het aantal zoogkoeien, omdat deze dieren vaak in kleien aantallen "erbij" worden gehouden. Ossen

zijn hierbij niet genoemd, omdat de ossenhouderij in Nederland nauwelijks voorkomt. De verwachting is dat deze vormen van houderij in de komende jaren met een lage rendabiliteit te maken blijven houden.

In Nederland zijn ruim 1.000 gespecialiseerde bedrijven met vleeskalveren. Naar schatting gaat het bij 80 à 85% om dieren voor de productie van wit kalfsvlees; het overige deel betreft de productie van rosé kalfsvlees. Rosévleeskalveren komen doorgaans veel meer voor als bijtak op een agrarisch bedrijf.

Een belangrijk aspect in de keten van wit kalfsvlees is de ver doorgevoerde integratie. Ongeveer 90% van de dieren worden op contract gehouden door de twee integraties in Nederland met eigen locaties voor de productie van kalvermelkvoeder en slachterijen: Van Drie Groep en Alpuro. Zij hebben hun keten van begin tot eind goed geborgd via een ketenbeheersingssysteem. De beheersing van de keten vindt plaats van aangekocht nuchter kalf tot verkoop van het kalfsvlees aan de aanbieders van dit vlees aan de consument ("van kalf tot kalfsoester"). Dat heeft een positieve invloed op de afzetmogelijkheden van het vlees, die voor 95% in het buitenland moeten worden gezocht, in het bijzonder in Italië en Frankrijk.

De productie van rosé kalfsvlees vindt in mindere mate op contract op plaats (circa 40%).

De contractgevers zijn mengvoederfabrikanten, slachterijen of handelaren.

Het valt niet te verwachten dat het aantal dieren in de vleeskalversector de komende jaren verandert. Wel is er een doorgaande tendens naar schaalvergroting: minder bedrijven met gemiddeld meer dieren.

In Nederland zijn ruim 300 bedrijven die hun inkomen vooral uit de schapenhouderij halen (LEI/CBS, 2004). Dat wil niet zeggen dat al deze bedrijven alleen leven van inkomsten uit de schapenhouderij. In het algemeen worden schapen gehouden op bedrijven met grond en is er doorgaans voldoende grond om zelfvoorzienend te zijn voor de schapen.

Schapen komen vanouds in Nederland overwegend voor op melkveebedrijven, in het bijzonder in de provincies Friesland en Noord-Holland. Economisch gezien is de productie van schapenvlees, waarbij het vooral gaat om lamsvlees, een marginale bezigheid in Nederland. Mede daardoor loopt met name het aantal schapen op melkveebedrijven terug. Dat is een tendens die zich naar verwachting blijft voortzetten.

Het aandeel schapen op hobbybedrijven of als hobby dier op agrarische bedrijven is sterk gestegen. In marginale gebieden blijft de schapenhouderij van groter betekenis, maar die zijn er in Nederland niet veel.

### **Implementatie mestbeleid in de vleesveehouderij**

Het per 1 januari 2006 te introduceren gewijzigde mestbeleid, gebaseerd op gebruiksnormen, heeft met name gevolgen voor de productie van rundvlees en lams-/schapenvlees op melkveebedrijven. Hoewel de Europese Commissie het derogatieverzoek van Nederland voor het plaatsen van 250 kg stikstof per ha uit dierlijke mest, in plaats van 170 kg, heeft ingewilligd, is de verwachting dat op veel melkveebedrijven het streven zal zijn gericht op een minimale veebezetting.

Het laatste betekent dat de tendens naar een stijgende melkgift per koe zich (versterkt) doorzet, zodat het aantal melkkoeien per 1000 kg melkquotum daalt en mede daardoor ook het aantal uitstootkoeien en kalveren. Tevens zullen op de intensievere bedrijven ook ander graasdieren als schapen en zoogkoeien verdwijnen.

Op bedrijven met vleeskalveren zal de afvoer van mest duurder worden door de grotere druk op de afzetmarkt van mest, vooral vanuit de melkveehouderij. De afvoer van mest op intensieve vleesstierenbedrijven en rosévleeskalverbedrijven zal moeilijker zijn dan op de bedrijven met witvleeskalveren op de Veluwe. In dit concentratiegebied van vleeskalveren zijn enkele kalvergierverswerkingsinstallaties. De mesttransportafstanden zijn gering of er is zelfs sprake van persleidingen vanaf de vleeskalverbedrijven naar de verwerkingsinstallatie (Elspeet/Uddel en Kootwijkerbroek/Stroe). De mest krijgt toegevoegde waarde door ze via scheiding en beluchting (stikstofvervluchting) in te dikken tot een fosfaatrijke meststof en daarnaast een effluent met weinig stikstof en fosfaat dat vaak geloosd kan worden op het riool.

Tabel 2 Aantallen bedrijven en dieren betreffende de productie van rundvlees, kalfsvlees en schapenvlees

	Totalen	Bedrijven met ... dieren					
		1 t/m 49	50 t/m 99	100 t/m 199	200 t/m 299	300 t/m 499	≥500
<b>Aantal bedrijven</b>		<i>Aantal bedrijven met ... dieren</i>					
met zoogkoeien							
met jongrundvlees	12.992	12.040	665	287			
met witvleeskalveren	1.898 <sup>7</sup>	844	60	131	137	223	503
met rosévleeskalveren	1.255 <sup>8</sup>	456	252	267	111	96	73
met schapen	14.396	7.599	3.277	3.520			
<b>Aantal dieren:</b>		<i>Aantal dieren op bedrijven met ... dieren</i>					
zoogkoeien	87.955						
jongrundvlees	320.530	124.982	44.680	51.548			
witvleeskalveren	577.492	2.611	4.654	18.961	33.926	89.483	427.657
rosévleeskalveren	187.571	9.353	18.572	37.932	26.517	35.694	59.503
schapen totaal	1.235.865	157.514	231.888	846.463			
ooien	613.118						

Bron: CBS, 2004

<sup>7</sup> Het aantal bedrijven met hoofdtak kalfsvleesproductie voor blankkalfsvlees bedraagt 842; daarvan hebben 471 bedrijven 500 dieren of meer.

<sup>8</sup> Van de bedrijven met hoofdtak kalfsvleesproductie hebben 419 bedrijven kalveren voor rosékalfsvlees; daarvan hebben er 58 500 dieren of meer.



## Bijlage 10 Ontkoppeling van de steun voor de productie van aardappelzetmeel

Bij de hervorming van het GLB is afgesproken dat de steun voor de productie van aardappelzetmeel (ca. € 110 per ton zetmeel) voor 60% gekoppeld zal blijven. Eén van de redenen voor deze koppeling is dat gevreesd wordt, dat onmiddellijke en volledige ontkoppeling negatieve werkgelegenheidseffecten zou hebben voor de economisch toch al niet sterke regio “de Veenkoloniën”. Een belangrijke werkverschaffer in dit gebied is, naast de landbouw, de coöperatie AVEBE. Aanvankelijk was AVEBE een marketing- en verkooporganisatie voor meerdere zelfstandige Nederlandse aardappelzetmeelcoöperaties. Ongeveer 35 jaar geleden besloten de aardappelzetmeelfabrieken hun productiefaciliteiten aan deze verkooporganisatie te koppelen. Vanaf dat moment was AVEBE formeel een productie- en verkooporganisatie waarbij duizenden boeren aangesloten waren. Anno 2004 heeft de coöperatie nog ruim 4.200 leden. Naar schatting 1.500-2.000 Nederlandse akkerbouwbedrijven leveren zetmeelaardappelen aan AVEBE maar daarnaast heeft de coöperatie ook nog Duitse telers als leverancier. AVEBE maakt producten op zetmeelbasis voor voeding, veevoer, papier, de bouw, textiel en kleefstoffen. Momenteel beschikt AVEBE over verwerkingsfaciliteiten in Nederland, Duitsland, Zweden, Turkije, Frankrijk, Amerika, Argentinië, China en Indonesië. Wereldwijd werken er bij AVEBE ca. 2.000 personen waarvan ongeveer 70% in Nederland.

In de Veenkoloniën is het aandeel zetmeelaardappelen in de totale oppervlakte cultuurgrond in tien jaar tijd gedaald van 36% naar 32%. Dat is vooral de laatste jaren gebeurd, onder druk van kleinere toegewezen zetmeelquota. De productie per hectare is de laatste jaren niet toegenomen. AVEBE is tot op heden in staat haar markt bereik binnen de toegewezen quota te houden dankzij Brusselse subsidies die het prijsverschil tussen aardappelzetmeel en zetmeel uit andere gewassen (graan, tapioca) compenseren (in de EU zijn de netto kosten na aftrek van de opbrengsten voor bijproducten van de productie van één ton zetmeel uit tarwe ca. € 75,- , uit aardappelen ca. € 200,-; Bron 31).

De verwachting is dat als gevolg van gedeeltelijk ontkoppelde zetmeelsteun de telers zullen nagaan of de teelt voor hen bij dat lagere prijsniveau rendabel is. Recente berekeningen van het LEI wijzen erop dat bij een sterke daling van de prijs van zetmeelaardappelen veel telers zullen afhaken en over zullen stappen op andere gewassen (graan voorop). Het aandeel van zetmeelaardappelen in het veenkoloniale areaal zakt dan naar 20% en wellicht nog verder.

Daarnaast zal een forse prijsdaling de telers stimuleren om andere teelten uit te proberen: consumptieaardappelen, vollegroendsgroenten, bollen, bloemen, boomkwekerijproducten en allerlei producten voor niche-markten. Dat is eerder ook geprobeerd maar , dooreen genomen met weinig succes. De belangrijkste reden van dat achterblijvend succes is dat veel producenten zich op een dergelijke nieuwe teelt richten, waardoor de prijzen dalen. De nieuwe toetreders zijn extra kwetsbaar: ze hebben minder kennis en ervaring met de nieuwe teelt en de nieuwe markt en hun financiële positie laat vaak te wensen over. De stap naar graanteelt en andere relatief laagwaardige toepassingen van de grond is daarom voor de hand liggend. Bij een aanzienlijke prijsverlaging voor zetmeelaardappelen blijven de telers met de laagste kostprijs over. In het begin zijn dat onder meer de telers met weinig alternatieven (weinig kapitaal, weinig kennis van alternatieve teelten, slechte beroepsperspectieven buiten de landbouw) en daarnaast efficiënte producenten, die relatief veel kilo's per eenheid kosten produceren. Op termijn blijft die laatste groep over. Dat kan leiden tot

een versnelde toename van de kilogramopbrengsten en een navenante afname van het areaal. Het aandeel van zetmeelaardappelen in het totale areaal kan dan dalen tot 15%. Het is zelfs denkbaar dat bij dergelijke ontwikkelingen de hele aardappelzetmeelproductie in de Veenkoloniën omvalt. Dat zal met name het geval zijn als door AVEBE (achteraf gezien) verkeerde strategische beslissingen genomen worden die het voortbestaan van het bedrijf in de waagschaal stellen (investeringen in verkeerde procédés, in verkeerde markten, te lang en eenzijdig vasthouden aan verkeerde grondstoffen).

Kan AVEBE aan de gevolgen van beleidswijzigingen ontsnappen door de richting op te gaan van verdere derivatisering? Daarmee wordt bedoeld dat een groter deel van de zetmeelproductie omgezet wordt in andere producten (derivaten). Derivatisering is al een groot aantal jaren een kernstrategie van AVEBE. Een dergelijke ontwikkeling is interessant als daarmee zoveel toegevoegde waarde kan worden gecreëerd dat aardappelzetmeel in een gunstige concurrentiepositie komt t.o.v. andere zetmeelbronnen (maïs, tarwe tapioca). Via die lijn is een betere marktpositie te verwerven. Voorwaarde is wel dat in zo'n derivaat het aardappelzetmeel (op den duur) niet vervangen kan worden door een goedkoper alternatief (bijv. tapioca, maïs). In dat geval kan derivatisering goed zijn voor AVEBE (en haar eigenaren in casu de zetmeelaardappel telers), maar het zal niet helpen voor de continuering van de teelt van zetmeelaardappelen.

AVEBE kan zich naast, of in plaats van, de zetmeelproductie ook richten op de eiwitproductie. Zolang er resteiwit uit zetmeelaardappelen benut wordt, of grondstoffen van elders, heeft zo'n ontwikkeling niet veel gevolgen voor het grondgebruik in de Veenkoloniën. De kans dat lokaal op wat grotere schaal eiwithoudende grondstoffen geteeld gaan worden is niet groot, omdat het om typische bulkproducten gaat die elders goedkoper te produceren zijn. Toch is er een belangrijke uitzondering. Als er grond overblijft, die geen renderende alternatieve aanwending heeft, is een meer omvangrijke teelt van eiwithoudende gewassen denkbaar.

Gen-technologie biedt AVEBE mogelijk ook kansen. Daarbij kan wellicht in de toekomst goedkoper en/of zuiverder zetmeel geproduceerd worden, eventueel in combinatie met precisielandbouw. Het is denkbaar dat daarvoor buiten de markten voor basiszetmeel perspectief is. Het sluit goed aan bij de strategie van derivatisering. Voor concurrentie op de markten voor basiszetmeel bieden dergelijke ontwikkelingen (gen-technologie, precisielandbouw) overigens geen duidelijk perspectief. Het lijkt dus aannemelijk dat het aandeel zetmeelaardappelen in de Veenkoloniën in een tijdsbestek van 15 jaar tot 20-25% terugloopt, tegen een aandeel van 32% nu, en het aandeel kan verder teruglopen, waarbij nauwelijks een ondergrens te noemen is. Die sterke afname past in scenario's waarin de prijssteun volledig afgebouwd is (bron 32).

### **Werkgelegenheid**

In een door de Europese Commissie gefinancierde evaluatie van het communautaire beleid betreffende zetmeel en zetmeelproducten (gepubliceerd in 2002) wordt geconcludeerd dat de regeling voor aardappelzetmeel absoluut heeft meegewerkt bij de ondersteuning van het inkomen van telers van zetmeelaardappelen. Deze conclusie wordt versterkt door de belangrijke rol die de coöperatieve fabrieken spelen bij de verwerking.

Dat aardappelzetmeelteelt, tot voor de GLB hervorming, relatief profijtelijk was blijkt ook uit het feit dat sommige telers bereid waren om jaarlijks een vergoeding te betalen voor de leveringsrechten van zetmeelaardappelen. Dit wordt gezien als een indicator van de zogenaamde economische rente, ofwel het extra voordeel dat per hectare wordt behaald op de teelt van zetmeelaardappelen.

Uit de regionale gegevens die in deze evaluatie worden geanalyseerd en die betrekking hebben op behoorlijk grote geografische regio's, kan niet met enige zekerheid worden geconcludeerd of de aanwezigheid van een aardappelzetmeelindustrie een wezenlijke bijdrage levert aan de ondersteuning van het inkomen van de plattelandsbevolking dan wel wezenlijk bijdraagt aan de



economische en sociale ontwikkeling in de regio's waar zetmeelaardappelen worden geteeld.

Onduidelijk is of deze conclusie ook opgaat wanneer kleinere geografische regio's worden beschouwd.

Verder wordt geconcludeerd dat de kosten voor de ondersteuning van de aardappelzetmeelsector uitgedrukt per arbeidsplaats tamelijk hoog zijn. Uit de analyse van de begrotingskosten wordt geconcludeerd dat, indien er enkel rekening wordt gehouden met de kosten voor de premies voor aardappelzetmeel en met het verschil dat ontstaat bij de compensatieregelingen voor vermindering van de interventieprijzen in het kader van Agenda 2000 tussen (a) het compensatiecriterium van 75% dat is vastgesteld voor directe steun aan aardappelen en (b) de compensatie van 48,4% die sinds 2000/01 van toepassing is op de sectorsteun voor graan, de netto begrotingskosten voor de Commissie voor het creëren van een voltijdse baan in plattelandsgebieden als gevolg van de maatregelen in de aardappelzetmeelsector thans ongeveer € 8.000 per jaar bedragen.

Indien men echter ervan uitgaat dat, met het oog op de beleidsbeslissing om de sectorsteun voor granen en oliezaden vanaf 2002/03 te harmoniseren, het juiste referentiepunt voor de begrotingskosten er één is waarbij deze kosten per hectare land worden berekend, zijn de kosten voor het genereren van werkgelegenheid via de maatregelen in de aardappelzetmeelsector veel hoger. In dit geval wordt geconcludeerd dat, wanneer voor de evaluatie van de substitutiekosten voor de begroting van de Commissie de sectorsteun voor granen als referentiepunt wordt genomen voor de directe steun aan de telers van zetmeelaardappelen per hectare cultuurgrond, de netto begrotingskosten voor het creëren van een voltijdse baan in plattelandsgebieden als gevolg van het aardappelzetmeelbeleid in 2002/03 in de regio ongeveer 18.000 euro per jaar zullen zijn.