

Bedrijfstoeslagen in de landbouw

Naar volledige ontkoppeling en flat rate?



LEI

WAGENINGEN UR

Bedrijfstoeslagen in de landbouw

Naar volledige ontkoppeling en flat rate?

C.J.A.M. de Bont

J. Bolhuis

W.H. van Everdingen

J.F.M. Helming

J.H. Jager

M.G.A. van Leeuwen



Maart 2007
Rapport 6.07.11

Bedrijfstoelagen in de landbouw. Naar volledige ontkoppeling en flat rate?

Bont, C.J.A.M. de; J. Bolhuis, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming,

J.H. Jager en M.G.A. van Leeuwen.

Den Haag, LEI, 2007

Rapport 6.07.11

ISBN/EAN: 978-90-8615-141-7

Prijs € 20,-

100 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport gaat in op de gevolgen van mogelijke veranderingen in de toepassing van het stelsel van bedrijfstoelagen voor de landbouw in Nederland, namelijk gelijke bedragen per hectare (flat rate) en volledige ontkoppeling van de productie. Ingegaan wordt op de directe gevolgen van deze veranderingen voor het inkomen van landbouwbedrijven en op de dynamische gevolgen voor de structuur van de landbouw en voor de Nederlandse agribusiness. Besproken worden verder een aantal specifieke vragen, vooral wat betreft de ontkoppeling van producten.

This report looks into the consequences of possible changes in the application of the system of farm payments for Dutch agriculture, namely equal payments per hectare (flat rate) and full decoupling from production. The direct consequences of these changes for incomes on agricultural holdings are examined, along with the dynamic consequences for the structure of agriculture and for the Dutch agro-complex. In addition, a number of specific issues are discussed, particularly concerning the decoupling of products.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

© LEI, 2007

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

toegestaan mits met duidelijke bronvermelding

niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Woord vooraf

In 2006 zijn in Nederland bedrijfstoelagen voor de landbouw geïntroduceerd. Deze toelagen zijn het gevolg van de in 2003 genomen besluiten in het kader van de hervorming van het Europese landbouwbeleid (GLB). Met de toepassing van de toelagen gaan velerlei vragen gepaard. Een deel van de vragen richt zich op de mogelijkheid om het stelsel van toelagen te wijzigen. In dat verband is het van belang de gevolgen voor de landbouw en de agribusiness in beeld te hebben. In dit rapport wordt, op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), vooral ingegaan op de gevolgen van het introduceren van gelijke toeslagbedragen per hectare, de zogeheten flat rate, in plaats van de thans geldende toeslagrechten op historische basis. In samenhang met deze mogelijke overgang wordt aandacht besteed aan de gevolgen van het volledig ontkoppelen van de toelagen van de productie. Het achterliggende onderzoek is gefinancierd via het Beleidsondersteunend Onderzoek, en wel binnen het thema Macrotrends en sociaal-economische vragen van het cluster Economisch Perspectievolle Agroketens (BO-03-03).

Aan het onderzoek is meegewerkt door J. Bolhuis, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming, J.H. Jager en M.G.A. van Leeuwen. Het project is gecoördineerd door C.J.A.M. de Bont. Namens het ministerie van LNV is het onderzoek begeleid door verschillende medewerkers, waarbij J.G. Deelen een centrale rol heeft vervuld. Namens het projectteam wil ik de medewerkers van LNV van harte danken voor hun bijdragen.



Dr. J.C. Blom
Algemeen Directeur LEI

Inhoud

Blz.

	Woord vooraf	3
	Samenvatting	6
	Summary	10
1.	Inleiding	14
	1.1 Aanleiding en doel	15
	1.2 Werkwijze	16
	1.3 Opbouw van het rapport	16
2.	Toeslagen, mogelijkheden voor nationale uitwerking en effecten	17
	2.1 Inleiding	18
	2.2 Nationale uitwerking, uitgangspunten voor keuzes	19
	2.3 Directe effecten van verandering toeslagenstelsel	20
	2.4 Conclusie	34
3.	Dynamische effecten van verandering toeslagenstelsel	38
	3.1 Inleiding	39
	3.2 Gevolgen voor de primaire landbouw	39
	3.3 Gevolgen voor het agrocomplex	58

4.	Vragen bij mogelijke verandering toeslagenstelsel	64
	4.1 Inleiding	65
	4.2 Vleeskalveren	65
	4.3 Zetmeelaardappelen	70
	4.4 Vlaszaad	71
	4.5 Gedroogde groenvoeders	72
	4.6 Braaktoeslagrechten	73
	4.7 Speciale toeslagrechten	74
	4.8 AGF-clausule	75
5.	Conclusies en slotbeschouwing	80
	5.1 Conclusies	81
	5.2 Slotbeschouwing	82
	Literatuur	83
	Bijlagen	86
	1. Varianten van toeslagen in andere EU-landen	86
	2. Saldivergelijking akkerbouwgewassen	89
	3. Vlaszaadsteun; advies bij uitwerking hervorming GLB 2003	91
	4. Beschrijving van DRAM	93
	5. Activiteiten per regio in de basis van DRAM	95
	6. Uitgangspunten en methode van berekening effecten agrocomplex	97

Samenvatting

Als vraag in dit rapport staat centraal of van de huidige toeslagrechten op historische basis op een verantwoorde wijze overgegaan kan worden naar gelijke toeslagbedragen per hectare cultuurgrond. Een dergelijk stelsel wordt een regionaal model genoemd en ook wel aangeduid als flat rate. Daarnaast wordt in dit rapport, in samenhang met de analyses over het eventueel invoeren van flat rate, ingegaan op de mogelijke gevolgen van de ont koppeling van nog bestaande aan de productie gekoppelde premies, zoals voor vleeskalveren en zetmeelaardappelen, en het laten vervallen van enkele bijzondere regelingen in het toeslagenstelsel, waaronder de AGF-clausule. Deze houdt in dat op de met aardappelen, groenten en fruit beteelde oppervlakten geen toeslagen worden uitbetaald.

Directe gevolgen van flat rate en stelsels in andere landen

Het in de plaats van het huidige stelsel met toeslagrechten op basis van individuele historische rechten introduceren van flat rate heeft een aanzienlijke wijziging van de verdeling van de toeslagen tot gevolg. Voor ongeveer 15% van alle land- en tuinbouwbedrijven heeft het een direct positief effect op het inkomen van meer dan 5.000 euro. Voor een ongeveer even grote groep bedrijven is het nadeel groter dan 5.000 euro. De bedrijven met een groot nadeel zijn vooral melkveehouders en vleeskalverhouders, terwijl de voordelen van flat rate vooral bij akkerbouwbedrijven en andere dan de melkvee- en vleeskalverhouderijbedrijven komen. Een deel van de 'voordeelhebbers' zijn de bedrijven die in de huidige regeling nog geen toeslagrechten hebben, zoals tuinbouwbedrijven. De groep bedrijven met een groot nadeel (meer dan 5.000 euro) heeft gemiddeld een nadeel van ongeveer 15.000 euro (tabel 1).

Wanneer in plaats van de meest eenvoudige vorm van flat rate (Nederland is een regio met een toeslagbedrag per ha) een andere vorm van regionalisatie, namelijk onderscheiden regio's en eventueel ook met een onderscheid tussen grasland (incl. voedergewassen) en marktbaar gewassen (bouwland), wordt toegepast blijven er ook steeds 12 tot 15% van de bedrijven met een direct nadeel van meer dan 5.000 euro.

Tabel 1

Effect van systeem met 1 flat rate bedrag en 1 regio ten opzichte van huidige systeem bedrijfstoelagen

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Verdeling aantal bedrijven (%)	16	6	9	10	34	12	14	100
Toeslag o.b.v. referentie	33.200	18.700	11.700	1.100	2.900	4.800	9.400	10.300
Toeslag bij 1 flat rate	19.100	15.000	10.600	1.100	4.000	8.400	21.400	10.300
Procentuele verdeling van de bedrijven naar bedrijfstype								
Akkerbouw	7	9	19	6	14	17	32	15
Melkvee	71	75	52	4	9	11	6	26
Vleeskalveren	8	1	0	0	0	0	0	1
Overige bedrijven met toeslag	14	16	29	10	41	44	42	31
Bedrijven zonder toeslag	0	0	0	80	36	28	20	26
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

¹⁾ deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwtelling

Gezien deze forse nadelige effecten van flat rate voor een vrij omvangrijke groep van de bedrijven is gevraagd na te gaan wat de mogelijke effecten zijn in Nederland van de in andere landen (Denemarken, Duitsland en het VK) toegepaste stelsels. De stelsels in Denemarken en Duitsland houden in dat enkele toeslagen (melk en dierrechten) historisch gekoppeld blijven aan het bedrijf. De andere premies zijn wel omgezet in gelijke hectarebedragen, overigens met een onderscheid naar bouwland respectievelijk grasland. Door het voor een belangrijk deel in tact laten van de historische referentie is de groep bedrijven met een nadeel van meer dan 5.000 euro in beide gevallen (toepassing van het Deense dan wel het Duitse systeem) veel geringer, namelijk 3 tot 5 % (tabel 2). Echter het Duitse systeem met regio-indeling (naar provincies) zou een veel hoger percentage (15%) bedrijven opleveren met een nadeel van 5.000 euro.

Tabel 2

Verdeling bedrijven in % naar effecten van verschillende varianten van flat rate en de in Denemarken (DK) en Duitsland (DU) gehanteerde stelsels ten opzichte van huidige toepassing in Nederland

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Alle bedrijven								
NL 1 regio 1 flat rate	16	6	9	10	34	12	14	100
NL 1 regio 2 flat rates	14	6	11	10	34	13	12	100
NL 4 regio's 1 flat rate	15	7	10	9	33	13	14	100
NL 4 regio's 2 flat rates	13	7	12	10	33	13	12	100
DU 1 regio 1 flat rate	3	7	36	27	16	5	6	100
DU 1 regio 2 flat rates	3	5	29	17	37	5	4	100
DK 1 regio 1 flat rate	4	7	34	25	16	5	8	100
DK 1 regio 2 flat rates	5	5	24	14	40	8	4	100

¹⁾ Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwtelling

Toepassing van het in Engeland geïntroduceerde stelsel dat voor de toekenning van vaste hectaretoeslagen onderscheid maakt naar de productieomstandigheden per regio zou in Nederland voor de bedrijven in de gebieden met een natuurlijke handicap vrijwel geen andere uitkomst opleveren dan een flat rate stelsel. De verschillen in Nederland in toeslagbedragen per hectare tussen 'normale' en 'gehandicapte' gebieden zijn vrij gering en het maken van onderscheid tussen deze gebieden levert dan ook geen significant andere situatie op.

Dynamische gevolgen verandering toeslagen

Met het model DRAM zijn de effecten van flat rate en volledige ontkoppeling op termijn nagegaan. Het betreft effecten voor de structuur van de landbouw, vooral het grondgebruik naar gewas, de omvang van de veestapel en de verdeling van de melkproductie naar gebieden, en voor het inkomen van de landbouw, ook per sector erinnen. Voor de ontwikkeling van het inkomen is onder meer de verandering van prijzen als gevolg van de stelselverandering belangrijk. Door de introductie van flat rate en ontkoppeling dalen onder meer de prijzen van nuchtere kalveren, consumptie- en pootaardappelen en (akkerbouwmatige) groenten. In de arealen van gewassen is er een afname bij onder meer granen en vooral zetmeelaardappelen. Daartegenover is er toename van de oppervlakten poot- en consumptieaardappelen en van grasland. Het aantal melkkoeien in Nederland blijft vrijwel gelijk, maar er vindt wel een verschuiving plaats van de weidegebieden naar de Veenkoloniën. Het aantal vleeskalveren zou door ontkoppeling en flat rate wel met ongeveer 10% dalen. Het inkomen¹⁾ van de gehele landbouw verandert vrijwel niet, maar er binnen zijn er wel forse inkomensdalingen voor de vleeskalverhouderij (ruim 20%) en de zetmeelaardappelteelt (met ruim 40%). Het negatieve effect van het laatste in de Veenkoloniën wordt maar voor een deel gecompenseerd door meer inkomsten uit andere gewassen en de melkveehouderij.

Europese markt vleeskalveren

Omdat de opbrengsten van de vleeskalverhouderij gevoelig zijn voor de marktverhoudingen in de EU is afzonderlijk nagegaan wat invoering van flat rate en ontkoppeling in de gehele EU tot gevolg kan hebben. Dan blijken de prijzen van nuchtere kalveren te stijgen, terwijl de prijsstijging van kalfsvlees achterblijft bij die van rundvlees. Het aantal vleeskalveren in Nederland zou dan met bijna 15% dalen en het inkomen van de vleeskalverhouders met ongeveer 50%.

Gevolgen voor het agrocomplex en regio's

Aansluitend op de analyse met DRAM zijn de effecten van flat rate en ontkoppeling voor de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van het agrocomplex nagegaan met het Input-outputmodel. Voor het gehele agrocomplex zijn de effecten relatief gering. De toegevoegde waarde daalt met ongeveer 200 mln. euro en de werkgelegenheid met ongeveer 3.000 arbeidsjaren. De dalingen komen vooral terecht bij de akkerbouw en veehouderij, terwijl de opengrondstuintbouw enige toename ondervindt.

De nadelige effecten komen vooral terecht bij de deelcomplexen vleeskalveren in de regio Oost (met name Gelderland) en akkerbouw in regio Noord. In deze regionale deelcomplexen is de daling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid meer dan 10%.

Specifieke vragen bij verandering toeslagenstelsel

Aansluitend op de analyses in de voorgaande hoofdstukken van het rapport is nog nader ingegaan op een aantal specifieke zaken in verband met een mogelijke overgang naar flat rate en volledige ontkoppeling, namelijk volledige ontkoppeling wat betreft vleeskalveren, zetmeel-aardappelen, vlaszaad en gedroogde groenvoeders en het laten vervallen van de van de braaktoeslagrechten, de speciale toeslagrechten en de AGF-clausule. Een en ander houdt ook verband met de vereenvoudiging van het GLB, die de Europese Commissie voorstaat in het kader van de 'Health check'. De aangegeven beleidswijziging voor zetmeelaardappelen is ingrijpend voor het inkomen van de telers en voor de verwerkende bedrijven. Voor het Veenkoloniale gebied lijken de negatieve gevolgen op termijn gematigder. Of de beleidswijziging verantwoord is vereist nader onderzoek. Dit geldt ook voor de vleeskalveren, waar als gevolg van ontkoppeling van de slachtpremie een daling van de omvang van de sector kan optreden. Voor de vlassector is ontkoppeling alleen verantwoord wanneer het ook in de andere teeltgebieden (België en Frankrijk) wordt doorgevoerd. Voor enkele groenvoederdrogerijen zou de ontkoppeling kunnen leiden tot een sluiting. De mogelijke sociale en economische gevolgen wat betreft vlas en gedroogde groenvoeders zijn, gezien de omvang van deze sectoren in Nederland, wel duidelijk geringer dan bij zetmeelaardappelen en vleeskalveren. Gezien de ontwikkelingen op de markten van granen en dergelijke, met een mogelijk structureel grotere vraag door de aanwending voor bio-energie, lijkt de braaklegregeling te kunnen worden afgeschaft. De braaktoeslagrechten kunnen dan vervallen. Ook de speciale toeslagrechten voor rechten vanaf 5.000 euro per hectare kunnen vervallen; bij toepassing van flat rate en volledige ontkoppeling zullen dergelijke hoge bedragen niet meer voorkomen. De AGF-clausule staat onder meer door het in januari 2007 door de Europese Commissie gepresenteerde voorstel om de (gekoppelde) verwerkingssteun voor groenten en fruit om te zetten in hectaretoeslagen ter discussie. De clausule is bedoeld om de markten van aardappelen, groenten en fruit (agf-producten) af te scherm van (nieuwe) telers die (al wel) toeslagen hebben. Voor de prijsvorming van agf-producten heeft de clausule naar het zich laat aanzien een relatief beperkte betekenis. Het negatieve effect van het loslaten van de clausule op de gemiddelde opbrengstprijzen van aardappelen, groenten en fruit zal waarschijnlijk vrij gering zijn. Verschillende factoren in de markt en teelt leiden tot vrij constante oppervlakten van de meeste van deze gewassen. De prijsfluctuaties die van jaar op jaar optreden zijn meer het gevolg van de per jaar specifieke groei- en oogstomstandigheden (bijvoorbeeld droogte, wateroverlast) dan van veranderingen in het areaal van het gewas. Naast het volume van de productie zijn ook andere aspecten van invloed op de door telers ontvangen prijzen, zoals de kwaliteit en sortering en de organisatie van de afzet.

Summary

Single Farm Payments in Agriculture Towards full decoupling and a flat rate?

The central question dealt with in this report is whether it is possible to make a responsible transition from the current system of farm payments (based on historic entitlement) to equal payments per hectare of cultivated land. Such a system is known as a regional model, and sometimes also as a flat rate system. In connection with the analyses regarding the potential introduction of a flat rate, this report also covers the possible consequences of the decoupling of any production-linked premiums still effective, for example for veal calves and starch potatoes, and of the abolition of a number of special schemes within the supplements system, such as the potatoes, vegetables and fruit clause (AGF clause). This means that no supplements will be paid out for land on which potatoes, fruit or vegetables are cultivated.

Direct consequences of a flat rate and systems in other countries

The introduction of a flat rate system in the place of the current system of supplements based on individual historic entitlements would result in a considerable shift in the allocation of supplements. Approximately 15% of all agricultural and horticultural holdings would see a direct positive effect of more than €5,000 on their income. The negative effect for a different group of roughly the same size equates to more than €5,000. The holdings put at a great disadvantage are primarily dairy farms and veal farms, whereas the advantages of a flat rate scheme are enjoyed primarily by arable farms and other non-dairy and non-veal based farms. A proportion of those benefiting are the holdings that do not yet have any supplement entitlements under the current scheme, such as horticultural holdings. The holdings put at a great disadvantage (of more than €5,000) suffer an average negative effect of approximately €15,000 (table 1).

Table 1		Effect of system with one flat rate sum and one region, compared with the current system of farm payments						
Effect in euros per holding	< -5,000	-5,000 - -2,500	-2,500 - 0	None ¹⁾	0 - 2,500	2,500 - 5,000	> 5,000	Total
Distribution of number of holdings (%)	16	6	9	10	34	12	14	100
Supplement on the basis of reference	33,200	18,700	11,700	1,100	2,900	4,800	9,400	10,300
Supplement in case of one flat rate	19,100	15,000	10,600	1,100	4,000	8,400	21,400	10,300
Distribution (in percentages) of the holdings according to type								
Arable farm	7	9	19	6	14	17	32	15
Dairy farm	71	75	52	4	9	11	6	26
Veal farm	8	1	0	0	0	0	0	1
Other type of holding with supplement	14	16	29	10	41	44	42	31
Other type of holding without supplement	0	0	0	80	36	28	20	26
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

¹⁾ these effects remain within a margin of -100 tot +100 euros.
Source: LEI, based on the CBS (Statistics Netherlands) agricultural census.

If a different form of regionalisation were to be applied (namely distinguishing regions, and possibly also making a distinction between grassland [including fodder crops] and marketable crops from arable land) instead of the simplest form of flat rate (the Netherlands as one region, with a fixed supplement per hectare), there would still be a large group of businesses – 12 to 15% – put at a direct disadvantage of more than €5,000. In view of these significant unfavourable effects of a flat rate for a fairly sizeable group of businesses, a plea has been made to investigate the possible effects in the Netherlands of the systems applied in other countries (Denmark, Germany and the UK). Under the systems in Denmark and Germany, a number of supplements (for milk and animal production rights) remain historically connected with the farm concerned. The other premiums are converted into equal hectare-based amounts, with a distinction made between arable land and grassland. By leaving the historical reference largely intact, the group of holdings experiencing a negative effect of more than €5,000 is in both cases (applying the Danish or the German system) much smaller: 3 to 5% (table 2). However, the German system with regional divisions (by province) would result in a much larger group of holdings suffering a negative effect of €5,000 (15%).

The application of the system introduced in the UK – which for the purposes of allocating fixed hectare payments makes a distinction according to the production conditions per region – would result in virtually no other option than a flat rate system in the Netherlands for holdings in areas with a natural disadvantage. In the Netherlands, the differences in supplements per hectare between ‘normal’ and ‘disadvantaged’ areas are fairly small. Distinguishing between such areas therefore would not result in a significantly different situation.

Table 2		Distribution of holdings (in %) according to effects of different variants of a flat rate system and the systems used in Denmark (DK) and Germany (DE) compared with the current application in the Netherlands						
Effect in euros per holding	< -5,000	-5,000 - -2,500	-2,500 - 0	None ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Total
All holdings								
NL one region, one flat rate	16	6	9	10	34	12	14	100
NL one region, two flat rates	14	6	11	10	34	13	12	100
NL four regions, one flat rate	15	7	10	9	33	13	14	100
NL four regions, two flat rates	13	7	12	10	33	13	12	100
DE one region, one flat rate	3	7	36	27	16	5	6	100
DE one region, two flat rates	3	5	29	17	37	5	4	100
DK one region, one flat rate	4	7	34	25	16	5	8	100
DK one region, two flat rates	5	5	24	14	40	8	4	100

¹⁾ These effects remain within a margin of -100 tot +100 euros.
Source: LEI, based on the CBS (Statistics Netherlands) agricultural census.

Dynamic consequences of changing supplements

The DRAM model can be used to work out the effects of a flat rate system and full decoupling in the longer term. These effects relate to the structure of agriculture, particularly the land use by crop, the size of the livestock population and the regional distribution of milk production, and to agricultural incomes, also subdivided into sectors. Factors such as the changing of prices as a result of the change in system are important for the development of incomes. The introduction of a flat rate system and decoupling result in a fall in the prices of newborn calves, ware potatoes, seed potatoes and vegetables. In terms of the amount of land used for growing crops, a decline can be seen in grain and particularly starch potatoes, for example. On the other hand, there is an increase in the amount of land used for seed potatoes and ware potatoes and areas used as grassland. The number of dairy cows in the Netherlands is virtually the same, but a shift is taking place from the pasture lands to the peat districts (*Veenkoloniën*). Decoupling and a flat rate system would mean a decline in the number of veal calves by approximately 10%. The income²⁾ of agriculture as a whole would barely change at all, but certain sectors would experience major declines in their incomes, such as veal farming (over 20%) and starch potato cultivation (over 40%). The negative effect of the latter in the peat districts would only be partially compensated by increased income from other crops and from dairy farming.

European market for veal calves

Since the revenues from veal farming are sensitive to market relations within the EU, the potential consequences of introduction of a flat rate and decoupling in the EU were looked at separately. The prices of newborn calves then appear to rise, whereas the price increase for veal lags behind that of beef. The number of veal calves in the Netherlands would then decline by almost 15% and the income of the veal farmers would fall by around 50%.

Consequences for the agro-complex and regions

Following on from the DRAM analysis, the effects of a flat rate system and decoupling for the added value of and employment within the agro-complex are examined by means of the input-output model. The effects for the agro-complex as a whole are relatively minor. The added value declines by approximately €200 million and employment by approximately 3,000 annual labour units. These declines generally occur within arable farming and livestock production, whereas open field horticulture sees slight growth. The negative effects are primarily felt in the sub-complexes of veal calves in the Eastern region (particularly the province of Gelderland) and arable farming in the Northern region. The decline in the added values and employment in these regional sub-complexes amounts to more than 10%.

Specific questions when changing the supplements system

Following on from the analyses in the previous chapters of the report, a closer look has been taken at a number of specific matters connected with a possible transition to a flat rate system and full decoupling, particularly full decoupling for veal calves, starch potatoes, linseed and dried green fodder, and abolishing the set aside supplement entitlement scheme, the special supplement entitlement scheme and the potatoes, vegetables and fruit clause. This is also linked with the simplification of the CAP, which the European Commission supports within the framework of the 'health check'. The indicated change in policy for starch potatoes will have a major impact upon the incomes of growers and on processing companies. The long-term negative consequences for the peat districts appear to be more moderate. Further research is required to determine whether the change in policy is responsible.

This also applies to veal calves. This sector could shrink as a result of the decoupling of the slaughter premium. In the flax (linseed) sector, decoupling would only be responsible if this is also implemented in the other cultivation areas (Belgium and France). Decoupling could lead to the closure of a number of green fodder drying businesses. In view of the sizes of the sectors in the Netherlands, the possible social and economic consequences with regard to flax/linseed and dried green fodder are clearly smaller in scale than for starch potatoes and veal calves. In view of the developments in the markets for grain etc., with a possible structurally greater demand due to the use for bio-energy, it appears that the set aside scheme could be abolished. The fallow field supplement entitlements could then be abolished. The special supplement entitlements starting from €5,000 per hectare can be cancelled; such large sums will no longer be seen if the flat rate and full decoupling are implemented. The potatoes, vegetables and fruit clause is a subject of debate, partly due to the proposal presented by the European Commission in January 2007 in order to convert the associated processing support for fruit and vegetables into hectare payments.

The clause is intended to protect the potato, fruit and vegetable markets from new and established growers receiving supplements. By all appearances, the clause has relatively limited significance for the pricing of potato, fruit and vegetable products. The negative effect of abandoning the clause on the average yield prices of potatoes, vegetables and fruit will probably be fairly small. Various factors within the market and the cultivation sector promote relative consistency in the amount of land used for most of these crops. The price fluctuations that occur from year to year are more a consequence of the specific growth and harvesting conditions each year (such as drought, flooding) rather than changes in the expanse of land used for the crop concerned. Alongside the volume of production, other aspects also impact upon the prices received by growers, such as the quality and grade, and the organisation of sales.

Inleiding

1

- 1.1 Aanleiding en doel
- 1.2 Werkwijze en uitgangspunten
- 1.3 Opbouw van het rapport

1.1 Aanleiding en doel

In 2003 is bij de besluiten over de hervorming van het Europese landbouwbeleid (GLB) als belangrijk beginsel aanvaard de ont koppeling van de directe betalingen aan de landbouw van de productie (De Bont et al., 2003). Door de ont koppeling is de hoogte van de directe betalingen niet langer afhankelijk van de omvang van de veestapel, de oppervlakte van gewassen en dergelijke. Hiermee vervallen ook de premies per dier, per hectare gewas en per kg product. In plaats van deze gekoppelde premies zijn toeslagrechten (per hectare) ingesteld op basis waarvan bedrijfstoelagen (per bedrijf, Single Payments) worden vastgesteld. De EU-lidstaten kunnen de wijze van vaststelling van deze rechten en bedrijfstoelagen bepalen, althans er kan gekozen worden uit twee modellen met een aantal submodellen (EC, 2005). Nederland heeft er voor gekozen uit te gaan van een historische basis (LNV, 2004). Het stelsel van toeslagrechten en bedrijfstoelagen is in Nederland in 2006 geïntroduceerd. Enkele andere lidstaten hebben geopteerd voor een ander stelsel (LNV, Bruins et al., 2006). Bij de besluitvorming in Nederland in 2004 over de toepassing van het stelsel is gesteld dat de gemaakte keuzen voorlopig zijn. Deze besluiten vormen tot tenminste 2009 de basis voor de toepassing van de hervorming van het GLB in Nederland. In of voor 2009 is een evaluatie voorzien. Dit betreft de grondslag van de bedrijfstoelagen en de vraag of ont koppeling kan plaatsvinden bij de premies, die nu nog zijn gekoppeld aan de productie. Deze evaluatie sluit aan bij het voornemen van de Europese Commissie om een 'Health check' wat betreft het GLB uit te voeren (commissaris Fisher Boel, september 2006). Het doel hiervan is het verbeteren van de werking van het GLB. Het gaat hierbij om onder meer het vereenvoudigen van de marktordeningen en het evalueren van het Single Payment-stelsel.

Overigens beschouwt de Europese Commissie het samenvoegen van een aantal vormen van directe inkomenssteun tot een enkele bedrijfstoelage, die is ont koppeld van de productie, al als een belangrijke vereenvoudiging (EC, 2005).

Centraal bij de zaken die in Nederland in heroverweging kunnen worden genomen is de vraag of wordt overgegaan van de huidige toeslagrechten op historische basis naar toeslagrechten op basis van gelijke bedragen per hectare cultuurgrond. Een dergelijk stelsel wordt een regionaal model genoemd en ook wel aangeduid als flat rate. Over dit vraagstuk zijn de afgelopen tijd enkele rapporten uitgebracht (LNV, Bruins et al., 2006; De Bont et al., 2006 en Hermans et al., 2006). Hiermee zijn nog niet alle vragen in dit verband van een antwoord voorzien.

Aanleiding van deze studie vormen vooral vragen met betrekking tot de gevolgen van een overgang naar flat rate voor de agrarische productie in bredere zin, dus inclusief de toelevering en verwerking (ketens). Daarnaast geeft de toepassing van het toelagenstelsel in enkele andere landen aanleiding na te gaan of hieruit voor Nederland bruikbare elementen zijn te destilleren. Tevens wordt, aansluitend op eerdere rapportages, ingegaan op enkele andere aspecten rond mogelijke verandering van het toelagenstelsel. Deze studie beoogt een bijdrage te leveren aan de evaluatie van het toelagenstelsel in Nederland in de komende jaren (2007, 2008, 2009). Deze evaluatie, toegezegd door de minister van LNV in 2004, kan uitmonden in een aanpassing van het stelsel. In 2005 heeft de minister onderstreept dat de algemene hectaretoelage (flat rate) een belangrijk onderdeel van de discussie zal uitmaken (LNV, 2005, p. 72; zie ook brieven van de minister aan Tweede Kamer in april 2004 en september 2006).

Afbakening

In de studie worden niet als onderwerpen meegenomen de mogelijkheden van korting of aftopping van de toeslagen (incl. modulatie). Ook de financiering van het GLB in de komende jaren wordt niet in beschouwing genomen. Hetzelfde geldt voor cross compliance, het stelsel van voorwaarden voor het ontvangen van de toeslagen. Administratieve lasten en mogelijkheden om deze te verminderen, wat bij de vereenvoudiging van het GLB een belangrijk doel is, zijn ook geen onderwerpen van studie in dit rapport. In de analyses in het rapport worden ook de mogelijke veranderingen in het GLB en de gevolgen daarvan, bijvoorbeeld voor de zuivel het beëindigen van de quotering en voor andere producten bijvoorbeeld als gevolg van WTO-onderhandelingen en de vereenvoudiging van marktordeningen ('Health check') niet meegenomen.

1.2 Werkwijze en uitgangspunten

In deze studie, waarin de mogelijke gevolgen van veranderingen in het toeslagstelsel centraal staan is enerzijds de aandacht gevestigd op de directe effecten voor de landbouwbedrijven, anderzijds op de indirecte, dynamische effecten voor de landbouw en de daarmee verbonden bedrijvigheid (agribusiness). Voor het bepalen van de directe effecten is gebruik gemaakt van de informatie van de CBS-landbouwtelling en het LEI-informatienet. De dynamische effecten zijn in beeld gebracht met het model DRAM en met CAPRI en daarop aansluitend met het input-outputmodel voor de agrosector als geheel (het agrocomplex). In de kwantitatieve analyses zijn betrokken de huidige toepassing van het toeslagenstelsel in Nederland en de mogelijke gewijzigde stelsels. De mogelijk wijzigingen worden afzonderlijk besproken (hoofdstuk 2). Ook de uitkomsten voor Nederland van de in enkele omliggende landen (Denemarken, Duitsland en het VK) gehanteerde stelsels worden gepresenteerd en in beschouwing genomen. Naast kwantitatieve analyses geeft de studie in kwalitatieve zin beschouwingen bij de mogelijke varianten op het huidige stelsel. Zo wordt ook aandacht gegeven aan de achtergronden en doelstellingen van de toeslagen en de mogelijkheden om een verantwoorde overgang in de toepassing te realiseren.

1.3 Opbouw van het rapport

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat verder in op de inhoud van het toeslagenstelsel en de mogelijke veranderingen die hierin kunnen worden aangebracht, ook aan de hand van toepassingen in enkele andere landen. Gepresenteerd worden de directe financiële gevolgen hiervan voor de primaire landbouwbedrijven, met onderscheid naar bedrijfstype en regio. Hoofdstuk 3 laat de dynamische consequenties van een stelselwijziging (flat rate) zien voor de landbouw aan de hand van de resultaten van DRAM. Aansluitend daarop worden de gevolgen voor de agrosector als geheel getoond op basis van de toepassing van het input-outputmodel. In hoofdstuk 4 wordt een aantal vragen wat betreft de mogelijke veranderingen van het toeslagenstelsel in beschouwing genomen. Deze vragen gaan onder meer over het ontkoppelen van premies, de speciale en de braaktoeslagrechten en over de AGF-clausule.

Toeslagen, mogelijkheden voor nationale uitwerking en effecten

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Nationale uitwerking, uitgangspunten voor keuzes
- 2.3 Directe effecten van verandering toeslagenstelsel
- 2.4 Conclusie

2.1 Inleiding

Ontkoppeling en toeslagenstelsels

In juni 2003 is besloten tot een (verdere) hervorming van het GLB. De toen genomen besluiten van de Europese ministers van landbouw behelzen, naast onder meer een aanpassing van het zuivelbeleid, het ontkoppelen van de productie van de premies die als inkomenscompensatie zijn verleend vanwege het verlagen van de prijzen van landbouwproducten. Bij eerdere hervormingen van het GLB (in 1992 Mac Sharry en in 1999 Agenda 2000) zijn de (gekoppelde) hectarepremie voor onder meer de teelt van granen en dierpremie voor bijvoorbeeld het houden van zoogkoeien en schapen geïntroduceerd en verhoogd. Deze premies worden als directe betalingen aan de landbouwers verleend. Door het ontkoppelen van de premies moet de grondslag van de directe betalingen opnieuw worden vastgesteld. In plaats van per product (gewas, diersoort) afzonderlijke premies uit te betalen, komt er door de ontkoppeling per bedrijf één toeslagbedrag (de 'enkele bedrijfstoelage' of 'single payment'). De Europese ministers van landbouw bieden in de in 2003 genomen hervormingsbesluiten aan de lidstaten de mogelijkheid hiervoor zelf een stelsel vast te stellen.

De mogelijke stelsels zijn:

- historische referentie, gebaseerd op de in eerdere jaren (2000-2002) ontvangen premies. Daarnaast worden voor de melk toeslagen vastgesteld op basis van het melkquotum op 31 maart van het jaar van ontkoppeling (in Nederland 2007) en zijn vanwege de in 2005 genomen besluiten over de hervorming van het suikerbeleid in de bedrijfstoelagen bedragen opgenomen aan de hand van het suikerquotum per bedrijf;
- regionaal model, met een gelijk bedrag per hectare per lidstaat of per regio binnen een land. Hierin kan nog onderscheid worden gemaakt tussen gras- en bouwland;
- een mengvorm van historisch en regionaal (zogenoemde hybride toeslagstelsel). Dit stelsel kan statisch zijn of dynamisch; in het laatste geval wordt gespreid over een aantal jaren een overgang gemaakt naar een regionaal stelsel.

Daarnaast geldt nog dat de landen die in 2004 zijn toegetreden gedurende maximaal vijf jaar vereenvoudigde rechtstreekse steun ('een enkele areaalbetaling') mogen toekennen op basis van een forfaitair bedrag per hectare landbouwgrond. Mede door de Europese aanpassingen van het zuivelbeleid van 2003 en vanaf 2005 van het suikerbeleid krijgt het toeslagenstelsel een aanzienlijke betekenis voor de landbouw in Nederland (De Bont et al., 2006).

De toeslagbedragen zijn omvangrijk in relatie tot het inkomen van veel bedrijven. Om deze reden is de keuze van het stelsel ook mede bepalend voor de continuïteitskansen van bedrijven. Mede tegen deze achtergrond is het van belang zorgvuldigheid te betrachten bij een mogelijke overgang naar een ander stelsel. Dit is dan ook een van de aanleidingen voor deze analyse.

Uitzonderingen op ontkoppeling

In 2003 is, zoals aangeduid, de ontkoppeling van de premies als een belangrijk principe voor het landbouwbeleid in de komende jaren ingevoerd. Op deze regel zijn enkele uitzonderingen gemaakt, die hetzij in de gehele EU gelden dan wel per lidstaat kan worden gekozen.

In de hele EU geldende uitzonderingen zijn de gedeeltelijke koppeling van de aardappel-zetmeelpremie (60%; 40% van de premie is dus ontkoppeld en in de bedrijfstoelage opgenomen) en voor gedroogde voedergewassen (voornamelijk gras en luzerne; hiervoor wordt een bedrag van 35,41 euro per ton in de toeslag opgenomen, de rest blijft voor de drogerij). Daarnaast zijn er (gedeeltelijke) koppelingen in EU afgesproken voor hop, olijfolie en tabak. Nederland heeft enkele koppelingen vastgesteld, op basis van de door de EU gegeven mogelijkheden (opties). Dit betreft de slachtpremies voor volwassen runderen (80 euro per dier) en voor vleeskalveren (50 euro) en de premie voor vlaszaad;

de premie voor (vezel)vlas is wel ontkoppeld. In andere EU-landen worden uiteenlopende koppelingen toegepast (EC, Overview of the implementation of CAP reform, versie 1.9.2006; Bruins et al., 2006). Sommige koppelingen in andere landen zijn volledig gelijk aan die in Nederland, zoals de vlaszaadpremie in België, of ten dele, zoals de gedeeltelijke koppeling van de slachtpremie voor vleeskalveren in België en Frankrijk. Bij de discussie over een mogelijke overgang van het toeslagenstelsel worden deze uitzonderingen op de regel van ontkoppeling ook in beschouwing genomen. Hetzelfde geldt voor de bij de hervorming van het GLB vastgestelde zogenoemde AGF-clausule. Deze clausule houdt in dat voor de hectares waarop aardappelen (geen zetmeelaardappelen), groenten en fruit worden geteeld geen toeslagen worden uitbetaald (de voor die hectares geldende rechten kunnen in de betreffende jaren met de teelt van agf-gewassen op die oppervlakte niet worden verzilverd). Om alle aan het bedrijf toegekende rechten te kunnen verzilveren dient voor de teelt van agf-gewassen het bedrijf dus in beginsel over grond te beschikken waarop geen toeslagrechten rusten. Dit kan het geval zijn wanneer in de referentieperiode (2000-2002) ook al geen premiewaardige gewassen zijn verbouwd (dus wanneer het bouwplan van het bedrijf gelijk is gebleven) of doordat, na de implementatie van het stelsel, de toeslagrechten afzonderlijk (zonder grond) zijn verkocht.

Soorten toeslagen

Er bestaan verschillende soorten toeslagrechten. Naast de gewone toeslagrechten gaat het om braaktoeslagrechten en om speciale toeslagrechten (LNV, website, gevolgen akkerbouw; Bruins et al., 2006). De braaktoeslagrechten moeten bij voorrang worden benut. Dat wil zeggen dat er grond braak moet worden gelegd om de betreffende toeslag te ontvangen. De braakverplichting is voor 'grotere telers' (92 ton) ingesteld bij de hervorming van het graanbeleid. Het aantal braaktoeslagrechten van een bedrijf is gebaseerd op de oppervlakte (in ha) die in de referentieperiode verplicht braak werd gelegd. Bij de speciale toeslagrechten gaat het om bedragen hoger dan 5.000 euro per hectare. Deze komen voor op bedrijven met vee en weinig grond. Om deze rechten te benutten moet meer dan de helft van de grootvee-eenheden in de referentieperiode worden aangehouden. Deze onderverdeling in soorten toeslagrechten is vastgesteld door de EU. Deze zou in het kader van genoemde vereenvoudiging van het GLB heroverwogen kunnen worden.

2.2 Nationale uitwerking, uitgangspunten voor keuzes

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 en de inleiding van dit hoofdstuk zijn er verschillende elementen van en met betrekking tot het systeem van toeslagen die de komende jaren heroverwogen kunnen worden. Voor de analyses in dit rapport (in dit hoofdstuk en hoofdstuk 3) wordt er van uit gegaan dat bij het toepassen van regionalisatie (*flat rate*) een volledige ontkoppeling van de premies kan plaatsvinden respectievelijk volledige ontkoppeling noodzakelijk is. De hierboven genoemde uitzonderingen (gehele of gedeeltelijke koppelingen) vervallen dan. Bij een volledige ontkoppeling zou het ook passend zijn dat de AGF-bepaling, de braaktoeslagrechten en de speciale toeslagrechten vervallen. Op deze onderwerpen wordt nog verder in hoofdstuk 4 ingegaan. In de volgende paragraaf (2.3) ligt het accent op het weergeven van de directe financiële gevolgen van een verandering in het toeslagstelsel voor landbouwbedrijven. Het betreft de gevolgen voor het inkomen uitgaande van de bestaande bedrijfsstructuur en zonder aanpassingen in het agrarisch grondgebruik en de veestapel.

2.3 Directe effecten van verandering toeslagenstelsel

2.3.1 Uitgangspositie en probleemstelling

Nederland heeft voor de toekenning van bedrijfstoelagen gekozen voor de variant van historische referenties. Dit werkt uit in sterk uiteenlopende bedragen per hectare. Boven het gemiddelde toeslagbedrag van 440 euro per hectare (zonder kortingen) komt ongeveer 30% van de bedrijven (tabel 2.1). Deze bedrijven hebben bijna 50% van de landbouwgrond in gebruik. Een groot deel van de bedrijven beneden het gemiddelde bedrag heeft geen of vrijwel geen toeslagrechten. Bijna 40% van de bedrijven met 15% van de grond heeft een toeslag van minder dan 150 euro per hectare. Bedrijven zonder toeslagen zijn vooral tuinbouwbedrijven.

Tabel 2.1 Verdeling toeslag (in %) op basis van historische referentie per hectare cultuurgrond								
Toeslagbedrag in euro	0	0 - 150	150 - 300	300 - 440	440 - 600	600 - 1000	> 1000	Totaal
Verdeling aantal bedrijven (%)	28	10	15	16	16	12	3	100
Toeslag per hectare	0	85	230	370	520	705	2.195	440
Aantal hectare	4,7	19,2	27,4	30,1	39,8	36,5	14,0	23,3
Verdeling hectares	6	9	17	21	28	18	2	100
Procentuele verdeling van de bedrijven naar bedrijfstype								
Akkerbouw	2	9	29	35	17	8	0	15
Melkvee	1	2	5	26	68	75	25	26
Vleeskalveren	0	0	0	0	0	0	36	1
Overige bedrijven met toeslag	2	89	66	39	15	16	38	31
Bedrijven zonder toeslag	94	0	0	0	0	0	0	26
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100
Procentuele verdeling van de bedrijven naar regio								
Zandgebieden	35	39	41	38	27	55	75	39
Weidegebieden	18	22	13	17	26	12	8	18
Veenkoloniën	2	1	1	2	5	4	0	2
Kleigebieden	46	38	46	43	43	28	17	41
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwelling

De bedrijven met een hoger bedrag dan het gemiddelde van 440 euro per hectare zijn vooral melkveebedrijven, akkerbouwbedrijven met een Veenkoloniaal bouwplan en vleeskalverenbedrijven. Laatste genoemde bedrijven hebben, met gemiddeld ongeveer 10 hectare grond, veruit het hoogste bedrag per hectare (tabel 2.2). De bedrijven met een hoger dan gemiddeld toeslagbedrag per hectare zijn vooral te vinden in de zandgebieden; de bedrijven in deze gebieden zijn sterk vertegenwoordigd in de groepen met een bedrag vanaf 600 euro per hectare (tabel 2.1). In het midden, oosten en zuiden van het land zijn de bedragen per hectare veelal hoger dan in het noorden en westen (Hermans et al., 2006).

	Gemiddelde bedrijfstoeslag op basis van historische referentie, in euro per hectare per bedrijfstype						Totaal
	Akkerbouw		Melkvee	Vleeskalveren	Overige bedrijven met toeslag	Bedrijven zonder toeslag	
	Nederland	Veenkoloniën					
Oppervlakte (ha)	38,7	61,9	40,0	9,9	18,2	4,6	23,3
Oppervlakte grasland	2,0	1,9	31,7	4,0	9,9	2,7	12,5
Oppervlakte voedergewassen	2,0	1,2	6,8	5,0	2,5	0,0	3,0
Oppervlakte marktbaar gewassen	34,7	58,8	1,4	0,9	5,8	1,9	7,9
Toeslag per hectare cultuurgrond	345	560	565	3.940	325	0	440

Bron: LEI, bewerking CBS-Landbouwelling

2.3.2 Toepassing van flat rate

Toepassing van flat rate (in de eenvoudigste vorm, een uniform bedrag per hectare van ongeveer 440 euro voor geheel Nederland, zie tabel 2.1) zou voor ongeveer 16% van de bedrijven een nadeel opleveren van meer dan 5.000 euro (tabel 2.3). Een beperkte groep bedrijven, ongeveer 3% van de bedrijven, zou zelfs een nadeel ondervinden van meer dan 20.000 euro. Daartegenover heeft 14% van de bedrijven een voordeel van meer dan 5.000 euro. Een verschil van 5.000 euro per bedrijf kan als substantieel worden gezien. Dit is ongeveer 10% van het totale gemiddelde inkomen per jaar per bedrijf in de afgelopen jaren. De bedrijven met een nadeel van meer dan 5.000 euro bij een overgang naar flat rate zijn in hoofdzaak melkveebedrijven (zie ook tabel 2.18). Naast de zandgebieden hebben de Veenkoloniën relatief veel bedrijven met een nadeel van meer dan 5.000 euro (zie ook tabel 2.19)

Tabel 2.3

**Effect van systeem met 1 flat rate bedrag en 1 regio ten opzichte van
huidig systeem bedrijfstoelagen**

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Verdeling aantal bedrijven (%)	16	6	9	10	34	12	14	100
Toeslag o.b.v. referentie	33.200	18.700	11.700	1.100	2.900	4.800	9.400	10.300
Toeslag bij 1 flat rate	19.100	15.000	10.600	1.100	4.000	8.400	21.400	10.300
Procentuele verdeling van de bedrijven naar bedrijfstype								
Akkerbouw	7	9	19	6	14	17	32	15
Melkvee	71	75	52	4	9	11	6	26
Vleeskalveren	8	1	0	0	0	0	0	1
Overige bedrijven met toeslag	14	16	29	10	41	44	42	31
Bedrijven zonder toeslag	0	0	0	80	36	28	20	26
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100
Procentuele verdeling van de bedrijven naar regio								
Zandgebieden	51	37	33	28	46	35	23	39
Weidegebieden	14	24	25	16	16	19	18	18
Veenkoloniën	5	3	3	2	1	1	1	2
Kleigebieden	30	35	40	54	36	44	58	41
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

¹⁾ deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100

Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouw telling

Naast de eenvoudigste vorm van flat rate (Nederland is een regio en kent een uniform toeslagbedrag per hectare) zijn er andere vormen mogelijk en wel op basis van:

- Nederland wordt onderscheiden in verschillende regio's. In de analyse is uitgegaan van een indeling in vier landbouwgebieden: Zand, Weide, Veenkoloniën en Overig (Klei);
- Per regio wordt één toeslag gehanteerd (het gemiddelde van het gebied) of er wordt nog een onderscheid gemaakt tussen grasland (incl. voedergewassen) en bouwland (overige landbouwgrond).
- Onderscheiden toeslagbedragen voor grasland (incl. voedergewassen) resp. bouwland kunnen ook gelden voor geheel Nederland (een regio).

Bij de vaststelling van de toeslagbedragen zijn aan grasland (incl. voedergewassen) de toeslagen voor melk en dieren (inclusief de slachtpremies) en de snijmaispremies gekoppeld, terwijl de toeslagen voor bouwland zijn gebaseerd op de (andere) gewaspremies.

Dit resulteert in de volgende vier varianten:

- 1) 1 regio, 1 toeslag
- 2) 1 regio, 2 toeslagen
- 3) 4 regio's, 1 toeslag per gebied
- 4) 4 regio's, 2 toeslagen per gebied

Tabel 2.4 biedt een overzicht van toeslagbedragen bij de vier verschillende varianten van flat rate. Hierbij is nog een onderscheid gemaakt wat betreft de toedeling van snijmais, hetzij met grasland in een categorie, hetzij gevoegd bij bouwland (marktbaar gewassen).

Tabel 2.4		Toeslagen (in euro per hectare) bij regionalisatie in Nederland en per gebied (maïs wel en niet bij marktbaar gewas gerekend)			
	Alle cultuurgrond	Maïs bij voeder		Maïs bij marktbaar gewas	
		Gras- en voedergewas	Marktbaar gewas	Gras- en voedergewas	Marktbaar gewas
Landelijk					
1 regio 1 toeslag per hectare	440				
1 regio 2 toeslagen per hectare		550	275	595	300
Zandgebied					
4 regio's 1 toeslag per hectare	545				
4 regio's 2 toeslagen per hectare		695	180	865	275
Weidegebied					
4 regio's 1 toeslag per hectare	420				
4 regio's 2 toeslagen per hectare		450	165	455	255
Veenkoloniën					
4 regio's 1 toeslag per hectare	520				
4 regio's 2 toeslagen per hectare		495	530	530	515
Kleigebied					
4 regio's 1 toeslag per hectare	385				
4 regio's 2 toeslagen per hectare		505	285	530	295

Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouw telling

Toepassing van de hierboven genoemde vormen (varianten 2 tot en met 4) van flat rate levert nauwelijks minder spreiding op van de effecten ten opzichte van het huidige Nederlandse historische systeem van toeslagrechten. Heeft bij 1 flat rate 30% van de bedrijven een grotere afwijking dan 5.000 euro in zijn toeslagrechten (tabel 2.2); bij een systeem van 2 flat rates is dat nog 26% (tabel 2.5). Bij een flat rate bedrag per regio zijn de positieve effecten ten opzichte van het systeem van 1 flat rate voor geheel Nederland erg gering (tabel 2.6). De groep van bedrijven met een positief of negatief effect van meer dan 5.000 euro is dan nog 29%. Een nadeel van meer dan 5.000 euro heeft nog 15% van de bedrijven. Bij het toepassen van een systeem van 2 flat rates voor de 4 regio's is het aandeel van de bedrijven met een (positief of negatief) effect van meer dan 5.000 euro wel wat meer teruggelopen, namelijk naar 25% (tabel 2.7). Een nadeel van meer dan 5.000 euro heeft nog 13% van de bedrijven. Deze hebben gemiddeld een nadeel van ongeveer 15.000 euro. Het toepassen van stelsels met een of twee flat rate bedragen per regio vermindert vooral het aantal bedrijven met een nadeel van meer dan 5.000 euro in de zandgebieden en in de Veenkoloniën (Zie ook tabel 2.19).

Conclusie

Elk van de besproken vormen van flat rate heeft tot gevolg dat een substantiële groep van bedrijven (13 tot 16%) een nadeel heeft van meer dan 5.000 euro. Het gemiddelde nadeel van deze bedrijven is steeds ongeveer 15.000 euro. Bij elke vorm van flat rate zijn het vooral melkveebedrijven en vleeskalverenbedrijven die een dergelijk groot nadeel ondervinden. Voor de vleeskalverenbedrijven maakt het nagenoeg niet uit welke vorm van flat rate wordt

toegepast, in elk geval is het nadeel fors. Voor de melkveebedrijven is de groep met een groot nadeel kleiner wanneer voor geheel Nederland of per gebied met twee flat rate bedragen wordt gewerkt. Voor de akkerbouwbedrijven wordt dan de groep bedrijven met een nadeel van meer dan 5.000 euro echter juist groter. De nadelen van een flat rate zonder regio-indeling komen vooral terecht bij bedrijven in de zandgebieden.

Tabel 2.5

Effect van systeem met 2 flat rate bedragen en 1 regio ten opzichte van huidige systeem bedrijfstoelagen

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Verdeling aantal bedrijven (%)	14	6	11	10	34	13	12	100
Toeslag o.b.v. referentie	34.500	19.100	12.100	1.200	3.600	5.700	8.600	10.300
Toeslag bij 2 flat rates NL systeem	19.000	15.500	10.900	1.200	4.600	9.200	19.800	10.100
Procentuele verdeling van de bedrijven naar bedrijfstype								
Akkerbouw	15	20	29	5	13	13	16	15
Melkvee	60	63	44	5	13	19	16	26
Vleeskalveren	9	1	0	0	0	0	0	1
Overige bedrijven met toeslag	16	16	26	11	38	42	46	31
Bedrijven zonder toeslag	0	0	0	79	36	26	21	26
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100
Procentuele verdeling van de bedrijven naar regio								
Zandgebieden	50	39	35	31	46	34	24	39
Weidegebieden	10	16	17	16	17	22	26	18
Veenkoloniën	7	3	2	2	1	1	2	2
Kleigebieden	33	42	47	51	36	43	48	41
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

¹⁾ Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwtelling

Tabel 2.6

**Effect van systeem met 1 flat rate bedragen 4 regio's ten opzichte van
huidig systeem bedrijfstoelagen**

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Verdeling aantal bedrijven (%)	15	7	10	9	33	13	14	100
Toeslag o.b.v. referentie	33.900	19.200	12.000	1.100	3.000	4.800	8.400	10.300
Toeslag bij 1 flat rate en 4 regio's	19.800	15.600	10.800	1.100	4.100	8.400	20.100	10.300
Procentuele verdeling van de bedrijven naar bedrijfstype								
Akkerbouw	8	11	23	4	13	19	27	15
Melkvee	71	73	50	4	10	10	7	26
Vleeskalveren	9	1	0	0	0	0	0	1
Overige bedrijven met toeslag	13	15	26	9	40	45	46	31
Bedrijven zonder toeslag	0	0	0	83	37	26	20	26
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100
Procentuele verdeling van de bedrijven naar regio								
Zandgebieden	36	35	31	25	45	46	39	39
Weidegebieden	17	25	23	16	16	16	16	18
Veenkoloniën	3	4	3	2	2	2	3	2
Kleigebieden	44	36	44	56	37	36	42	41
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

¹⁾ Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwelling;

Tabel 2.7

**Effect van systeem met 2 flat rate bedragen en 4 regio's ten opzichte van
huidig systeem bedrijfstoelagen**

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Verdeling aantal bedrijven (%)	13	7	12	10	33	13	12	100
Toeslag NL o.b.v. referentie	34.600	19.300	11.600	1.200	3.700	5.200	8.300	10.300
Toeslag bij 2 flat rates en 4 regio's	19.400	15.700	10.500	1.200	4.800	8.700	19.400	10.000
Procentuele verdeling van de bedrijven naar bedrijfstype								
Akkerbouw	12	21	31	4	12	14	17	15
Melkvee	63	63	40	5	13	16	14	26
Vleeskalveren	10	1	0	0	0	0	0	1
Overige bedrijven met toeslag	15	15	28	10	38	44	49	31
Bedrijven zonder toeslag	0	0	0	82	37	26	20	26
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100
Procentuele verdeling van de bedrijven naar regio								
Zandgebieden	38	30	36	29	44	45	37	39
Weidegebieden	18	24	19	17	17	16	17	18
Veenkoloniën	2	3	3	2	2	2	3	2
Kleigebieden	42	43	43	52	38	37	42	41
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

¹⁾ Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwelling;

2.3.3 Toepassing van toeslagenstelsels in andere landen

Tegen de achtergrond van voorgaande conclusie is de vraag relevant of de toepassing van het toeslagenstelsel van een ander land kan bijdragen aan de oplossing van de problematiek.

De vraag is dus of de overgang van het huidige historische stelsel naar het stelsel van een ander EU-land minder grote (directe financiële) veranderingen op bedrijfsniveau levert. Hiertoe worden in beschouwing genomen de stelsels in Denemarken, Duitsland en het VK (zie bijlage voor een korte beschrijving). Denemarken en Duitsland hebben gekozen voor toepassingsvormen die de overgang naar het uiteindelijk wenselijk geachte flat rate stelsel (in Duitsland op het niveau van een deelstaat, in Denemarken nationaal) dienen te vergemakkelijken. In het Duitse systeem blijven er ten opzichte van Denemarken meer toeslagen, namelijk van de dierpremies, op historische basis vastgesteld. De dan nog resterende bedragen per hectare zijn onder het Duitse systeem hierdoor lager dan onder het Deense systeem (tabel 2.8). Het Duitse systeem heeft niet als doel uit te komen op een uniform landelijk toeslagbedrag per hectare, maar wel per deelstaat. Het Engelse systeem maakt een onderscheid naar gebieden aan de hand van de natuurlijke omstandigheden. Als zodanig wordt het ook in de analyse betrokken. Hierbij is de vraag relevant of een van deze 'buitenlandse' stelsels de overgang naar een flat rate (variant 1) kan vergemakkelijken. Dit kan het geval zijn wanneer door de toepassing van een 'buitenlands model' de verschillen in toeslagbedrag per bedrijf richting het flat rate bedrag per bedrijf worden verkleind.

Tabel 2.8 Resterende premiebedragen Deens en Duits model per hectare (in euro)

	Deens ¹⁾	Duits ²⁾
Per ha cultuurgrond	377	331
Per ha marktbaar gewas (incl. maïs)	280	280
Per ha grasland	105	54

¹⁾ Bij historische referentie van melk- en vleeskalfpremie en 60% van zetmeelaardappelpremie
²⁾ Bij historische referentie van melk-, vleeskalf-, zoogkoe-, ooi- en stierpremie en 60% van zetmeelaardappelpremie
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwelling

Tabel 2.9 Toeslagen per hectare in Nederland per bedrijfstype bij toepassing Deens model

	Akkerbouw	Melkvee	Vleeskalveren	Overige bedrijven met toeslag	Bedrijven zonder toeslag	Totaal
Eén toeslag	405	540	3.895	275	160	440
Toeslag marktbaar gewassen	320	285	285	295	280	305
Toeslag gras/voeder (excl. maïs)	165	710	9.525	255	105	590
Idem gras/voeder (incl. maïs)						
Toeslag marktbaar gewassen	320	290	305	300	280	310
Toeslag gras/voeder (incl. maïs)	125	595	4.195	220	105	490

Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwelling

Denemarken; effecten van de 'Deense' toepassing voor Nederland

Tabel 2.9 laat de toeslagbedragen per hectare zien van de toepassing van het Deense stelsel in Nederland. Hierbij is nog als subvariant genomen dat snijmais bij grasland wordt gevoegd. In dat geval is de toeslag per hectare voor gras en voedergewassen lager dan wanneer snijmais bij de marktbaar gewassen is gerekend. Bij de varianten (naar een of twee flat rates) van het Deense stelsel neemt het aantal bedrijven met een groot nadeel bij de overgang van 'historisch' naar de toepassing van flat rate duidelijk af, (tabel 2.10 en 2.11). Er zijn dan nog 5% resp. 4% van de bedrijven met een nadeel van meer dan 5.000 euro in plaats van 13 tot 16% bij de besproken 'Nederlandse' flat rate stelsels (tabellen 2.5, 2.6, 2.7). Dit wordt vooral veroorzaakt doordat er in Denemarken voor een groot deel een 'historische koppeling' blijft tussen het bedrijf en de toeslag. Het zijn nu echter wel voor een belangrijk deel andere bedrijven dan akkerbouw-, melkvee- en vleeskalverbedrijven, namelijk de 'overige premiebedrijven', die geconfronteerd worden met een (fors) nadeel. De toeslagbedragen voor deze bedrijven liggen in het Deense systeem veel lager dan bij gewone toepassing van flat rate (vgl. tabel 2.2). De melkveebedrijven als geheel ondervinden bij een flat rate onder de Deense toepassing wel een nadeel, maar dat is veel kleiner dan bij de overgang naar het gewone flat rate systeem (zie ook tabel 2.16). Reden van de geringere nadelen voor de melkveehouders is dat de melktoeslag buiten de flat rate hectarebedragen wordt gehouden.

Tabel 2.10		Effect van Deens systeem met 1 flat rate ten opzichte van huidig systeem bedrijfstoelagen in Nederland						
Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Verdeling aantal bedrijven (%)	4	7	34	25	16	5	8	100
Toeslag o.b.v. referentie	26.100	21.700	12.300	2.000	5.200	11.000	19.000	10.300
Toeslag bij 1 flat rate Deens model	11.700	18.300	11.100	2.000	6.100	14.600	30.400	10.300
Procentuele verdeling van de bedrijven naar bedrijfstype								
Akkerbouw	10	11	10	7	24	34	35	15
Melkvee	23	50	51	2	5	13	25	26
Vleeskalveren	1	1	1	4	1	0	0	1
Overige bedrijven met toeslag	64	38	37	21	29	28	25	31
Bedrijven zonder toeslag	2	1	1	66	41	25	15	26
Procentuele verdeling van de bedrijven naar regio								
Zandgebieden	34	26	38	47	43	36	28	39
Weidegebieden	19	28	24	14	12	7	9	18
Veenkoloniën	2	2	2	2	3	3	3	2
Kleigebieden	45	43	36	37	43	54	60	41

¹⁾ Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwstelling;

Tabel 2.11 Effect van Deens systeem met 2 flat rate bedragen ten opzichte van huidige systeem bedrijfstoelagen in Nederland

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Verdeling aantal bedrijven (%)	5	5	24	14	40	8	4	100
Toeslag o.b.v. referentie	32.500	15.600	9.400	2.800	8.100	15.900	18.400	10.300
Toeslag bij 2 flat rates Deens model	19.700	12.000	8.500	2.800	9.000	19.300	28.200	10.300
Procentuele verdeling van de bedrijven naar bedrijfstype								
Akkerbouw	41	41	25	3	7	12	25	15
Melkvee	11	12	20	8	35	49	29	26
Vleeskalveren	1	1	2	2	1	0	0	1
Overige bedrijven met toeslag	46	45	52	23	22	19	26	31
Bedrijven zonder toeslag	1	0	1	63	36	19	20	26
Procentuele verdeling van de bedrijven naar regio								
Zandgebieden	27	31	51	41	38	23	23	39
Weidegebieden	8	10	10	14	23	28	18	18
Veenkoloniën	9	6	2	2	2	1	2	2
Kleigebieden	55	54	36	43	37	47	57	41

¹⁾ Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwelling

Bij twee flat rates onder de Deense toepassing ondervindt echter de akkerbouw een nadeel, zowel in de kleigebieden als de Veenkoloniën. Dat is zichtbaar in tabel 2.11.

Voor vleeskalverhouders is het Deense systeem met een en ook met twee flat rates relatief aantrekkelijk. De vleeskalverhouderij verliest dan vrijwel geen toeslagbedrag omdat hiervoor uitgegaan is van behoud van de individuele, historische toeslagen.

Duitsland, effecten van de 'Duitse' toepassing voor Nederland

De verschillen tussen het Deense en het Duitse model zijn niet groot wanneer het Duitse model zonder regio-indeling voor geheel Nederland wordt toegepast (tabel 2.12 en 2.13). Het Duitse systeem met een flat rate bedrag levert minder bedrijven op met een nadeel van meer dan 5.000 euro, namelijk nog 3 %. Ook bij de toepassing van twee flat rate bedragen heeft 3% van de bedrijven een dergelijk groot nadeel. Bij een flat rate bedrag zijn het voornamelijk melkveebedrijven die een nadeel ondervinden. Bij twee bedragen zijn het vooral akkerbouwbedrijven die een nadeel ondervinden, zij zijn oververtegenwoordigd in de groep met een nadeel van meer dan 5.000 euro (tabel 2.13, zie ook tabel 2.16).

Tabel 2.12 Effect van Duits systeem met 1 flat rate bedrag ten opzichte van huidige systeem bedrijfstoeslagen in Nederland

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Verdeling aantal bedrijven (%)	3	7	36	27	16	5	6	100
Toeslag o.b.v. referentie	43.500	28.800	11.900	1.400	4.900	10.700	18.000	10.300
Toeslag bij 1 flat rate Duits model	31.300	25.500	10.800	1.400	5.800	14.300	28.600	10.300
Procentuele verdeling van de bedrijven naar bedrijfstype								
Akkerbouw	36	19	15	2	22	28	32	15
Melkvee	27	63	47	2	6	18	24	26
Vleeskalveren	1	0	2	2	0	0	0	1
Overige bedrijven met toeslag	34	17	36	32	29	28	26	31
Bedrijven zonder toeslag	2	1	1	61	43	26	17	26
Procentuele verdeling van de bedrijven naar regio								
Zandgebieden	21	31	43	39	41	36	28	39
Weidegebieden	12	18	21	19	12	8	11	18
Veenkoloniën	8	5	2	2	2	2	2	2
Kleigebieden	59	46	34	40	44	54	59	41

¹⁾ Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwtelling

Tabel 2.13 Effect van Duits systeem met 2 flat rate bedragen ten opzichte van huidige systeem bedrijfstoeslagen in Nederland

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Verdeling aantal bedrijven (%)	3	5	29	17	37	5	4	100
Toeslag o.b.v. referentie	41.000	22.400	13.900	3.000	5.900	11.300	16.400	10.300
Toeslag bij 2 flat rates Duits model	29.800	18.900	13.000	3.000	6.600	14.900	26.500	10.300
Procentuele verdeling van de bedrijven naar bedrijfstype								
Akkerbouw	60	45	20	2	7	21	28	15
Melkvee	12	26	42	11	23	22	22	26
Vleeskalveren	1	1	2	3	1	0	0	1
Overige bedrijven met toeslag	27	27	35	25	33	29	28	31
Bedrijven zonder toeslag	1	1	1	60	35	28	21	26
Procentuele verdeling van de bedrijven naar regio								
Zandgebieden	17	33	53	42	32	34	25	39
Weidegebieden	5	6	11	16	28	11	14	18
Veenkoloniën	14	6	2	1	1	1	2	2
Kleigebieden	65	55	35	41	39	53	59	41

¹⁾ Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwtelling

Regio specificatie

Het is de vraag of een analoog aan Duitsland te kiezen regio-indeling leidt tot minder grote verschillen met het huidige historische referentiestelsel. Hiertoe is voor Nederland in plaats van de indeling in landbouwgebieden (zie varianten 3 en 4) gekozen voor de indeling in 12 provincies. De berekening op provincieniveau levert (in eerste instantie, wanneer de verschillen groter mogen zijn dan 100 euro per hectare) grote verschillen op tussen de toeslagbedragen per provincie (figuur 2.1, op basis van Duits model alle bedrijven en een toeslag per provincie). Bedrijven in Noord- en Zuid-Holland en Zeeland ontvangen een toeslag bedrag per hectare beneden het landelijk gemiddelde bedrag van 440 euro. De oorzaak is dat in de westelijke provincies de melkveehouderij relatief extensief is en er veel grond is zonder toeslag, vooral in de tuinbouw en voor poot- en consumptieaardappelen. De bedrijven in Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel komen met het gemiddelde toeslagbedrag het meest boven het landelijke gemiddelde uit. Dit zijn provincies met veel veehouderij, waaronder ook vleeskalveren, en veel snijmais in plaats van grasland in vergelijking met andere provincies.

Het Duitse stelsel gaat uit van afzonderlijke toeslagbedragen per hectare voor grasland resp. voor bouwland. Ook deze bedragen lopen per provincie uiteen (figuur 2.1). Wanneer op basis van deze bedragen de toeslagen worden berekend en toegekend, zijn de verschillen met de toekenning op basis van de historische referentie (het huidige Nederlandse stelsel) ongeveer even groot als wanneer in Nederland het flat rate stelsel (variant 1) wordt ingevoerd (tabel 2.3). De toepassing van de Duitse (provincie) variant zou in totaal voor ongeveer 29% van de bedrijven een verschil (positief of negatief) opleveren van meer dan 5.000 euro (tabel 2.14). Een nadelig verschil van meer dan 5.000 is er dan voor 15% van de bedrijven. Ook de toepassing van een flat rate voor alle bedrijven in Nederland levert voor 30% van de bedrijven een (positief of negatief) verschil op dat groter is dan 5.000 euro.

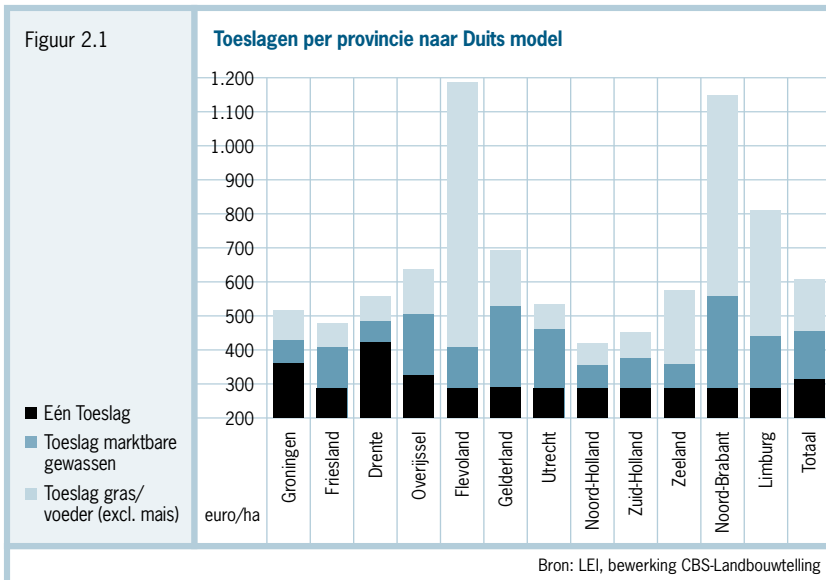
Tabel 2.14

Effect van Duits systeem met 1 flat rate bedrag per provincie ten opzichte van huidig systeem bedrijfstoelagen in Nederland

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Verdeling aantal bedrijven (%)	15	7	10	9	33	12	14	100
Toeslag o.b.v. referentie	33.900	19.100	12.100	1.000	3.000	4.700	8.800	10.300
Toeslag bij 1 flat rate per provincie	19.900	15.400	10.900	1.000	4.100	8.300	20.400	10.300
Procentuele verdeling van de bedrijven naar bedrijfstype, verticaal = 100								
Akkerbouw	8	11	22	3	14	17	28	15
Melkvee	71	74	51	4	9	11	7	26
Vleeskalveren	9	1	0	0	0	0	0	1
Overige bedrijven met toeslag	13	14	26	9	40	46	45	31
Bedrijven zonder toeslag	0	0	0	84	36	27	20	26
Procentuele verdeling van de bedrijven naar regio, verticaal = 100								
Zandgebieden	44	37	32	28	45	40	31	39
Weidegebieden	20	24	22	17	16	16	15	18
Veenkoloniën	5	3	2	2	2	1	2	2
Kleigebieden	32	36	44	54	37	42	52	41
Procentuele verdeling van de bedrijven naar provincie, verticaal = 100								
Groningen	7	6	6	2	3	4	5	4
Friesland	13	11	10	3	6	7	8	8
Drenthe	8	7	6	3	4	5	5	5
Overijssel	14	18	16	5	12	13	8	12
Flevoland	2	1	2	1	1	4	8	3
Gelderland	15	17	16	12	20	20	15	17
Utrecht	4	6	6	2	4	4	3	4
Noord-Holland	5	7	6	9	7	7	9	7
Zuid-Holland	6	9	9	39	10	6	5	11
Zeeland	2	4	9	2	4	5	7	4
Brabant	19	12	10	13	21	19	20	18
Limburg	5	3	5	9	9	7	6	7
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100
Procentuele verdeling van de bedrijven naar provincie horizontaal = 100								
Groningen	24	9	14	4	22	10	17	100
Friesland	25	10	12	3	25	11	14	100
Drenthe	22	9	12	5	27	11	13	100
Overijssel	16	10	13	4	34	13	10	100
Flevoland	12	2	6	5	15	17	43	100
Gelderland	13	7	9	7	39	14	12	100
Utrecht	14	10	14	5	31	13	12	100
Noord-Holland	11	6	9	12	33	13	16	100
Zuid-Holland	8	6	8	33	31	7	7	100
Zeeland	6	6	20	4	30	14	21	100
Brabant	16	4	5	7	39	13	15	100
Limburg	11	3	7	12	43	12	13	100

¹⁾ Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100

Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwtelling



In vergelijking met flat rate variant 1 zijn bij het toepassen van het Duitse model naar provincie de nadelige gevolgen voor veel bedrijven in de drie noordelijk provincies erg negatief. In Overijssel en Utrecht is dit in mindere mate het geval. Positieve effecten zijn te verwachten voor veel bedrijven in Groningen, Flevoland en Zeeland. Gemiddeld is het gunstige effect het hoogst in Flevoland, Zeeland en Noord-Holland. Deze provincies hebben naar verhouding veel bedrijven die er meer dan 5.000 euro op vooruitgaan. Vastgesteld kan worden dat de verschillen tussen het Duitse stelsel en het historische stelsel voor een groot deel gelijk zijn met de verschillen tussen het historische stelsel en het flat rate stelsel (volgens variant 1).

Engeland, effecten van de 'Engelse' toepassing voor Nederland

Binnen Nederland kan in beginsel naar het voorbeeld van Engeland onderscheid worden gemaakt tussen de 'benadeelde gebieden' (LFA) en gebieden zonder handicaps (niet-LFA). In de Nederlandse situatie is er geen aanleiding te kiezen voor een driedeling zoals in Engeland, waar in de betreffende heide- respectievelijk heuvelgebieden de landbouw zeer extensief is. Deze gebieden wil Engeland kennelijk niet laten profiteren van de hogere toeslagbedragen die gelden voor de 'gewone landbouwgebieden' (zie bijlage). In de Nederlandse LFA-gebieden³⁾ bevindt zich ongeveer 20% van de bedrijven. Gemiddeld komt het toeslagbedrag (bij flat rate met 1 toeslag per gebied) in de LFA-gebieden wat hoger uit dan in de gebieden zonder handicaps (tabel 2.15). De reden daarvan is vooral dat in de LFA-gebieden naar verhouding meer veehouderij voorkomt. De omvang van de akkerbouw (zie de gemiddelde oppervlakte marktbaar gewassen per bedrijf) en ook het aantal (gespecialiseerde) akkerbouwbedrijven is beperkt. Daartegenover staat een extensievere veehouderij in de LFA-gebieden. Het toeslagbedrag per ha voedergewassen is dan ook bijna 100 euro lager in de LFA-gebieden dan in de 'gewone', niet-LFA-gebieden. Vooral het lagere melkquotum per hectare is hiervan oorzaak. Het voordeel voor de bedrijven in de LFA-

³⁾ Hier is de indeling gevolgd zoals in Vogelzang et al., 2004. De door de EU erkende LFA-gebieden in Nederland hebben een geringere oppervlakte. De hier als LFA genomen gebieden komen grotendeels overeen met de Nationale Landschappen.

gebieden van een 'eigen flat rate bedrag' is gering, namelijk 15 euro per hectare, dus gemiddeld enkele honderden euro per bedrijf. Dit voordeel (375 euro, zie tabel 2.15) zou weer verloren gaan als er voor het gehele land één toeslagbedrag wordt gehanteerd. Het Engelse systeem levert dan ook geen wezenlijke bijdrage voor de overgang vanuit het stelsel met historische rechten. Het toepassen van twee toeslagbedragen (voor marktbaar gewassen resp. voor grasland) specifiek voor de LFA-gebieden is nadelig voor de LFA-gebieden ten opzichte van voor het gehele land één toeslagbedrag. De bedragen zijn in dat geval beide lager in de LFA-gebieden dan erbuiten. De effecten van een naar LFA- en niet-LFA-gebieden onderscheiden toeslagstelsel lopen per bedrijfstype uiteen. Tabel 2.15 laat zien dat de nadelige effecten hiervan (met een of twee toeslagen) voor de melkveehouderij minder nadelig zijn of zelfs positief kunnen zijn. Ook voor de akkerbouwbedrijven zijn de effecten wat gematigder.

Tabel 2.15		Effect van Engels systeem voor toeslagen per bedrijf en per hectare in LFA- en andere gebieden en effecten ten opzichte van huidige toeslagstelsel in Nederland (in euro per bedrijf)		
Engels model Alle bedrijven	niet LFA	LFA	Landelijk	
Aantal bedrijven	65.801	16.029	81.830	
Oppervlakte per bedrijf (hectare)	23,0	24,6	23,3	
w.v. ha voeder (incl. maïs)	12,4	21,3	14,1	
w.v. ha marktbaar gewassen	10,6	3,4	9,2	
Totaal toeslag	10.105	11.220	10.325	
1 toeslag (bedrag per ha)	440	455	440	
Toeslag marktbaar gewassen (bedrag per ha)	275	260	275	
Toeslag gras/voeder (incl. maïs) (bedrag per ha)	580	485	550	
Effect 1 regio met 1 toeslag per hectare	25	-375	-55	
Effect 1 regio met 2 toeslagen per hectare	-365	1.410	-15	
Engels model AKKERBOUW				
Aantal bedrijven	11.464	906	12.370	
Oppervlakte per bedrijf (hectare)	39,3	30,4	38,7	
w.v. ha voeder (incl. maïs)	3,0	5,1	3,1	
w.v. ha marktbaar gewassen	36,4	25,3	35,6	
Totaal toeslag (in euro per bedrijf)	13.535	11.110	13.360	
1 toeslag (bedrag per ha)	345	365	345	
Toeslag marktbaar gewassen (bedrag per ha)	340	375	340	
Toeslag gras/voeder (incl. maïs) (bedrag per ha)	385	330	380	
Effect 1 regio met 1 toeslag per hectare (bedrag in euro per bedrijf)	3.775	2.250	3.660	
Effect 1 regio met 2 toeslagen per hectare (bedrag in euro per bedrijf)	-1.900	-1.360	-1.860	
Engels model MELKVEEHOUDERIJ				
Aantal bedrijven	14.806	6.537	21.343	
Oppervlakte per bedrijf (hectare)	39,7	40,6	40,0	
w.v. ha voeder (incl. maïs)	34,0	38,6	35,4	
w.v. ha marktbaar gewassen	5,7	2,0	4,6	
Totaal toeslag (in euro per bedrijf)	23.215	21.120	22.575	
1 toeslag (bedrag per ha)	585	520	565	
Toeslag marktbaar gewassen (bedrag per ha)	125	125	125	
Toeslag gras/voeder (incl. maïs) (bedrag per ha)	660	540	620	
Effect 1 regio met 1 toeslag per hectare (bedrag in euro per bedrijf)	-5.730	-3.265	-4.975	
Effect 1 regio met 2 toeslagen per hectare (bedrag in euro per bedrijf)	-2.925	655	-1.830	

Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwtelling

2.3.4 Overzicht

De hiervoor gepresenteerde vergelijking tussen de verschillende stelsels (het huidige op basis van historische referentie, flat rate met een of twee bedragen, eventueel nog met een gebiedsindeling en de toepassingen in Denemarken, Duitsland en het VK) is complex. Het is lastig om op basis daarvan een gefundeerd oordeel te vellen over het mogelijke gewenste pad voor de aanpassing van het stelsel. Om die reden laat tabel 2.16 de hoogte en veranderingen in de toeslagbedragen per type zien (in euro per bedrijf). Ook worden de verschuivingen in de bedragen tussen bedrijfstypen getoond (in miljoen euro). De tabellen 2.17, 2.18 en 2.19 geven nog meer informatie over de effecten van de mogelijk toe te passen flat rate stelsels op bedrijfsniveau. In de tabellen Tabel 2.16 laat zien dat de akkerbouw volgens het Deense en ook volgens het Duitse model met een toeslagbedrag per saldo een hoger bedrag aan toeslagen ontvangt dan volgens het Nederlandse model met referentie. Maar het bedrag voor de akkerbouwbedrijven is lager dan bij een flat rate zonder dat voor de melk en enkele dierpremies op historische basis toeslagen worden toegekend. In die zin kunnen de Deense en Duitse toepassingen voor de akkerbouw een goede overgang vormen naar het 'onvoorwaardelijke flat rate stelsel'. Voor de melkveehouderij is de 'pijn' bij toepassing van de Deense en Duitse systemen aanzienlijk lager dan bij het 'onvoorwaardelijke flat rate stelsel'. Ook in die zin kan het bijdragen aan een overgang naar laatst bedoeld stelsel. Voor de vleeskalverhouders biedt de toepassing van de Deense en Duitse stelsels nauwelijks enige verandering. Dit geldt echter wel voor de andere bedrijven met premie. Die gaan er vrij veel op achteruit (gemiddeld 1.000 euro per bedrijf), terwijl ze bij flat rate gemiddeld een voordeel zouden gaan genieten van ongeveer 2.000 euro. Dat hoeft op zich geen reden zijn om de Deense of Duitse systemen niet toe willen passen.

2.4 Conclusie

Toepassing van een van de mogelijke flat rate stelsels in Nederland levert ten opzichte van het huidige historische model voor vrij een aanzienlijke groep bedrijven, namelijk 13 tot 16% van de bedrijven, een fors nadeel, dat wil zeggen groter dan 5.000 euro bedrijf, op. Er zijn mogelijkheden om de groep van bedrijven met een dergelijk groot nadelig effect te verkleinen door het toepassen van een stelsel zoals dat in Duitsland en in Denemarken is ingevoerd. De groep bedrijven met een nadelig effect is dan nog 3 tot 5% (tabel 2.17). Dit geldt echter niet wanneer het Duitse stelsel met per provincie uiteenlopende bedragen wordt gevolgd. De differentiatie van toeslagen naar provincie is in Nederland dan ook niet zinvol. Toepassing van het in Engeland geïntroduceerde stelsel dat voor de toekenning van vaste hectaretoeslagen onderscheid maakt naar de productieomstandigheden per regio zou in Nederland voor de bedrijven in de gebieden met een natuurlijke handicap vrijwel geen andere uitkomst opleveren dan een flat rate stelsel. Het Engelse systeem verdient dan ook geen navolging te krijgen in Nederland.

Tabel 2.16

Gemiddelde toeslag bij aantal modellen in vergelijking met huidig model (referentie) en effect van wijziging per type

	Akker- bouw	Melkvee	Vlees- kalveren	Overige bedrijven met toeslag	Bedrijven zonder toeslag	Totaal
Aantal bedrijven	12.369	21.334	1.136	25.716	21.275	81.830
Oppervlakte (ha)	38,7	40,0	9,9	18,2	4,6	23,3
Ha grasland	1,1	28,6	3,9	9,0	2,7	11,2
Ha voedergewassen	2,0	6,8	5,0	2,5	0,0	3,0
Ha marktbaar gewassen	35,6	4,5	1,0	6,7	2,0	9,2
Toeslag per bedrijf (in 1.000 euro)						
Totaal toeslag DK model 1 flat rate	15,7	21,7	38,7	5,0	0,7	10,3
Totaal toeslag DK model 2 flat rates	12,2	23,6	38,5	5,0	0,8	10,3
Totaal toeslag DU model 1 flat rate	14,1	21,5	38,8	5,9	0,7	10,3
Totaal toeslag DU model 2 flat rates	12,3	22,4	38,7	5,9	0,7	10,3
Totaal toeslag NL model o.b.v. referentie	13,4	22,6	39,2	6,0	0	10,3
Totaal toeslag NL model 1 flat rate	17,0	17,6	4,4	8,0	2,0	10,3
Totaal toeslag NL model 2 flat rates	11,5	20,7	5,2	8,0	2,0	10,3
Geaggregeerd (miljoen euro)						
Totaal toeslag DK model 1 flat rate	195	462	44	128	16	844
Totaal toeslag DK model 2 flat rates	151	502	44	129	18	844
Totaal toeslag DU model 1 flat rate	175	459	44	153	14	844
Totaal toeslag DU model 2 flat rates	153	479	44	153	15	844
Totaal toeslag NL model o.b.v. referentie	165	481	45	154	0	845
Totaal toeslag NL model 1 flat rate	211	375	5	206	43	840
Totaal toeslag NL model 2 flat rates	142	442	6	210	43	844
Verschuiving t.o.v. NL referentie model (miljoen euro)						
Totaal toeslag DK model 1 flat rate	29	-19	-1	-25	16	0
Totaal toeslag DK model 2 flat rates	-14	21	-1	-24	18	-1
Totaal toeslag DU model 1 flat rate	10	-23	0	-1	14	0
Totaal toeslag DU model 2 flat rates	-13	-2	-1	0	15	-1
Totaal toeslag NL model o.b.v. referentie	0	0	0	0	0	0
Totaal toeslag NL model 1 flat rate	45	-106	-40	53	43	-5
Totaal toeslag NL model 2 flat rates	-23	-39	-39	57	43	-1

Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouw telling

Tabel 2.17

Verdeling bedrijven naar effecten van verschillende varianten van flat rate in Nederland, Duitsland (DU) en Denemarken (DK) en ten opzichte van huidige toepassing in Nederland

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
NL 1 regio 1 flat rate	16	6	9	10	34	12	14	100
NL 1 regio 2 flat rates	14	6	11	10	34	13	12	100
NL 4 regio's 1 flat rate	15	7	10	9	33	13	14	100
NL 4 regio's 2 flat rates	13	7	12	10	33	13	12	100
DU 1 regio 1 flat rate	3	7	36	27	16	5	6	100
DU 1 regio 2 flat rates	3	5	29	17	37	5	4	100
DK 1 regio 1 flat rate	4	7	34	25	16	5	8	100
DK 1 regio 2 flat rates	5	5	24	14	40	8	4	100

¹⁾ Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwtelling

Tabel 2.18

Verdeling bedrijven per bedrijfstype naar effecten van verschillende varianten van flat rate ten opzichte van huidige toepassing in Nederland

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Akkerbouw								
NL 1 regio 1 flat rate	7	3	11	4	31	13	30	100
NL 1 regio 2 flat rates	13	8	21	4	30	11	14	100
NL 4 regio's 1 flat rate	7	5	16	3	29	16	25	100
NL 4 regio's 2 flat rates	11	9	25	3	27	13	13	100
DU 1 regio 1 flat rate	6	9	36	4	23	9	13	100
DU 1 regio 2 flat rates	14	14	39	3	18	6	7	100
Melkveehouderij								
NL 1 regio 1 flat rate	43	18	18	2	12	5	3	100
NL 1 regio 2 flat rates	32	15	18	2	17	9	8	100
NL 4 regio's 1 flat rate	40	18	19	1	12	5	4	100
NL 4 regio's 2 flat rates	32	16	19	2	17	8	6	100
DU 1 regio 1 flat rate	3	18	65	2	3	3	6	100
DU 1 regio 2 flat rates	2	5	46	7	34	4	3	100
Vleeskalveren								
NL 1 regio 1 flat rate	94	4	2	0	0	0	0	100
NL 1 regio 2 flat rates	93	4	3	0	0	0	0	100
NL 4 regio's 1 flat rate	93	4	3	0	0	0	0	100
NL 4 regio's 2 flat rates	93	4	3	0	0	0	0	100
Overige bedrijven met toeslag								
NL 1 regio 1 flat rate	7	3	8	3	44	16	19	100
NL 1 regio 2 flat rates	7	3	9	4	42	17	18	100
NL 4 regio's 1 flat rate	6	3	8	3	41	18	20	100
NL 4 regio's 2 flat rates	7	3	11	3	40	18	18	100

¹⁾ Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwtelling

Tabel 2.19 Verdeling bedrijven per gebied naar effecten van verschillende varianten van flat rate ten opzichte van huidige toepassing in Nederland

Effect in euro per bedrijf	< -5000	-5000 - -2500	-2500 - 0	Geen ¹⁾	0 - 2500	2500 - 5000	> 5000	Totaal
Zand								
NL 1 regio 1 flat rate	20	6	8	7	40	10	8	100
NL 1 regio 2 flat rates	18	6	9	8	40	11	8	100
NL 4 regio's 1 flat rate	14	6	8	6	38	15	14	100
NL 4 regio's 2 flat rates	13	5	11	7	37	15	11	100
Weide								
NL 1 regio 1 flat rate	12	8	13	9	31	12	14	100
NL 1 regio 2 flat rates	8	5	10	9	33	16	18	100
NL 4 regio's 1 flat rate	14	9	13	9	30	12	13	100
NL 4 regio's 2 flat rates	14	9	13	9	32	12	12	100
Veenkoloniën								
NL 1 regio 1 flat rate	35	9	11	8	21	7	9	100
NL 1 regio 2 flat rates	41	7	8	8	20	7	9	100
NL 4 regio's 1 flat rate	18	12	12	8	24	11	15	100
NL 4 regio's 2 flat rates	15	8	15	8	28	11	15	100
Overig (klei)								
NL 1 regio 1 flat rate	11	5	9	13	30	12	20	100
NL 1 regio 2 flat rates	11	6	12	12	30	13	15	100
NL 4 regio's 1 flat rate	16	6	11	13	29	11	14	100
NL 4 regio's 2 flat rates	14	7	13	12	30	12	12	100

¹⁾ Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100
Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwteiling

Dynamische effecten van verandering toeslagenstelsel

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Gevolgen voor de primaire landbouw
- 3.3 Gevolgen voor het agrocomplex

3.1 Inleiding

De in het vorige hoofdstuk gepresenteerde gevolgen van mogelijke veranderingen in het systeem van bedrijfstoelagen zijn directe financiële effecten voor (primaire) landbouwbedrijven. Er is hierin geen rekening gehouden met veranderingen in de structuur van de landbouw en ontwikkelingen in de bedrijfsvoering op termijn. Deze kunnen voor een deel het gevolg zijn van de omslag in het GLB van gekoppelde premies naar ontkoppelde toeslagen, maar voor een belangrijk deel zijn de veranderingen autonoom (verhoging productiviteit). In dit hoofdstuk wordt wel gekeken wat op termijn veranderingen kunnen zijn. Hierbij wordt ook ingegaan op de mogelijke veranderingen in de prijzen van producten die voor de bedrijven relevant zijn. Om rekening te houden met de dynamiek in de sector is gebruik gemaakt van DRAM, een economisch evenwichtsmodel voor de Nederlandse landbouw (zie bijlage 4). Hierbij zijn (centrale) vragen:

- wat er in de landbouw verandert door wijziging van het toeslagstelsel (par. 3.2) en
- wat, aansluitend daarop, de sociaaleconomische gevolgen zijn voor de agrarische productiekolom als geheel (agrosector of agrocomplex) (par. 3.3).

3.2 Gevolgen voor de primaire landbouw

3.2.1 Uitgangspunten

Met de inzet van DRAM zijn de effecten van de toepassing van flat rate toeslagen en (volledige) ontkoppeling doorgerekend. De nulvariant of referentie is het huidige toeslagenbeleid inclusief de bedragen van de hervormingen van zuivel en suiker. De structuur van de landbouw in de basisperiode is van het jaar 2002. De met DRAM gepresenteerde resultaten geven een beeld van de landbouw in 2015 met het huidige toeslagenbeleid (referentie) resp. de flat rate in de vorm van een uniform bedrag per hectare met of zonder prijsaanpassingen (varianten of scenario's 1 en 2)

Bij de resultaten (effecten van berekeningen) gaat het vooral om de volgende kengetallen

- Grondgebruik, arealen gewassen, ook naar gebieden (met specifieke aandacht voor zetmeelaardappelen);
- Omvang van de veestapel, aantallen dieren; ook naar gebieden (met specifieke aandacht voor melkvee en vleeskalveren en overig vleesvee)
- Omvang van de melkproductie, verdeling naar gebieden;
- Inkomens, ook per deelsector van de landbouw en per gebied.

Gevolgen voor 'gevoelige sectoren'

In het huidige toeslagstelsel zijn er, naast enkele andere producten (zie ook hoofdstuk 4) twee (belangrijke) productietakken door koppelingen uitgezonderd: aardappelzetmeel en vleeskalveren (met daaraan gerelateerd de gekoppelde slachtpremie voor volwassen runderen). In welke mate deze koppelingen nodig zijn voor de continuïteit van deze bedrijvigheid in Nederland wordt met de inzet van DRAM nagegaan. Daarnaast wordt meer kwalitatief naar deze sectoren gekeken (zie ook hoofdstuk 4):

Achtergronden bij de analyses met DRAM

Eerdere analyses (zie hoofdstuk 2) geven aan dat de (directe) inkomenseffecten van flat rate, bij gelijkblijvende productieomvang, zeer groot zijn voor een deel van de bedrijven. Een aantal van deze bedrijven zal daardoor besluiten eerder te stoppen (zie hiervoor De Bont et al., 2006) of zal worden aangepast. Behalve effecten voor de landbouwstructuur zal dit zeker ook gevolgen hebben voor de totale landbouwproductie, prijzen van landbouwproducten, het bouwplan en de omvang en de samenstelling van de veestapel. Gegeven de beperkte tijd en capaciteit voor dit onderzoek is het onmogelijk om voor elk individueel bedrijf in de hele landbouwsector aan te geven wat de reactie is op de introductie van flat rate en (volledige) ontkoppeling. Om een aanduiding te geven van de zogenaamde indirecte effecten op productieomvang en samenstelling en prijzen van landbouwproducten, worden gelijksoortige activiteiten op individuele bedrijven per regio geaggregeerd naar activiteiten per regio. Uitgaande van kosten en opbrengsten per activiteit en de economische theorie is het vervolgens mogelijk om per regio zicht te geven op de verdeling van de productiefactoren (grond, arbeid en kapitaal) over de verschillende activiteiten en veranderingen daarin bij veranderingen in de uitgangssituatie. Een dergelijke verandering is bijvoorbeeld een omschakeling naar flat rate. Veranderingen in het aantal bedrijven en veranderingen in de gemiddelde productieomvang en samenstelling van blijvende bedrijven, zijn impliciete verklaringen voor uitkomsten van het hier gebruikte model op het niveau van landbouwactiviteiten, types en regio's. Meer onderzoek op bedrijfsniveau is nodig om na te gaan hoe het veranderingsproces zich precies voltrekt (Smit et al., 2006). Om de effecten te kwantificeren is gebruik gemaakt van het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM). Met DRAM kunnen veranderingen in het Nederlandse bouwplan en dierenaantallen in Nederland worden meegenomen als gevolg van de veranderde situatie waar de landbouw mee te maken krijgt, gegeven de structuur en productiemethode in de uitgangssituatie.

De regionale en nationale landbouwproductie in DRAM wordt voortgebracht door een groot aantal activiteiten per regio. Zo wordt de regionale melkproductie voortgebracht door de daar aanwezige melkkoeien. De melkkoeien zijn weer verder gedesaggregeerd naar verschillende typen melkkoeien. Dit is alleen gedaan voor de melkkoeien, niet voor de overige activiteiten.

De reden hiervoor is het grote belang van de melkveehouderij in zowel economisch als milieutechnisch opzicht in Nederland. Tabel 3.2 geeft inzicht in de karakteristieken per type melkkoe. Voor dit onderzoek is van belang dat melkkoe1 en melkkoe2 duidelijk extensieve melkveebedrijven vertegenwoordigen met gemiddeld op nationaal niveau respectievelijk 8.893 en 9.497 kg melk per hectare. Daarnaast vertegenwoordigen melkkoe3, melkkoe4, melkkoe5 en melkkoe6 de bedrijven met een gemiddelde melkproductie per hectare. Binnen deze vier types is de gemiddelde nationale melkproductie per hectare van types melkkoe3, melkkoe5 en melkkoe6 nog een iets lager in melkkoe4. De op nationaal niveau gemiddelde melkproductie per hectare voor melkkoe3, melkkoe4, melkkoe5 en melkkoe6 is respectievelijk 11.128, 13.052, 11.376 en 10.937 kg melk per hectare. Types melkkoe7 en melkkoe8 vertegenwoordigen de intensieve bedrijven met een gemiddeld hoge melkproductie per hectare van respectievelijk 15.219 en 15.881 kg melk per hectare. Voor een verdere beschrijving van DRAM zij verwezen naar bijlage 4.

Tabel 3.1 Omschrijving verschillende typen melkkoeien in DRAM

Type melkveebedrijf	Melkproductie, kg melk per melkkoe	Melkkoeien per hectare cultuurgrond	Aantal melkkoeien per bedrijf
Melkkoe1	< 7400	< 1.6	< 60
Melkkoe2	< 7400	< 1.6	> 60
Melkkoe3	< 7400	> 1.6	< 60
Melkkoe4	< 7400	> 1.6	> 60
Melkkoe5	> 7400	< 1.6	< 60
Melkkoe6	> 7400	< 1.6	> 60
Melkkoe7	> 7400	> 1.6	< 60
Melkkoe8	> 7400	> 1.6	> 60

Data en uitgangspunten

De uiteindelijke effecten van het flat rate systeem hangen sterk af van de omvang van de bedrijfstoeslag in de basis of referentieperiode in vergelijking tot de toeslag per ha en per bedrijf bij de flat rate. In DRAM zitten geen individuele bedrijven, maar kunnen individuele activiteiten of groepen van activiteiten worden gezien als representatief voor verschillende groepen van bedrijven. Bovengenoemde type melkkoeien zijn representatief voor verschillende typen melkveebedrijven. Verder kunnen alle activiteiten akkerbouw in DRAM worden samengevoegd tot één regionaal akkerbouwbedrijf. Ten slotte worden alle overige activiteiten (vleesveehouderij, intensieve veehouderij en ruwvoedergewassen niet op melkveebedrijven) samengevoegd tot het zogenaamde overige bedrijf. Voor dit onderzoek is DRAM aangepast. In totaal worden er nu 66 landbouwregio's meegenomen. Extra regionaal detail is noodzakelijk vanwege de grote regionale verschillen in bedrijfstoeslagen per sector per regio. Tabel 3.3 geeft inzicht in de (veronderstelde) hoogte van de bedrijfstoeslag in het referentiescenario en in de hoogte van de gelijke toeslag per hectare (flat rate). De toeslagen zijn berekend gegeven de landbouwstructuur in 2002. Modulatie en regressie van de toeslagen worden niet meegenomen. Gegeven de bestaande situatie in 2002 wordt wel gecorrigeerd voor de veranderingen in de melk- en suikermarktordering, die het gevolg zijn van de Europese hervormingsbesluiten in 2003 en 2005. Dat wil zeggen dat interventieprijs van melk en suiker worden verlaagd. Hiervoor worden de producenten gecompenseerd door middel van een ontkoppelde bedrijfstoeslag. Tabel 3.2 geeft de geraamde directe betaling naar type betaling weer.

Door aggregatie van individuele betalingen naar het totaal of verschillen in gebruikte data en definities kunnen er verschillen optreden met werkelijke betalingen. Tabel 3.2 laat zien dat voor de berekening met DRAM en de daarvoor gebruikte data de totale directe betaling ongeveer € 825 mln. is. Dit is exclusief oopremies en een aantal kleinere premie categorieën. Het grootste bedrag omvat de melkpremie.

Tabel 3.2		Totale directe EU betaling naar herkomst, gewas, dier en product (mln. euro)	
Melkpremie			385,6
Zoogkoeien			10,1
Stier			22,8
Extensiveringspremie			1,5
Slachtpremie melkkoeien			37,9
Slachtpremie mannelijk vleesvee			9,7
Slachtpremie vrouwelijk vleesvee			3,5
Slachtpremie vleeskalveren incl. rosé kalveren			59,5
Granen, oliehoudende zaden en eiwitten			91,3
Braak			9,3
Suikerbieten			75,5
Mais			71,5
Zetmeel			46,8
Totaal directe betalingen in Nederland			825,0

Tabel 3.3 laat zien dat de ontkoppelde bedrijfstoelage in de referentie behoorlijk kan verschillen tussen de verschillende hier onderscheiden typen bedrijven. Per type melkkoe varieert de gemiddelde ontkoppelde bedrijfstoelage van ongeveer € 350,00 per hectare op type melkkoe1 en melkkoe2 tot bijna € 630,00 per hectare op type melkkoe 8. Dit geeft aan dat de melkproductie per hectare op type melkkoe8 hoger ligt dan de melkproductie per hectare op type melkkoe1 en melkkoe2. De gemiddelde ontkoppelde bedrijfstoelage per hectare op akkerbouwbedrijven is berekend exclusief en inclusief het areaal aardappelen en groentegewassen. Het niet gekoppelde deel van de directe betaling op zetmeelaardappelen is meegenomen, evenals de compensatie voor de daling van de bietenprijs. De gemiddelde ontkoppelde bedrijfstoelage op de overige bedrijven betreft voornamelijk maïspremies en speciale dierpremies. Wat is dan het effect van de flat rate op de toeslagen? Onder de flat rate verdwijnen in ieder geval de bedrijfstoelagen die nog gekoppeld waren aan de productie in de flat rate. De gelijke betaling per hectare landbouwgewas bedraagt in het scenario € 440 per hectare. We gaan dus uit van het getal in voorgaand hoofdstuk. Tabel 2 laat zien dat in ieder geval de telers van zetmeelaardappelen en de vleesvee-, vleeskalveren- en melkveehouders de gekoppelde slachtpremies kwijt raken. Via de flat rate komt dit gedeeltelijk terug. Verliezers zijn verder de intensieve (melk)veebedrijven. Het gemiddelde extensieve melkveebedrijf en het gemiddelde overige bedrijfstype gaan erop vooruit.

Tabel 3.3

Hoogte verschillende soorten van bedrijfstoelagen en hoogte gelijke toeslag per hectare (flat rate) in het alternatieve scenario in 2002.

	Referentie 2015		Scenario 2015
	Bedrijfstoelage gekoppeld	Bedrijfstoelage ontkoppeld	Flat rate
Melkkoe 1 (euro per ha)	13 ¹⁾	353	440
Melkkoe 2 (euro per ha)	14 ¹⁾	365	440
Melkkoe 3 (euro per ha)	15 ¹⁾	437	440
Melkkoe 4 (euro per ha)	14 ¹⁾	510	440
Melkkoe 5 (euro per ha)	13 ¹⁾	464	440
Melkkoe 6 (euro per ha)	13 ¹⁾	431	440
Melkkoe 7 (euro per ha)	14 ¹⁾	603	440
Melkkoe 8 (euro per ha)	14 ¹⁾	631	440
Akkerbouw activiteiten, inclusief AGF (euro per ha)		313	440
Akkerbouw activiteiten, exclusief AGF (euro per ha)		426	
- Zetmeelaardappelen (euro per ha)	573		
Overige activiteiten (euro per ha)		178	440
- Vleesvee (euro per gemiddeld aanwezig dier)	37		
- Mannelijk vleesvee (euro per gemiddeld aanwezig dier)	68		
- Vrouwelijk vleesvee (euro per gemiddeld aanwezig dier)	18		
- Vleeskalveren (euro per gemiddeld aanwezig dier)	83		

¹⁾ euro per melkkoe plus jongvee

Tabel 3.4 biedt een overzicht van de gemiddelde ontkoppelde bedrijfstoelagen per type bedrijf per regio in de referentie in 2002. In de intensieve melkveehouderij in de regio Zuid is de gemiddelde ontkoppelde bedrijfstoelage het hoogst, namelijk ruim € 720,00 per hectare. Ook op de groep overige bedrijven is de gemiddelde ontkoppelde bedrijfstoelage in de regio Zuid hoog in vergelijking tot andere regio's. De gemiddelde ontkoppelde bedrijfstoelagen in de melkveehouderij zijn laag in regio West, mede omdat er weinig maïspremie is opgebouwd. De gemiddelde gekoppelde betaling in de akkerbouw (in de tabel tussen haakjes aangegeven) is relatief hoog in de regio's noord en oost. Dit zijn de regio's met relatief veel zetmeelaardappelen in het regionale bouwplan van akkerbouwgewassen.

Tabel 3.4 Ontkoppelde bedrijfstoelagen in 2002 per regio (euro per ha)

Bedrijfstype	Melkproductie per ha	Noord	Oost	Zuid	West
Melkkoe 1	Extensief	354	362	409	298
Melkkoe 2	Extensief	363	381	378	335
Melkkoe 3	Gemiddeld	420	445	477	356
Melkkoe 4	Gemiddeld	479	504	603	471
Melkkoe 5	Gemiddeld	466	470	537	412
Melkkoe 6	Gemiddeld	432	430	456	424
Melkkoe 7	Intensief	532	581	696	578
Melkkoe 8	Intensief	599	629	722	507
Akkerbouw, inclusief AGF ¹⁾		345 (94)	310 (71)	269 (1)	301 (0)
Overige bedrijven		96	197	304	105

¹⁾ Tussen haakjes de gemiddelde gekoppelde betaling per hectare per regio (euro per ha)

Tabel 3.5 laat een indeling zien naar de vier in hoofdstuk 2 gehanteerde landbouwgebieden, namelijk Veenkoloniën, zand, klei en weide. In tabel 4 omvat de Veenkoloniën, naast de Groninger en Drentse Veenkoloniën, de Hondsrug en Westerwolde. In de zandgebieden zijn in de melkveehouderij de bedrijfstoelagen in euro per ha relatief hoog doordat de melkproductie per hectare relatief hoog is en het relatief hoge bedrag aan maïspremie. De Veenkoloniën kennen de hoogste toeslagen in de akkerbouw door het hoge aandeel gewassen met een directe betaling in het regionale bouwplan. Wanneer ook de gekoppelde bedrijfstoelag wordt meegenomen, dan is de totale toeslag in de Veenkoloniën meer dan € 650 (417 + 239) per hectare akkerbouwgewas.

Tabel 3.5 Ontkoppelde bedrijfstoelagen in 2002 per regio (euro per ha)

Bedrijfstype	Melkproductie per ha	Veenkoloniën	Zand	Weide	Klei
Melkkoe 1	Extensief	333	395	349	315
Melkkoe 2	Extensief	373	399	359	360
Melkkoe 3	Gemiddeld	355	483	431	358
Melkkoe 4	Gemiddeld	510	565	464	498
Melkkoe 5	Gemiddeld	479	489	433	454
Melkkoe 6	Gemiddeld	405	434	448	417
Melkkoe 7	Intensief	574	627	519	582
Melkkoe 8	Intensief	579	688	589	565
Akkerbouw, inclusief AGF ¹⁾		417 (239)	284 (43)	300 (25)	307 (15)
Overige bedrijven		235	258	82	151

¹⁾ Tussen haakjes de gemiddelde gekoppelde betaling per hectare per regio (euro per ha)

Scenario's

In het navolgende wordt verondersteld dat Nederland in één keer omschakelt naar een flat rate systeem. Gezien het belang van de bedrijfstoelagen in sommige sectoren, is te verwachten dat omschakeling naar een flat rate systeem gevolgen heeft voor het aanbod van de betreffende producten en dat dit mogelijk van invloed is op de betreffende marktprijzen.

Dit heeft dan weer een dempend effect op de verandering van het aanbod. In het eerste scenario dat aan de orde is wordt uitgegaan van een omschakeling naar flat rate en volledige ontkoppeling alleen in Nederland. Dit wordt besproken in paragraaf 3.2.2. Vervolgens is in paragraaf 3.2.3 gerekend met een dergelijke overgang in de gehele EU. De uitkomsten hiervan wijken af van de die in 3.2.2 omdat de overgang in de gehele EU gevolgen heeft voor de marktverhoudingen en prijzen, vooral in de rund- en kalfsvleessector.

3.2.2 Resultaten van flat rate in Nederland (Scenario 1)

Prijzen

Tabel 3.6 laat zien wat de nieuwe evenwichtsprijsveranderingen zijn na invoering van een flat rate systeem. Prijsveranderingen zijn mogelijk voor producten en inputs, waarvan vraag en aanbod in Nederland van invloed zijn op marktprijzen. De prijzen van de niet in tabel 3.6 genoemde producten en inputs worden constant verondersteld. De prijsveranderingen in tabel 3.6 zijn gebaseerd op veranderingen in vraag en aanbod en zijn resultaten van DRAM. Zie de bijlage voor een verdere technische beschrijving.

Tabel 3.6 Prijsveranderingen na omschakeling naar flat rate in Nederland.	
	Prijs (% verandering t.o.v. uitgangssituatie)
Nuchtere kalveren	-14,5
Gras	-3,0
Snijmais	-1,5
Consumptieaardappelen	-4,2
Pootaardappelen	-3,7
Groente, akkerbouwmatig	-4,1

Bron: berekeningen met DRAM

Tabel 3.6 laat zien dat de prijs van nuchtere kalveren daalt met 14,5% ten opzichte van de uitgangssituatie. De achtergrond is een daling van het aantal geslachte kalveren in Nederland en een daling van de vraag naar nuchtere kalveren. De prijs van kalfsvlees wordt constant verondersteld, omdat er van uitgegaan wordt dat verhoudingen op de EU-markt niet wijzigen (dit is wel het geval in scenario 2). De prijzen van consumptieaardappelen, pootaardappelen en akkerbouwmatige groente dalen wel. De reden hiervoor is dat het aanbod van deze producten toeneemt door het wegvallen van de AGF-clausule het scenario. De prijsdaling van consumptieaardappelen, pootaardappelen en groente is nadelig voor de huidige telers. Tabel 3.7 laat zien dat omschakeling naar een flat rate systeem kan leiden tot een belangrijke daling van de mestafzetkosten, gegeven het mestbeleid in de uitgangssituatie. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de daling van de mestproductie en anderzijds omdat de mestafzetruimte toeneemt door een verschuiving van het grondgebruik van akkerbouw- naar ruwvoedergewassen. De prijs van pluimveemest is constant, doordat deze prijs uiteindelijk wordt bepaald door de kosten om mest te exporteren. Deze kosten worden constant verondersteld.

Tabel 3.7

Mestafzetkosten van verschillende soorten mest per mestregio in de uitgangssituatie en bij omschakeling naar flat rate in Nederland

Mestsoort	Uitgangssituatie			Flat rate		
	Overig	Flat rate Oost	Zuid	Overig	Oost	Zuid
	in euro per m ³			% verschil t.o.v. uitgangssituatie		
Melkkoeien	7,9	10,5	10,3	-24,5	-19,0	-17,3
Varkens	11,4	13,7	14,1	-21,1	-16,5	-17,0
Overig rundvee	8,0	9,8	10,6	-19,9	-14,4	-15,7
Pluimvee	11,6	13,0	14,0	0,0	0,0	0,0

Bron: berekeningen met DRAM

Prijzen van grond en melkquota

Wat is het ceteris paribus effect (bij gelijkblijvende overige omstandigheden) van een flat rate per hectare op de prijs van landbouwgrond en de prijs van melkquota? Om dat te kunnen bepalen is eerst het effect van een (grotendeels) ontkoppelde bedrijfstoelage in vergelijking tot een systeem met gekoppelde directe betalingen per landbouwactiviteit bezien. De omslag van een gekoppelde directe betaling naar een systeem van (grotendeels) ontkoppelde bedrijfstoelagen leidt naar verwachting tot een daling van de grondprijs. Een deel van de waarde van de grond wordt immers verdisconteerd in de waarde van de (verhandelbare) bedrijfstoelagen. De daling van de grondprijs is relatief beperkt in regio's waar gekoppelde premies nog een belangrijk aandeel hebben in de totale toeslag per hectare. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Veenkoloniën. Na invoering van flat rate, waarbij de bedrijfstoelagen per ha gelijk zijn en niet meer afzonderlijk verhandelbaar zijn, is de verwachting dat de grondprijs stijgt. De grondprijs neemt minder toe of kan zelfs afnemen in regio's met een groot aandeel gekoppelde premies in de totale toeslag per hectare. Met behulp van DRAM kan meer inzicht worden verkregen in de het effect van een flat rate per hectare op de (schaduw)prijs van melkquota. Verandering in de schaduwprijs van melkquota is niet hetzelfde als verandering in de marktprijs van melkquota, maar is wel indicatief (zie volgende alinea). De schaduwprijs geeft de bijdrage van de een extra eenheid van de betreffende productiefactor (melkquotum) aan het inkomen in de landbouw. Volgens DRAM daalt de schaduwprijs van melkquotum met ruim 25% na omschakeling naar flat rate. In termen van het model wordt dit vooral verklaard door de doorberekening van de flat rate per hectare in de grondprijs. Hierdoor is er minder geld beschikbaar als vergoeding voor extra melkquotum. De marktprijs van melkquotum wordt verklaard door vraag en aanbod van individuele bedrijven. Een flat rate per hectare leidt tot een sterke inkomensdaling op de intensieve melkveebedrijven. Individuele bedrijven zullen hierop verschillend reageren. Wanneer het per saldo er toe leidt dat bedrijven (om het inkomensverlies te verminderen) proberen extra grond te verwerven, een deel van hun melkquotum verkopen of eerder stoppen dan gepland dan is het gevolg van de invoering van flat rate een extra aanbod van melkquotum en een extra vraag naar grond. Door het extra aanbod van melkquotum zal de prijs van melkquotum dalen en door de extra vraag naar grond zal de grondprijs stijgen. Dit komt overeen met de uitkomsten van DRAM. Opgemerkt zij dat veranderingen in het zuivelbeleid een sterke invloed op het voorgaande kunnen hebben. Wanneer de melkquotering zou worden afgeschaft kan de vraag naar grond toenemen vanwege de behoefte om meer melk te produceren.

Landbouwactiviteiten, effecten op nationaal niveau

Tabel 3.8 laat zien dat omschakeling naar een flat rate systeem weinig invloed heeft op het totale aantal melkkoeien. Echter, tabel 3.9 laat wel zien dat er verschuivingen plaatsvinden in de gebruikte productiemethoden in de melkveehouderij; de optimale wijze van produceren verandert onder invloed van flat rate. De verschuiving houdt in dat de melkveehouderij gemiddeld wat extensiever wordt (daling melkproductie per hectare), ofwel via een gemiddeld lagere melkproductie per koe ofwel via minder melkkoeien per hectare. Tabel 3.8 laat zien dat vooral het aantal stuks overig rundvee en het aantal stuks vleeskalveren sterk afneemt bij omschakeling naar flat rate. De daling van het aantal stuks vleeskalveren (incl. rosékalveren) bedraagt ongeveer 9% (ofwel ongeveer 65.000 stuks). Deze verklaart ook grotendeels de daling met ongeveer 100.000 stuks bij overig rundvee.

Tabel 3.8		Veehouderijactiviteiten in Nederland in de uitgangssituatie en het flat rate scenario (* 1.000 dieren)		
		Uitgangssituatie	Flat rate	Vershil (%)
Melkkoeien		1486	1487	0,1
Vrouwelijk vleesvee		193	204	5,8
Overig rundvee (incl. vleeskalveren)		2124	2017	-5,0
Vleeskalveren		713	648	-9,2

Bron: berekeningen met DRAM

Tabel 3.9		Aantal melkkoeien per type in de uitgangssituatie en in het flat rate scenario (* 1.000 dieren)		
Type	Melkproductie per ha	Uitgangssituatie	Flat rate	Vershil (%)
Melkkoe1	Extensief	150	155	3,4
Melkkoe2	Extensief	117	119	2,2
Melkkoe3	Gemiddeld	134	136	2,0
Melkkoe4	Gemiddeld	270	267	-1,1
Melkkoe5	Gemiddeld	139	140	0,6
Melkkoe6	Gemiddeld	157	159	1,6
Melkkoe7	Intensief	161	159	-1,5
Melkkoe8	Intensief	359	352	-1,9
Totaal		1486	1487	0,1

Bron: berekeningen met DRAM

Tabel 3.10 laat zien dat er op nationaal niveau een daling plaatsvindt van het areaal akkerbouw gewassen en met name van graan, zetmeelaardappelen, suikerbieten en overige akkerbouwgewassen. De reden van de daling van het areaal suikerbieten is de sterke daling van het saldo na de suikermarktthervorming; hierbij is de quotaregeling gehandhaafd. Dit is meegenomen in de basis. Na invoering van flat rate neemt de reden om suikerbieten te produceren nog verder af. Hierdoor wordt in sommige gebieden het regionale bietenquotum niet meer vol geproduceerd. Handel van bietenquota van regio's met een relatief laag biensaldo naar regio's met een relatief hoog saldo voor suikerbieten is niet meegenomen. Het effect van flat rate op het areaal suikerbieten wordt hierdoor overschat. De arealen consumptie- en pootaardappelen, groente en voedergewassen echter nemen wel toe.

De toename wordt gedempt door het prijseffect. Dit geldt vooral voor pootaardappelen en groente voor de versmarkt; kleine veranderingen in het aanbod van pootaardappelen en groente hebben een relatief groot effect op de prijs van pootaardappelen waartegen het kan worden afgezet. Genoemde veranderingen in het bouwplan kunnen als volgt worden verklaard. Activiteiten zonder een premie of met een relatief lage premie in de uitgangssituatie, gaan er qua saldo onder een flat rate systeem relatief sterk op vooruit. Dit zijn de consumptie- en pootaardappelen en groente, maar ook bijvoorbeeld de activiteit 'overig grasland' op rundvee- en intensieve veehouderijbedrijven (deze activiteit krijgt in de referentie geen toeslag). Bovenstaande veranderingen in het nationale bouwplan als gevolg van de omschakeling naar een flat rate systeem, wijzen op structuurveranderingen in de richting van gemiddeld een extensiever grondgebruik op de blijvende veehouderijbedrijven en gemiddeld een intensiever grondgebruik op de akkerbouwbedrijven.

Tabel 3.10 Hectare per gewas en gewasgroep in Nederland in de uitgangssituatie en in het flat rate scenario (*1.000 hectare)

Gewas/gewasgroep	Uitgangssituatie	Flat rate	Vershil (%)
Tarwe	136	123	-9,3
Gerst	57	53	-6,3
Overige granen	37	34	-7,2
Oliehoudende gewassen	6	5	-2,5
Suikerbieten	109	104	-4,4
Pootaardappelen	39	39	1,0
Consumptieaardappelen	77	81	4,3
Zetmeelaardappelen	49	37	-24,9
Groente akkerbouwmatig	49	52	6,0
Overige akkerbouwgewassen	64	56	-13,1
Snijmais	227	231	1,6
Grasland	1000	1034	3,4
Overige voedergewassen	1	1	-2,4
Totaal akkerbouwgewassen	622	584	-6,1
Totaal voedergewassen	1227	1265	3,1
Totaal	1849	1849	0,0

Tabel 3.11 Verandering in veehouderijactiviteiten per regio bij omschakeling naar een flat rate systeem in Nederland. Procentuele verschillen in vergelijking tot de uitgangssituatie

Activiteit	Veenkoloniën	Zand	Weide	Klei
Melkkoeien	18,0	0,8	-2,9	1,5
Vrouwelijk vleesvee	1,0	8,7	1,6	4,1
Overig rundvee (incl. vleeskalveren)	8,5	-5,1	-4,2	-2,0
Vleeskalveren	-22,3	-9,0	-9,1	-9,7

Effecten op regionaal niveau

Bijlage 5 geeft inzicht in de omvang van de verschillende activiteiten per regio. In het onderstaande wordt ingegaan op het effect van de omschakeling naar een flat rate systeem op de omvang van de landbouwactiviteiten per regio. Tabel 3.11 laat zien dat het aantal melkkoeien sterk toeneemt in de Veenkoloniën bij omschakeling naar een flat rate systeem.

Dit hangt samen met de extra beschikbaarheid van grond voor melkkoeien. Het areaal zetmeelaardappelen neemt sterk af, waardoor er vooral in de Veenkoloniën grond beschikbaar is voor andere doeleinden. Het aantal melkkoeien in de Veenkoloniën neemt toe door instroom van nieuwe melkveebedrijven of door schaalvergroting op de bestaande melkveebedrijven. Opvallend is de daling van het aantal melkkoeien in de weidegebieden.

Gegeven de melkquotering op nationaal niveau, hangt de daling van het aantal melkkoeien in de weidegebieden samen met de stijging van het aantal melkkoeien in de overige gebieden. In het flat rate scenario komt er (akkerbouw)grond vrij voor andere doeleinden, onder andere voor de melkveehouderij. In de weidegebieden komt akkerbouw relatief weinig voor, dus hier komt weinig grond vrij. Ten opzichte van andere gebieden, bijvoorbeeld de Veenkoloniën, neemt de concurrentiepositie van de melkveehouderij in de weidegebieden af na omschakeling naar een flat rate systeem. Verder valt de stijging van het aantal stuks vrouwelijk vleesvee in de zandgebieden op. Dit wordt verklaard door lagere ruwvoerkosten (zie prijsdaling gras en snijmais in tabel 3.6) en door lagere kosten voor mestafzet in het flat rate scenario. De lagere mestafzetprijs kan ook een stimulans voor de varkenshouderij inhouden. Verondersteld wordt echter dat de varkenshouderij niet toe kan nemen door het systeem van (regionale) productierechten voor varkens.

Tabel 3.12

Verandering aantal melkkoeien per type per regio bij omschakeling naar flat rate. Procentuele verschillen in vergelijking tot de uitgangssituatie

Type	Melkproductie per ha	Veenkoloniën	Zand	Weide	Klei
Melkkoe1	Extensief	31,0	6,3	0,5	4,0
Melkkoe2	Extensief	29,7	6,4	-0,9	5,8
Melkkoe3	Gemiddeld	26,3	2,3	-2,9	5,1
Melkkoe4	Gemiddeld	13,1	0,6	-4,2	0,0
Melkkoe5	Gemiddeld	15,8	1,9	-2,7	0,2
Melkkoe6	Gemiddeld	21,3	4,6	-3,4	2,9
Melkkoe7	Intensief	10,7	-0,7	-3,6	-3,2
Melkkoe8	Intensief	10,8	-1,7	-5,7	0,6
Totaal		18,0	0,8	-2,9	1,5

Bron: berekeningen met DRAM

Tabel 3.12 laat verschuivingen zien per type melkkoe per regio. In de weidegebieden neemt het aantal melkkoeien sterk af, dit geldt vooral voor intensieve types. Daar staat tegenover dat het aantal melkkoeien in de overige gebieden toeneemt. Met het model kan ook de verandering in de totale melkproductie per regio worden berekend. De totale melkproductie stijgt vooral in de Veenkoloniën, en minder in zand- en kleigebieden. In de weidegebieden daalt de melkproductie echter met 3.0%.

Tabel 3.13

Verandering hectare per gewas en gewasgroep per regio bij omschakeling naar flat rate. Procentuele verschillen in vergelijking tot de uitgangssituatie

	Veenkoloniën	Zand	Weide	Klei
Tarwe	6,6	-11,6	-17,8	-8,8
Gerst	4,8	-8,3	-16,6	-8,5
Overige granen	6,6	-6,0	-19,8	-11,8
Oliehoudende gewassen	15,4	-3,1	-15,2	-1,8
Suikerbieten	0,0	-5,3	-6,9	-4,7
Pootaardappelen	21,1	3,0	-1,2	1,0
Consumptieaardappelen	15,3	4,7	2,3	4,4
Zetmeelaardappelen	-21,5	-29,9	-34,6	-27,1
Groente akkerbouwmatig	10,3	7,1	1,0	6,0
Overige akkerbouwgewassen	25,7	-17,0	-29,1	-12,7
Snijmaïs	17,3	1,2	-1,9	3,7
Grasland	19,3	2,1	2,1	5,4
Overige voedergewassen	3,1	-2,2	-6,0	-2,2
Totaal akkerbouwgewassen	-5,8	-6,7	-13,0	-5,0
Totaal voedergewassen	18,8	1,9	1,8	5,2
Totaal	0,0	0,0	0,0	0,0

Bron: berekeningen met DRAM

Tabel 3.13 laat zien dat gemiddelde procentuele veranderingen in het bouwplan per regio behoorlijk af kunnen wijken van gemiddelde procentuele veranderingen in het nationale bouwplan. In tegenstelling tot een gemiddelde procentuele daling van het areaal graan, oliehoudende gewassen, suikerbieten en overige akkerbouwgewassen op nationaal niveau, neemt het areaal van genoemde gewassen en gewasgroepen in de Veenkoloniën juist toe bij omschakeling naar flat rate. De reden hiervan is de sterke daling van het areaal zetmeelaardappelen in de Veenkoloniën. Het areaal consumptieaardappelen, pootaardappelen en voedergewassen neemt in de Veenkoloniën ook sterker toe dan in de overige drie gebieden.

Tabel 3.14 **Inkomen per sector in de uitgangssituatie en in het flat rate scenario (mln. euro) en verandering (in %)**

	Uitgangssituatie	Flat rate	Vershil (%)
Melkkoeien	2097	2002	-4,5
Vrouwelijk vleesvee	27	27	-1,6
Overig rundvee (incl. vleeskalveren)	86	64	-26,0
Vleeskalveren	86	66	-22,6
Fokzeugen	462	473	2,5
Vleesvarkens	167	184	9,9
Leghennen	125	125	0,0
Vleeskuikens	111	111	0,0
Totaal akkerbouwgewassen	1195	1174	-1,7
Waarvan:			
Pootaardappelen	168	175	4,4
Consumptieaardappelen	221	244	10,6
Zetmeelaardappelen	78	46	-41,2
Groente akkerbouwmatig	129	146	12,9
Overige akkerbouwgewassen	599	563	-6,0
Totaal voedergewassen ¹⁾	293	398	35,7
Waarvan:			
Snijmaïs	105	116	10,8
Grasland	186	280	50,1
Overige voedergewassen	2	2	1,0
Totaal	4648	4623	-0,5

¹⁾ Exclusief ruwvoerproductie op melkveebedrijven
Bron: berekeningen met DRAM

Nationaal

Tabel 3.14 geeft inzicht in de ontwikkeling van het inkomen per sector⁴⁾ onder verschillende scenario's. Het inkomen is hier gedefinieerd als opbrengst minus variabele kosten. Op het geaggregeerde niveau van de sector is het een kengetal voor de economische betekenis/sterkte van een sector. Veranderingen in dit kengetal geeft dus de verandering in de economische betekenis of sterke van een sector weer. De inkomenseffecten voor individuele bedrijven kunnen hier vanaf wijken. Op bedrijfsniveau wordt het inkomen ook anders gedefinieerd. Tabel 3.14 laat zien dat het inkomen in de melkveehouderij bij omschakeling naar een flat rate systeem met 4,5% daalt. Dit inkomenseffect is inclusief de flat rate als vergoeding voor de aan de verschillende typen melkkoeien gekoppelde oppervlakte grond. De daling in de vleesveehouderij varieert van 1.6% bij vrouwelijk vleesvee tot ongeveer 23% in de vleeskalverenhouderij. De sterke daling in vooral de vleeskalverenhouderij wordt verklaard door het wegvallen van de slachtpremies, die maar gedeeltelijk wordt gecompenseerd door aanpassingen in de sector en kostenbesparingen (vooral door lagere prijzen van nuchtere kalveren). Omdat het gaat om het totale inkomen in de vleeskalverenhouderij speelt de daling van het aantal stuks vleeskalveren met ongeveer 9% ook een rol. Opvallend is de toename van het inkomen in de zeugenhoudery en in de

⁴⁾ Het inkomen is hier gedefinieerd als 'opbrengst minus variabele kosten'. Hierdoor wijkt het af van het inkomensbegrip dat door het LEI in het Bedrijfsinformatienet wordt gehanteerd. Hierin worden namelijk alle betaalde kosten en de afschrijvingen verdisconteerd.

vleesvarkenshouderij. De reden hiervan is de daling van de mestafzetkosten. Het inkomen in de akkerbouw als totaal daalt met bijna 2%. De daling van het inkomen wordt voornamelijk veroorzaakt door de daling van inkomen uit zetmeelaardappelen en overige akkerbouwgewassen en door de lagere prijzen van consumptieaardappelen, pootaardappelen en groente, akkerbouwmatig. Het inkomen uit ruwvoerproductie neemt ook sterk toe. Dit komt uiteraard door hogere inkomsten uit flat rate (met een flat rate van € 440 per hectare 'overig grasland') en door uitbreiding van de productie. In tabel 3.15 wordt het inkomenseffect in de melkveehouderij verder uitgesplitst naar verschillende typen melkkoeien. De types met relatief hoge bedrijfstoelagen in de referentie zien het inkomen sterk dalen. Gemiddeld daalt het inkomen op de activiteiten melkkoe7 en melkkoe8 met bijna 10%. Daar staat tegenover dat het inkomen op de types met relatief lage bedrijfstoelagen in de referentie, melkkoe1 en melkkoe2, toeneemt met 3 tot bijna 5%.

Tabel 3.15 **Inkomen per type melkkoe in de uitgangssituatie en onder verschillende scenario's (mln. euro)**

Melkproductie per ha		Uitgangssituatie	Flat rate	Vershil (%)
Melkkoe1	Extensief	197	206	4,8
Melkkoe2	Extensief	142	147	2,9
Melkkoe3	Gemiddeld	157	154	-1,7
Melkkoe4	Gemiddeld	350	329	-6,2
Melkkoe5	Gemiddeld	225	218	-2,9
Melkkoe6	Gemiddeld	247	246	-0,6
Melkkoe7	Intensief	231	209	-9,6
Melkkoe8	Intensief	546	493	-9,7
Totaal		2097	2002	-4,5

Bron: berekeningen met DRAM

Tabel 3.16

Verandering in inkomen per sector per regio bij omschakeling naar een flat rate systeem in Nederland. Procentuele verandering in vergelijking tot de uitgangssituatie

Activiteit/sector	Veenkoloniën	Zand	Weide	Klei
Melkkoeien	8	-6	-5	-2
Vrouwelijk vleesvee	-3	1	-4	-4
Overig rundvee (incl. vleeskalveren)	-41	-25	-26	-30
Vleeskalveren	-34	-23	-22	-22
Fokzeugen	3	2	2	2
Vleesvarkens	9	10	9	10
Leghennen	0	0	0	0
Vleeskuikens	0	0	0	0
Totaal akkerbouwgewassen	-17	1	-3	0
Waarvan:				
Pootaardappelen	34	10	4	4
Consumptieaardappelen	23	13	11	10
Zetmeelaardappelen	-40	-42	-44	-42
Groente, akkerbouwmatig	15	18	10	12
Overige akkerbouwgewassen	3	-2	-11	-8
Totaal voedergewassen	31	17	69	46
Waarvan:				
Snijmais	17	10	19	11
Grasland	46	24	79	61
Overige voedergewassen	1	2	1	0
Totaal	-8	-2	1	1

Bron: berekeningen met DRAM

Regionaal

Tabel 3.16 geeft de effecten op het inkomen per sector per regio weer, in procenten ten opzichte van de basis. Het absolute inkomen per sector per regio in de basis is weergegeven in bijlage 5, tabel B5.4. Ook tabel 3.16 laat zien dat de uitkomsten voor de Veenkoloniën afwijken van gemiddelde uitkomsten op nationaal niveau. De inkomsten uit zetmeelaardappelen spelen een grote rol in het totale landbouwincome in de Veenkoloniën en deze inkomsten nemen sterk af na omschakeling naar flat rate. Dit is uiteraard van groot belang voor de gespecialiseerde telers van zetmeelaardappelen, zie voorgaande hoofdstuk. Hier staat tegenover dat in de Veenkoloniën het inkomen uit consumptieaardappelen, pootaardappelen, groente en de overige akkerbouwgewassen toeneemt, inclusief de flat rate per hectare. Ook het totale inkomen uit melkveehouderijactiviteiten neemt sterk toe, namelijk met 9%. Dit komt uiteraard voornamelijk door de toename van het aantal stuks melkvee in de Veenkoloniën. Tabel 3.16 laat zien dat het totale inkomen uit landbouwactiviteiten in de Veenkoloniën met 8% afneemt bij omschakeling naar een flat rate systeem. In de zand-, weide- en kleigebieden daalt het inkomen afkomstig van de melkkoeien. Deze daling is het grootst in de zandgebieden, namelijk 6%. Dit wordt verklaard door het hoge aandeel intensieve melkveehouderij in de totale melkveehouderij in de zandgebieden. In de weidegebieden en in de kleigebieden daalt het inkomen uit melkveehouderijactiviteiten minder namelijk met respectievelijk 5 en 2%. De relatief grote daling van het totale inkomen

uit melkveehouderijactiviteiten in de weidegebieden heeft te maken met daling van de totale melkproductie in die gebieden. Het totale inkomen uit landbouwactiviteiten in de weidegebieden en in de kleigebieden in het flat rate scenario neemt toe met 1%. In de zandgebieden neemt het totale inkomen uit landbouwactiviteiten af met 2%.

Conclusies

De overgang naar fat rate en volledig ontkoppelde toeslagen heeft per regio gezien vooral een (negatief) inkomenseffect voor de Veenkoloniën. Per sector gezien ondergaat vooral de vleeskalverhouderij een negatief inkomenseffect en in veel mindere mate de melkveehouderij en de akkerbouw. Voor de landbouw als geheel is de inkomensdaling zeer beperkt, minder dan 1%. Voor de akkerbouw hangt de inkomensdaling vooral samen met de vermindering van de teelt van zetmeelaardappelen. Het negatieve effect hiervan voor de Veenkoloniën wordt maar ten dele gecompenseerd door meer inkomsten uit andere akkerbouwgewassen en onder meer ook melkveehouderij. Voor de melkveehouderij leidt de invoering van flat rate en volledige ontkoppeling tot verschuivingen in de productie naar de Veenkoloniën en richting een meer extensieve productiewijze. Dit hangt samen met een verschuiving in het grondgebruik: het areaal akkerbouw neemt per saldo af en de oppervlakten grasland en voedergewassen nemen toe bij een door de quotering gelijkblijvende melkproductie.

3.2.3 Flat rate in de EU (scenario 2)

Naast het scenario waarin alleen in Nederland wordt omgeschakeld naar een flat rate systeem is het ook interessant om na te gaan wat de effecten zijn als alle andere EU-landen overstappen op een flat rate systeem, voor zover dat nog niet is gebeurd. Gezien het streven van de Europese Commissie naar verdere vereenvoudiging van het GLB in de EU is dit een realistische optie. Om inzicht te krijgen in effecten van bovengenoemd scenario waarbij andere landen in Europa ook overstappen op een flat rate systeem, wordt gebruik gemaakt van CAPRI. In het kort is CAPRI een model dat vraag en aanbod van landbouwproducten op Europees niveau beschrijft, inclusief handelsrelaties met de rest van de wereld. Het Europese aanbod van landbouwproducten in CAPRI is afkomstig van regionale landbouwsectormodellen. Uitkomsten op regionaal niveau worden geaggregeerd naar nationaal niveau.

Uitkomsten op nationaal niveau worden verder geaggregeerd naar Europees niveau en in een marktmodel gelijk verondersteld aan de gevraagde hoeveelheden op Europees niveau en de rest van de wereld. Vraag en aanbod op Europees niveau en de rest van de wereld leiden tot een nieuwe evenwichtsprijs voor een groot aantal landbouwproducten in Europa. In een volgende iteratie wordt deze evenwichtsprijs in de regionale sectormodellen ingevoerd om het nieuwe regionale aanbod te bepalen. Opgemerkt zij dat het nadeel van CAPRI is dat het de landbouwsector in Nederland minder gedetailleerd weergeeft. Prijsveranderingen uit CAPRI worden dan ook ingevoerd in DRAM om zodoende gebruik te maken van de gedetailleerde beschrijving van de landbouwproductie in DRAM en tegelijkertijd rekening te houden met effecten van beleidsveranderingen op Europees niveau.

Tabel 3.17 Koppeling van directe betalingen aan de productie per land in de EU-15, in 2006, in procenten

	BL	DK	DE	EL	ES	FR	IR	IT	NL	AT	PT	SE	FI	UK
Premie voor granen e.d.					25	25								
Zetmeelaardappelpremie	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Zoogkoeienpremie	100				100	100				100	100			
Speciale stierenpremie		75										75	75	
Slachtpremie voor volwassen runderen					40	40			100	40	40			
Slachtpremie voor kalveren	100				100	100			100	100	100			

BL 'België', DK 'Denemarken', DE 'Duitsland', EL 'Griekenland', ES 'Spanje', FR 'Frankrijk', IR 'Ierland', IT 'Italië', NL 'Nederland', AT 'Oostenrijk', PT 'Portugal', FI 'Finland', SE 'Zweden', UK 'Verenigd Koninkrijk'
Bron: EC, 2006.

Data

Tabel 3.17 geeft inzicht in de koppeling van premies aan activiteiten in de verschillende landen in Europa, na de Luxemburg akkoorden van 2003. Speciale dierpremies en dan vooral de zoogkoeienpremie, zijn in veel landen gekoppeld aan de productie. Dat is echter niet het geval in Nederland, waar de speciale dierpremies volledig zijn ontkoppeld. Daarnaast zijn ook de slachtpremies in veel landen geheel of gedeeltelijk gekoppeld aan productie. In Nederland zijn de slachtpremies van volwassen runderen volledig gekoppeld aan de productie. In geen enkel ander land in Europa is dat het geval. Het bovenstaande beleid in de uitgangssituatie is van invloed op de effecten van een flat rate op Europees niveau. Zo is te verwachten dat met een flat rate systeem in de gehele EU de concurrentiepositie van de productie van volwassen runderen in Nederland enigszins verslechtert ten opzichte van de rest van Europa. In de rest van Europa zijn de slachtpremies van volwassen runderen immers niet of minder gekoppeld, zodat de productie zich daar al meer heeft aangepast. Van de andere kant zijn meer aanpassingen te verwachten in de productie van zoogkoeien in landen waarin de speciale zoogkoeienpremies in de uitgangssituatie zijn gekoppeld. In Nederland is dat niet het geval en Nederland kan dus profiteren van aanpassingen elders in de EU na omschakeling naar een flat rate systeem.

Resultaten

De effecten van een omschakeling naar flat rate alleen in Nederland (zoals in de vorige paragraaf besproken) zijn niet of nauwelijks verschillend van de effecten van een omschakeling in de gehele EU wat betreft de omvang van de akkerbouw en de ruwvoerproductie (het nationale bouwplan) en ook wat betreft de tendensen tot extensivering in de veehouderij en intensivering in de akkerbouw. Dit komt vooral doordat in Nederland de flat rate (in euro per hectare) niet verandert ten opzichte van het scenario waarin alleen Nederland omschakelt naar een flat rate per hectare. Daarnaast heeft een omschakeling in de gehele EU van een ontkoppelde bedrijfstoelage naar flat rate een beperkte invloed op het totale aanbod van akkerbouwproducten en daarmee ook nauwelijks invloed op de prijzen van akkerbouwproducten. Dit blijkt uit modelberekeningen met CAPRI. Het aanbod van aardappelen in Frankrijk neemt met bijna 2% toe na omschakeling naar flat rate in de EU. Het extra aanbod van aardappelen in de EU15 en de EU25 als geheel bedraagt slechts 0,7% (EU15) en 0,3%

(EU25) van de hoeveelheid in de uitgangssituatie. Hierbij moet worden aangetekend dat CAPRI geen onderscheid maakt naar verschillende soorten aardappelen. Mogelijk worden hierdoor de effecten voor consumptieaardappelen en pootaardappelen onderschat. Bovenstaande uitkomsten duiden er echter op dat de prijs- en volume-effecten in de akkerbouw beperkt zullen zijn, na een volledige omschakeling van een ontkoppelde bedrijfstoeslag naar flat rate in de EU in vergelijking tot flat rate alleen in Nederland. Naar verwachting heeft een omschakeling naar een flat rate systeem op Europees niveau wel belangrijke effecten voor vraag en aanbod en prijzen van rundvlees/kalfsvlees en kalveren in de rundveehouderij in Europa. De verdere bespreking van de resultaten beperkt zich tegen die achtergrond tot de effecten van zo'n omschakeling voor de Nederlandse rundvee- en vleeskalverhouderij.

Prijzen

De grootste prijsveranderingen worden verwacht voor de rund- en kalfsvleesproductie. De relaties tussen de prijzen van rundvlees, kalfsvlees en nuchtere kalveren zijn geschat op basis van gegevens over de periode 2000 tot en met 2006 in de EU. Tabel 3.18 laat zien dat de prijs van rundvlees en kalfsvlees met respectievelijk 7% en bijna 2% kan toenemen in vergelijking tot de basis. De prijsstijging van rundvlees en kalfsvlees komt door de daling van het Europese aanbod van rundvlees en kalfsvlees. Door de daling van het aantal volwassen runderen in de EU, neemt het Europese aanbod van kalveren af. Hierdoor en door de hogere prijs van het rundvlees en het kalfsvlees kan de prijs van nuchtere kalveren in Nederland stijgen met ongeveer 3% ten opzichte van de basis (tabel 3.18). Merk op dat de verhoudingen op de markt duidelijk anders zijn dan in de vorige paragraaf. In de vorige paragraaf nam de vraag naar nuchtere kalveren in Nederland af terwijl het aanbod op Europees niveau vrijwel stabiel verondersteld werd. Onder die veronderstelling daalde de prijs van nuchtere kalveren nog met 14,5%.

Tabel 3.18

Verandering van prijzen van rundvlees, kalfsvlees en kalveren in de rundveehouderij in Nederland en in het flat rate EU-scenario

	Vershil t.o.v. uitgangssituatie %
Rundvlees	7,0
Kalfsvlees	1,9
Nuchtere kalveren	2,9

Bron: berekeningen met CAPRI en DRAM

Landbouwactiviteiten

Tabel 3.19 laat zien dat het aantal melkkoeien nauwelijks toeneemt (0,1%). De tendens tot extensiveren is bij flat rate in de EU als geheel nog iets sterker dan bij flat rate alleen in Nederland. Tabel 3.19 laat verder zien dat bij omschakeling naar flat rate in de hele EU het aantal stuks overig rundvee en het aantal stuks vleeskalveren nog verder afneemt in vergelijking tot flat rate alleen in Nederland (zie ook tabel 3.9). Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat naast de ontkoppeling van de slachtpremies waardoor de opbrengsten van vleeskalveren afnemen, nu ook de kosten van vleeskalveren stijgen doordat de prijzen van nuchtere kalveren toenemen. Genoemde opbrengstdaling en kostenstijging worden onvoldoende gecompenseerd door de stijging van de prijs van rundvlees en kalfsvlees.

Tabel 3.19 Veehouderij activiteiten in Nederland in de uitgangssituatie en in het flat rate EU scenario (* 1.000 dieren)

	Uitgangssituatie	Flat rate EU	Vershil t.o.v. uitgangssituatie in %
Melkkoeien	1486	1488	0,1
Vrouwelijk vleesvee	193	227	17,8
Overig rundvee (incl. vleeskalveren)	2124	1988	-6,4
Vleeskalveren	713	609	-14,7

Bron: berekeningen met CAPRI en DRAM

Inkomen

Bij omschakeling naar flat rate in de hele EU is de inkomensverandering in de melkveehouderij kleiner dan bij omschakeling naar een flat rate alleen in Nederland (vergelijk tabel 3.20 met tabel 3.14). Dit wordt verklaard door de hogere rundveeprijzen en de hogere prijzen voor nuchtere kalveren. De tendens tot extensivering in de richting van een gemiddeld lagere melkproductie per hectare, is nog iets groter dan bij flat rate alleen in Nederland. Het inkomen uit vrouwelijk vleesvee wordt ook positief beïnvloed door hogere prijzen voor kalveren en rundvlees. Echter, door de hogere prijs voor kalveren en jongvee neemt het inkomen in de overige rundveehouderij en in de vleeskalverhouderij verder af, in vergelijking tot een flat rate systeem alleen in Nederland (zie tabel 3.14).

Tabel 3.20 Inkomen per sector in uitgangssituatie en in het flat rate EU scenario (mln. euro)

	Uitgangssituatie	Flat rate EU	Vershil t.o.v. uitgangssituatie in %
Melkkoeien	2097	2038	-2,8
Vrouwelijk vleesvee	27	33	20,0
Overig rundvee (incl. vleeskalveren)	86	42	-51,7
Vleeskalveren	86	43	-49,9

Bron: berekeningen met CAPRI en DRAM

Conclusies

Bij een volledige toepassing van flat rate en ont koppeling in de gehele EU is het inkomensperspectief voor de Nederlandse vleeskalverhouderij volgens de hier gepresenteerde uitkomsten aanzienlijk negatiever dan bij een omschakeling alleen in Nederland. Dit hangt onder meer samen met de ongunstigere prijsverhouding tussen kalfsvlees en nuchtere kalveren in dit scenario dan in het scenario dat alleen Nederland omschakelt. Daarnaast speelt een rol dat de omvang van de Nederlandse vleeskalverhouderij in het EU scenario verder afneemt dan in het in de vorige paragraaf besproken scenario.

3.2.4 Discussie

Eerder is aangegeven, dat een model een vereenvoudigde weergave is van de werkelijkheid. Het geeft inzicht in tendensen die optreden onder verschillende scenario's. De werkelijke effecten kunnen daarvan afwijken. De gepresenteerde uitkomsten gelden voor de kortere tot

middellange termijn. Uitgegaan is immers van een constante techniek. Extra investeringen in kostprijsverlagende technieken (waaronder schaalvergroting), waardoor bij lagere opbrengsten toch dezelfde hoeveelheid kan worden voortgebracht, worden niet meegenomen in DRAM. Vooral de aanbodeffecten kunnen hierdoor op de wat langere termijn anders zijn dan hier gepresenteerd. Vooral in de vleeskalverenhouderij zijn de inkomenseffecten dusdanig groot dat op de langere termijn prijzen, productiviteit en efficiency zich nog verder moeten aanpassen om een nieuw evenwicht te bereiken. Afhankelijk van bovengenoemde aanpassingen neemt het aanbod van vleeskalveren op de wat langere termijn verder toe of af. Volgens experts is ook te verwachten dat een teruglopend aanbod van het luxe rundvlees kansen biedt voor kalfsvlees. Gezien ook de beperkte concurrentie op de wereldmarkt, ligt een verdere prijsstijging van kalfsvlees voor de hand. In ieder geval in vergelijking tot de prijs van rundvlees. In de berekeningen is hier al gedeeltelijk rekening mee gehouden. Echter, er is meer onderzoek nodig om een beter inzicht te krijgen in de effecten van veranderingen in vraag en aanbod van kalveren en kalfsvlees in Nederland, rekening houdend met de Europese markt. Dit vereist onder andere meer inzicht in de relevante vraag-prijselasticiteiten in de vleesvee- en vleeskalverenhouderij. Wat betreft de melkproductie wordt een verschuiving van de melkproductie tussen regio's voorspeld, vooral van de weidegebieden naar andere gebieden. Hierbij is geen rekening gehouden met aanpassingskosten, zoals in gebouwen, percelen, etc. De verplaatsing van de melkproductie tussen regio's wordt dus mogelijk overschat. Een ander punt van discussie is het effect van de invoering van de bedrijfstoelage op het areaal AGF. Uit de modelberekeningen blijkt dat het areaal AGF toe kan nemen na omschakeling naar een flat rate systeem. Deze uitbreiding wordt enigszins gedempt door de markt. Het gevolg van het extra aanbod is namelijk dat de prijzen van AGF onder druk komen te staan. Dit heeft nadelige effecten op het inkomen voor de oorspronkelijke telers van AGF. Net als in de vleesvee- en vleeskalverenhouderij is de mate van prijsaanpassingen afhankelijk van de veronderstelde vraag-prijselasticiteiten. Wat is het effect van verhandelbaarheid van bedrijfstoelagen op de invoering van flat rate systeem op de langere termijn? De blijvers kunnen tegen betaling bedrijfstoelagen overnemen, onder meer van degenen die de sector verlaten. Door de kosten van aangekochte bedrijfstoelagen leveren deze per saldo minder op dan de oorspronkelijk toegekende toelagen. Na verloop van tijd neemt het aandeel van de aangekochte toelagen in het totaal aan toelagen toe. Door de schaalvergroting op bedrijfsniveau, treedt dus een soort van verwatering op. Afhankelijk van de transacties met toelagen voorafgaande aan de eventuele invoering van flat rate kunnen de effecten van die invoering op productie en inkomen mogelijk kleiner zijn dan wanneer een flat rate op korte termijn wordt ingevoerd.

3.3 Gevolgen voor het agrocomplex

3.3.1 Inleiding

De uitkomsten van DRAM wat betreft volume- en prijsveranderingen (zie paragraaf 3.2) zijn benut voor het aangeven van de gevolgen voor het agrocomplex, dat naast de primaire landbouw ook de toeleverende, verwerkende en dienstverlenende bedrijvigheid in Nederland omvat. Deze gevolgen worden gekwantificeerd in termen van toegevoegde waarde, werkgelegenheid en

(eventueel) handelssaldo. De gevolgen voor de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid worden nader gespecificeerd naar de belangrijkste onderdelen van de kolom: toelevering, primaire productie, verwerking en handel. Ook worden de effecten naar regio aangeduid. In het bijzonder is gekeken naar de gevolgen voor de deelcomplexen aardappelzetmeel en vleeskalveren en voor de regio, waar deze deelcomplexen een prominente plaats innemen.

3.3.2 Resultaten

Tabel 3.21		Toegevoegde waarde en werkgelegenheid voor totaal Nederland en agrocomplex in 2002; referentiescenario en flat rate scenario (absoluut verschil ten opzichte van referentiescenario)	
		Referentie	Flat rate (ten opzichte van referentie)
Productiewaarde (miljard euro)			
Totaal Nederland		975,0	
Agrocomplex		65,1	-0,594
(% agrocomplex in totaal)		6,68%	6,62%
Toegevoegde waarde (factor kosten, miljard euro)			
Totaal Nederland		415,6	
Agrocomplex		21,7	-0,204
(% agrocomplex in totaal)		5,23%	5,18%
Werkgelegenheid (duizend arbeidsjaren)			
Totaal Nederland		6,619,6	
Agrocomplex		412,0	-2,997
(% agrocomplex in totaal)		6,22%	6,18%
Toegevoegde waarde/arbeidsjaar (duizend euro/arbeidsjaar)			
Totaal Nederland		62,8	
Agrocomplex		52,8	52,7

Bron: LEI, berekeningen

Het totale agrocomplex

In 1990 hing nog circa 9% van de nationale toegevoegde waarde en werkgelegenheid samen met de finale afzet van producten van de Nederlandse agribusiness, en in 1985 was dat zelfs nog bijna 12%. Tabel 3.21 laat zien dat de bijdrage van het agrocomplex aan deze indicatoren in 2002 is teruggelopen tot respectievelijk 6,2% en 5,2% (Van Leeuwen, 2006). De finale afzet vindt voor een belangrijk deel over de grens plaats: ongeveer driekwart van de productie en de werkgelegenheid in het agrocomplex hangt samen met exporten. Voor de handelsbalans is het agrocomplex dan ook van grote betekenis. Gegeven de verwachte ontwikkelingen voor de primaire en verwerkende sectoren onder het flat rate scenario, zal het agrocomplex minder gaan bijdragen aan de nationale economie (afname van respectievelijk 594 en 204 miljoen euro voor productiewaarde en toegevoegde waarde). De werkgelegenheid van het complex zal 3.000 arbeidsjaren afnemen. In alle gevallen gaat het om een daling van minder dan 1%.

Subcomplexen

De toegevoegde waarde van het akkerbouwcomplex daalt onder het flat rate scenario met 142 miljoen euro en er verdwijnen ruim 2.100 arbeidsjaren in dit subcomplex (tabel 3.22). In beide gevallen gaat het om een daling van meer dan 2% voor het akkerbouwcomplex. Voor de andere deelcomplexen zijn de effecten van flat rate naar verhouding veel bescheidener, minder dan 1% van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid. De veehouderijcomplexen samen genereren 78 miljoen euro minder inkomen en ruim 1.300 minder arbeidsjaren. Daartegenover staan naar verhouding kleinere toenames van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de tuinbouwsectoren. Tabel 3.22 laat verder zien dat de aandelen van primaire en verwerkende sectoren min of meer gelijk blijven in beide situaties. Het aandeel van het grondgebonden veehouderijcomplex verandert niet in het flat rate scenario (tabel 3.23). De bijdragen van de tuinbouwcomplexen nemen iets toe in termen van toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Dit gaat ten koste van de aandelen van het intensieve veehouderij- en vooral het akkerbouwcomplex.

Tabel 3.22

Ontwikkeling van toegevoegde waarde en werkgelegenheid per subcomplex, 2002 in het referentiescenario (in miljoen euro en arbeidsjaren) en het flat rate scenario (absolute verschillen ten opzichte van referentiescenario)

	Toegevoegde waarde		Werkgelegenheid	
	Referentie	Flat rate	Referentie	Flat rate
Akkerbouw	4.996	-142	85.494	-2.166
Opengrondstuinbouw	1.796	12	37.851	485
Glastuinbouw	4.567	5	67.740	17
Grondgebonden veehouderij	5.896	-15	129.896	-368
Intensieve veehouderij (incl. vleeskalveren)	4.497	-63	90.989	-965
Totaal agrocomplex	21.752	-204	411.970	-2.997
w.v. aandeel primair	33,0%	33,1%	44,6%	44,8%
w.v. aandeel verwerkende industrie	17,0%	16,8%	13,1%	12,9%

Bron: LEI, berekeningen.

Tabel 3.23

Aandelen van subcomplex in toegevoegde waarde en werkgelegenheid van het totale agrocomplex, 2002 referentie en flat rate scenario

	Toegevoegde waarde		Werkgelegenheid	
	Referentie	Flat rate	Referentie	Flat rate
Akkerbouw	23,0%	22,6%	20,8%	20,5%
Opengrondstuinbouw	8,3%	8,4%	9,2%	9,4%
Glastuinbouw	21,0%	21,3%	16,4%	16,6%
Grondgebonden veehouderij	27,1%	27,1%	31,5%	31,4%
Intensieve veehouderij (incl. vleeskalveren)	20,7%	20,6%	22,1%	22,1%
Totaal agrocomplex	100%	100%	100%	100%

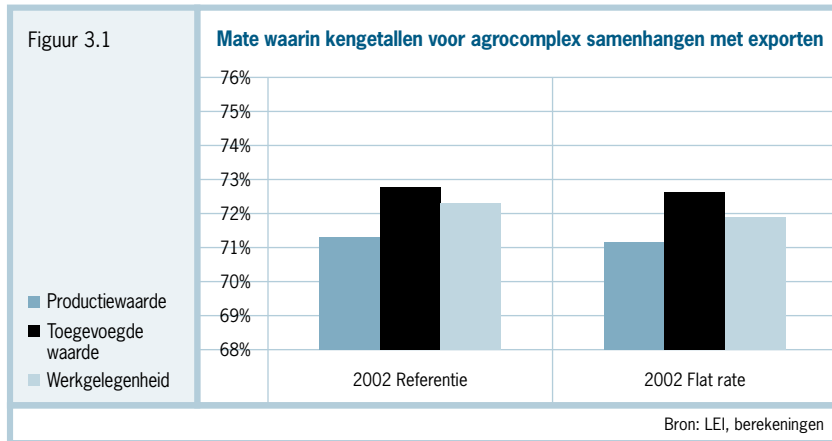
Bron: LEI, berekeningen

Exportafhankelijkheid

Exportactiviteiten dragen een belangrijke mate bij aan toegevoegde waarde, inkomen en werkgelegenheid van het agrocomplex. Tabel 3.24 laat zien dat de exportgerichtheid voor het akkerbouw- en veehouderijcomplexen nauwelijks afneemt in het flat rate scenario met 1 à 2 procentpunten). Het opengrondstuinbouwcomplex zal juist iets meer moeten exporteren om de toegenomen productie een bestemming te geven. Figuur 3.1 laat zien dat de exportgerichtheid van het totale agrocomplex afneemt in termen van productiewaarde, toegevoegde waarde en werkgelegenheid.

	Referentie	Flat rate
Akkerbouw	58,3%	57,1%
Opengrondstuinbouw	84,7%	84,9%
Glastuinbouw	92,8%	92,8%
Grondgebonden veehouderij	63,5%	63,1%
Intensieve veehouderij (incl. vleeskalveren)	73,4%	73,1%
Totaal agrocomplex	72,9%	72,6%

Bron: LEI, berekeningen



Regionale effecten

De sectoren vleeskalveren en zetmeelaardappelen worden (zie ook tabel 3.8 en 3.10 in paragraaf 3.2) met productiedalingen van 9% en 25% het sterkst getroffen door het flat rate scenario (vergeleken met referentie).

Vleeskalveren, Oost-Nederland

Tweederde deel van de vleeskalveren in Nederland wordt gehouden in Gelderland en Overijssel (hier verder aangeduid als Oost-Nederland). Het vleeskalverencomplex (vleeskalverhouderij, kalverslachterij en toelieferingen) heeft in Oost-Nederland een aandeel

van respectievelijk 9% in de toegevoegde waarde en 5% in de werkgelegenheid van het agrocomplex. Dit is bijna tweemaal zo veel als het aandeel van het vleeskalverencomplex gemiddeld in Nederland. Het flat rate scenario (-9% productiedaling) zal naar verhouding dus sterker het inkomen van de vleeskalverenkolom in Oost-Nederland treffen dan het inkomen van Nederland als geheel. Tabellen 3.25 en 3.26 geven de berekende gevolgen van het flat rate scenario voor respectievelijk toegevoegde waarde en werkgelegenheid in het vleeskalverencomplex van Oost-Nederland.

Tabel 3.25 Effect van flat rate op toegevoegde waarde van het vleeskalverencomplex in Oost-Nederland

	Toegevoegde waarde (miljoen euro)	Aandeel in totale agrocomplex Oost-Nederland
Referentie	380	9%
Flat Rate	338 ¹⁾	8%
Inkomenseffect	-11%	

¹⁾Inclusief 66% (aandeel Oost-Nederland in Nederlandse vleeskalverencomplex) van 63 miljoen inkomensdaling in Nederlandse vleeskalverencomplex (zie tabel 3.22)
Bron: LEI, berekeningen en Oosterkamp et al. (2006)

Tabel 3.26 Effect van flat rate op werkgelegenheid van het vleeskalverencomplex in Oost-Nederland

	Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	Aandeel in totale agrocomplex Oost-Nederland
Referentie	3926	5%
Flat Rate	3271 ¹⁾	4%
Werkgelegenheidseffect	-17%	

¹⁾ zie tabel 3.22
Bron: LEI, berekeningen en Oosterkamp et al. (2006)

Akkerbouw, Noord-Nederland

Rond 30% van de toegevoegde waarde van het Nederlandse akkerbouwcomplex wordt gegenereerd in de drie noordelijke provincies. Het akkerbouwcomplex is dan ook een stuk belangrijker voor het inkomen van het Noord-Nederlandse agrocomplex dan gemiddeld in Nederland (respectievelijk 30% en 20%). In Noord-Nederland zijn de activiteiten rond de productie, verwerking en afzet van zetmeelaardappelen relatief belangrijk. De gevolgen van de productiedaling van aardappelzetmeel in het flat rate scenario treffen daarom vooral de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van bedrijven in het Noord-Nederlandse akkerbouwcomplex. Tabellen 3.27 en 3.28 geven in eerste instantie de berekende gevolgen van het flat rate scenario voor respectievelijk toegevoegde waarde en werkgelegenheid in het akkerbouwcomplex van Noord-Nederland. De daling is dan 3% respectievelijk 4%. Hierin is

uitgegaan van een evenredige daling van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid in het akkerbouwcomplex in alle Nederlandse provincies.

Echter wanneer de daling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van het akkerbouwcomplex alleen aan Noord-Nederland wordt toegerekend dan komt de daling naar op ongeveer 12% voor dat gebied (tabel 3.27 en 3.28 onderste regel).

Tabel 3.27 Geraamd effect van flat rate scenario op toegevoegde waarde van het akkerbouwcomplex in Noord-Nederland		
	Toegevoegde waarde (miljoen euro)	Aandeel in totale agrocomplex Noord-Nederland
Referentie	1216	31%
Flat rate (bij evenredige toerekening) ¹⁾	1173 ¹⁾	30%
Inkomenseffect ¹⁾	-3%	
Flat rate (bij toerekening alleen aan Noord-Nederland)	1074	
Inkomenseffect	-11,5%	

¹⁾Inclusief 30% (aandeel Noord-Nederland in Nederlandse akkerbouwcomplex) van 142 miljoen euro inkomensdaling in Nederlandse akkerbouwcomplex (zie tabel 3.22).
Bron: LEI, berekeningen en Van Leeuwen (2005)

Tabel 3.28 Geraamd effect van flat rate scenario op werkgelegenheid van het akkerbouwcomplex in Noord-Nederland		
	Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	Aandeel in totale agrocomplex Noord-Nederland
Referentie	17980	30%
Flat rate (bij evenredige toerekening) ¹⁾	17327 ¹⁾	29%
Werkgelegenheidseffect ¹⁾	-4%	
Flat rate (bij toerekening alleen aan Noord-Nederland)	15.814	
Inkomenseffect	-12%	

¹⁾Inclusief 30% (aandeel Noord-Nederland in Nederlandse akkerbouwcomplex) van 2.166 minder arbeidsjaren in Nederlandse akkerbouwcomplex (zie tabel 3.22).
Bron: LEI, berekeningen en Van Leeuwen (2005)

Conclusies

De gevolgen van flat rate en ont koppeling in Nederland zijn voor het gehele agrocomplex in termen van toegevoegde waarde en werkgelegenheid vrij bescheiden, voor beide minder dan 1%. Ook de exportgerichtheid van het agrocomplex neemt er nauwelijks door af. Het meest negatief, in absolute zin en in percentage, zijn de gevolgen voor het deelcomplex akkerbouw en vervolgens voor dat van de intensieve vleeskalverhouderij. Gemeten naar regio zijn de gevolgen van de veranderingen voor de vleeskalversector in Oost-Nederland en de akkerbouw in Noord-Nederland vrij fors; in beide gevallen kan het effect op de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van het agrocomplex binnen de regio meer dan 10% zijn.

Vragen bij mogelijke verandering toeslagenstelsel

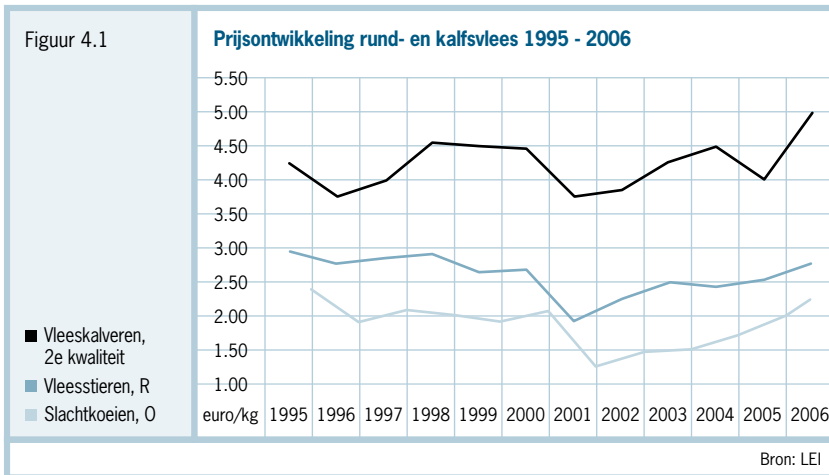
- 4.1 Inleiding
- 4.2 Vleeskalveren
- 4.3 Zetmeelaardappelen
- 4.4 Vlaszaad
- 4.5 Gedroogde groenvoeders
- 4.6 Braaktoeslagrechten
- 4.7 Speciale toeslagsrechten
- 4.8 AGF-clausule

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft aansluitend op de analyses en de gepresenteerde resultaten in voorgaande hoofdstukken een vooral kwalitatieve beschouwing rond een aantal vragen dat speelt bij een mogelijke overgang van het stelsel (zie hoofdstuk 1 en 2). Achtereenvolgens wordt vanuit de optiek van verandering in de volgende paragrafen een beschouwing gegeven over vleeskalveren, zetmeelaardappelen, vlaszaad, gedroogde groenvoeders, braaktoeslagrechten, special toeslagrechten en de AGF-clausule.

4.2 Vleeskalveren

De vraag is of de koppeling tussen productie en premie (slachtpremie) in de vleeskalverhouderij gehandhaafd dient te worden. Er zijn enkele argumenten voor, maar er is ook een aantal redenen om de koppeling los te laten. Beide invalhoeken worden hier besproken. Voor het handhaven van de koppeling pleit de koppeling in enkele andere landen, waaronder Frankrijk (zie tabel 3.17). Voor de toepassing gelden nationale plafonds. Voor Nederland gaat het om een bedrag van ruim 40 mln. euro, voor Frankrijk om bijna 80 mln. en voor andere landen om veel lagere bedragen (EC 118/2005). Echter onder meer Duitsland en Italië hebben per 2005 wel ontkoppeld; in Duitsland is de toeslag verwerkt in het dynamische systeem (zie hoofdstuk 2 en bijlage 1). Zo lang andere belangrijke producenten van kalfsvlees (i.c. Frankrijk) de koppeling handhaven, kan dat voor Nederland een belangrijke reden zijn. De koppeling van de slachtpremies voor volwassen runderen kan hierbij nog een rol spelen. Naast Frankrijk past onder meer Spanje de 40%-koppeling toe (zie tabel 3.17). Op basis van een analyse van de prijzen van rund- en kalfsvlees in de EU in de periode 1963-1993 is een significante correlatie tussen de prijsontwikkelingen van beide producten geconstateerd (Van Leeuwen, 1998). Vooral de correlatie tussen de prijzen van kalfs- en vaarzenvlees bleek groot te zijn. In 1999 (Agenda 2000) was genoemde prijsrelatie met rundvlees de belangrijkste reden om voor de vleeskalveren een slachtpremie in te stellen van 50 euro, bij de verhoging van de slachtpremie naar 80 euro voor volwassen runderen. De ingestelde slachtpremie zou naar verwachting ongeveer 75% van het inkomensverlies van de vleeskalverhouderij compenseren. (De Bont et al., 1999). Bij de berekening is rekening gehouden met een daling van de voerkosten (zogenoemde kunstmelk) in verband met de (toen al voorziene) verlaging van de Europese zuivelprijzen (melkpoeder). Ook werd er vanuit gegaan dat de aankoop van jonge kalveren voor de kalfsvleesproductie concurreert met de aankoop voor de (volwassen) vleesstierhouderij. De rosé kalfsproductie als tussenvorm tussen beide productiesystemen was destijds nog nauwelijks tot ontwikkeling gekomen. Verondersteld is dat door de lagere rundvleesprijzen als gevolg van de hervorming van het beleid (Agenda 2000) de prijzen van jonge kalveren zouden gaan dalen.



De laatste jaren concurreert het kalfsvlees nog maar tot op zekere hoogte met rundvlees. De prijsrelatie lijkt minder te zijn geworden (figuur 4.1). In feite concurreert het (hoogwaardige, dure) kalfsvlees alleen met het vlees van betere vleesrassen (het topsegment, S klasse). De vleeskalverhouderij is in de loop van de afgelopen jaren uitgebreid, althans in Nederland. Het aantal slachtingen is na de problemen als gevolg van de MKZ-uitbraak in 2001 eerst aanzienlijk toegenomen en is vanaf 2004 vrij stabiel. Het aantal slachtingen ligt weer op het niveau van voor de MKZ-uitbraak (tabel 4.1). De sector benut veel ingevoerde kalveren, in 2006 bijna 700.000, bij een door de melkquota dalend binnenlands aanbod om de stalcapaciteit te benutten, terwijl de (gespecialiseerde) vleesstierhouderij aanzienlijk in omvang is gekrompen. De BSE-crisis (rond 2000) heeft voor de consumptie en de prijzen van rundvlees negatieve gevolgen gehad. De afgelopen jaren is - mede door de melkquotering en de herstelde vraag naar rundvlees de EU netto importerend voor rundvlees geworden. Bij een aantrekkelijke vraag naar rundvlees, onder meer uit de nieuwe lidstaten, en een trendmatig dalende Europese (melk)veestapel blijft de EU importeur. Naar verwachting zal dit structureel hogere rund- en mogelijk ook hogere kalfsvleesprijzen tot gevolg hebben; mogelijke WTO-afspraken kunnen deze prijsverwachting voor rundvlees nog wat dempen, voor kalfsvlees zijn er tot dusver geen derde landen waarvan de invoer de prijs kan drukken. Deze per saldo positieve prijsverwachting verzwakt de argumentatie om gekoppelde steun in de vorm van slachtpremies (of in andere vorm zoals in andere EU-landen) te blijven verlenen. Bovendien kan door ontkoppeling de prijs van (rund- en) kalfsvlees extra stijgen (zie par. 3.2.3, tabel 3.18). De laatste jaren (2005, 2006) hebben enkele specifieke factoren invloed gehad op de prijsontwikkeling. Door de verplichte omschakeling naar groepshuisvesting voor de vleeskalveren met ingang van januari 2004 nam het aanbod in deze sector aanvankelijk wat af. In het najaar van 2005 liep de prijs van het witvlees sterk op door de aantrekkelijke vraag. Door berichten over de steeds maar dichterbij komende vogelgriep liep de kipconsumptie in ondermeer Italië, Duitsland en Frankrijk fors terug. Vooral de (wit)kalfsvleessector wist hiervan wist te profiteren. De prijzen liepen in het voorjaar van 2006 tot ongekende hoogte op. Nadat de angst voor vogelgriep is weggeëb, is de vraag naar kalfsvlees afgenomen. De prijzen van het rosé kalfsvlees zijn in 2005 flink gestegen.

De prijzen zijn meegelift met de hogere rundvleesprijzen en hebben ook kunnen profiteren van het krappere aanbod vanuit Duitsland, waar de premies voor 2005 al zijn ontkoppeld. Door de hoge kalfsvleesprijzen zijn er veel dieren opgezet waardoor de opbrengstprijzen de laatste maanden sterk onder druk staan. Deze kalveren zijn vaak nog tegen hoge prijzen aangekocht. In de EU-15 was het aantal slachtingen van kalveren in 2005 ongeveer 4% lager dan in 2000. Dalingen deden zich voor in Duitsland en Italië (dus de landen die zonder koppeling werken), maar ook in Frankrijk waar de koppeling nog wel bestaat. In België, met ook een koppeling, nam het aantal wel toe. In Frankrijk wordt voor 2006 en 2007 enige daling van de productie van kalfsvlees voorzien (Agreste, 2006). Het aantal vleeskalveren waarvoor een premie is uitgekeerd is in Frankrijk vanaf het jaar 2000 na een toename in 2002 en 2003 weer op het niveau van ongeveer 1,5 mln. stuks gekomen. Frankrijk kent echter een premieplafond van ruim 2 mln. stuks; kennelijk is er - in tegenstelling tot in Nederland - geen dynamiek in de sector om met ingevoerde kalveren genoemd plafond volledig te benutten.

Tabel 4.1		Aantal kalverslachtingen in Nederland (x 1.000 stuks)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Witvlees	1212	871	1034	1050	1107	1131		
Rosévvlees	174	158	180	222	255	245		
Totaal	1386	1029	1214	1272	1362	1376	1340	

Bron: PVE

Analyse van de GLB hervorming voor de sector

Analyses naar aanleiding van de voorstellen van de Europese Commissie (EC, 2003) geven als verwachting aan *'Door de voorgestelde ont koppeling zal een beperkt deel van de kalverhouders de productie beëindigen. Het merendeel van de bedrijven zal in productie blijven mede door de verbetering van de economische perspectieven voor de productie'* (De Bont, 2003 b). Ook werd verwacht dat de productieomvang van de sector in Nederland slechts in beperkte mate zal afnemen door een verbetering van de marktperspectieven. Als voorwaarden hierbij werden genoemd verhoging van de contractvergoedingen door de integraties en ruimte voor vergroting van de bedrijven. Het laatste werd van belang geacht omdat naar verwachting, door de leeftijdsopbouw van de ondernemers, in ongeveer 10 jaar tijd 20% van de productiecapaciteit (op ongeveer 25% van de bedrijven) de sector verlaat. Uitbreiding van de productiecapaciteit op bestaande bedrijven zou in beginsel financieel zonder premie kunnen plaatsvinden gezien de gunstige perspectieven in de markt. Ontkoppeling zou wel een meer complexe relatie tussen integraties en kalverhouders tot gevolg hebben wanneer met de individuele 'toeslagsituatie' moet worden rekening gehouden bij de vaststelling van de contractvergoeding. Het (geheel of gedeeltelijk) handhaven van de koppeling zou voor meer stabiliteit in de sector zorgen.

Afgezien van het voorgaande kunnen voor het eventueel loslaten van de 'premiëkoppeling' verschillende redenen worden aangevoerd:

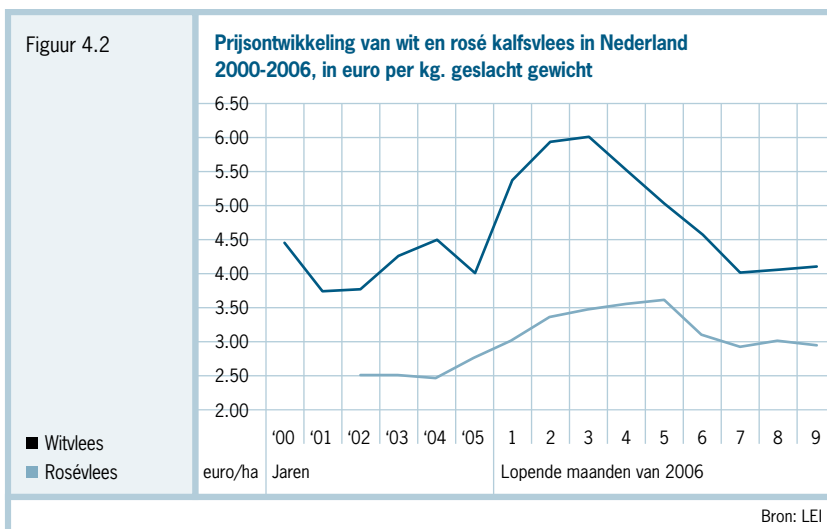
- De vleeskalverhouderij heeft, afgezien van de economische betekenis, geen betekenis voor bijvoorbeeld landschap, milieu, aantrekkelijkheid van het platteland), de productie vindt grondloos plaats en de vleeskalveren zijn bovendien niet zichtbaar in het landschap. Opmerkelijk dat dit de laatste jaren niet of nauwelijks in discussie is, terwijl 'de koe in de wei' dat wel is. De kalfsvleessector heeft aan de hand van Europese afspraken wel (en in Nederland eerder dan in andere landen) een verbetering in de huisvesting, van individueel naar groepshuisvesting doorgevoerd;
- Andere productietakken die grondloos produceren (varkens, pluimvee en dergelijke) ontvangen geen premies of toeslagen;
- Het kalfsvlees concurreert tot op zekere hoogte ook met varkens- en pluimveevlees. Zie ter illustratie de gunstige prijsontwikkeling van kalfsvlees als gevolg van de dreiging van vogelpest in 2005/06, waardoor de vraag naar pluimveevlees in onder meer Italië terugliep (figuur 4.1 en 4.2);
- De indirecte steun via het kalfsvlees aan de melkveehouderijsector (hogere afzetprijs voor nuchtere kalveren, meer afzet van melkpoeder) kan met het huidige toeslagen beleid (beter dan voorheen) eventueel ook direct aan de melkveehouderij worden verleend. De melkveehouderij is wel grondgebonden. Opgemerkt zij dat bij de varianten van flat rate met een toeslag voor grasland en voedergewassen een dergelijke overheveling min of meer zou plaatsvinden. Bij de varianten waarbij dit onderscheid niet wordt gemaakt gaat het geld 'van de vleeskalverhouders' vooral naar de akkerbouw en andere bedrijfstypen dan de melkveehouderij;
- Voorzover de bedrijven met vleeskalveren wel grond in gebruik hebben, ontvangen zij toeslagen door de ont koppeling en de overgang naar een grondgebonden toeslagenstelsel. De toeslagbedragen zijn dan wel aanmerkelijk lager, maar vergelijkbaar met de bedragen die andere intensieve veehouderijbedrijven (varkens, pluimvee) met meestal enkele hectare grond ontvangen;
- De vleeskalverhouderij en de daaraan verbonden bedrijven (integraties met voerlevering en slachterijen) zijn in Nederland geconcentreerd in enkele gebieden (vooral Gelderse Vallei en in het zuiden van Nederland). Deze gebieden kennen geen specifieke sociaaleconomische problemen, bijvoorbeeld vergeleken met het noordoosten van het land. Het zijn gebieden met een lage werkloosheid en gunstig in het land gelegen, met goede verbindingen naar stedelijke gebieden in binnen en buitenland en met veel impulsen voor alternatieve activiteiten.

Roséveesproductie

Bij de afweging over het al dan niet handhaven van de koppeling voor vleeskalveren kan nog worden betrokken de specifieke verhouding tussen kalfsvlees en rosévees. Laatst genoemde vorm van productie is de laatste jaren verder gegroeid (tabel 4.1). De prijzen voor rosévees lijken minder sterk te fluctueren dan die van (wit) kalfsvlees (figuur 4.2). Een duidelijk verschil met de (wit)kalfsvleesproductie die voor 95% op contract plaats vindt (in integratieverband)⁵⁾, is ook dat de houders van rosékalveren overwegend voor eigen rekening produceren. Een deel van deze veehouders was in het verleden stierenmester.

⁵⁾ De vleeskalverhouders (wit vlees) ontvangen een contractvergoeding voor de arbeid, gebouwen en overige kosten. De contractgever levert de kalveren en het voer en bepaalt het tijdstip van afleveren van de slachtrijpe kalveren. Drie kalfsvleesintegraties vormen in Nederland de spil van de productieketen.

De rosékalverhouders kopen voor een deel jonge kalveren aan (drie tot vier weken oud) en voor een deel kalveren op een leeftijd van circa drie maanden als zogenaamde startkalveren. In de ontwikkeling van de premies doet zich een vergelijkbare situatie voor de witvees- en de rosékalveren. Door de toename van het aantal premiewaardige dieren is het bedrag per dier de afgelopen jaren gedaald. Voor 2005 is voor de kalverslachtepremie 40,2 miljoen euro (-3% modulatiekorting) beschikbaar en is het bedrag per dier vastgesteld op 38,53 euro. De premie voor rosékalveren is eveneens gedaald en bedraagt in 2005 68,09 euro per dier. Overigens heeft de EC onlangs (21 september 2006) een voorstel gedaan om op basis van leeftijd bij de slacht (tot 8 maanden resp. tot 12 maanden) de benamingen kalfsvlees en rosévlees te hanteren. Dit dient na enige jaren van discussie meer duidelijkheid aan de afnemer te geven.



Conclusie

Gunstige prijsontwikkelingen in de afgelopen jaren hebben mede tot gevolg dat de productie van kalfsvlees in Nederland na de terugval door MKZ-uitbraak in 2001 weer op het oude niveau is gekomen, terwijl de omvang van de sector in de EU is afgenomen. De invloed van de premiekoppeling is, gezien de korte duur van het huidige beleid, nog niet (voldoende) aan te geven. Gegevens van andere landen wijzen echter (nog) niet uit dat een volledige of gedeeltelijke ont koppeling leidt tot een forse afname van de sector. De continuïteit van de vleeskalverhouderij in Nederland lijkt, gezien ook de uitkomsten van DRAM (daling van 10 tot 15%), dan ook niet wezenlijk in het geding te komen door ont koppeling. Wel kan toepassing van flat rate forse inkomensgevolgen kunnen hebben, zoals in voorgaande hoofdstukken is aangegeven. De vraag of de invoering van flat rate en ont koppeling verantwoord is vereist nader onderzoek.

4.3 Zetmeelaardappelen

De vraag is of het zinvol is de koppeling te handhaven. De '60%-koppeling' is als besluit door de EU-landbouwministers vastgelegd; dit houdt in dat Nederland niet zoals bij vleeskalveren alleen tot ontkoppeling kan overgaan. Het besluit geeft aan dat, gedurende een overgangsperiode vanaf het marktjaar 2005/06, een bedrag van 66,32 euro per ton zetmeel (dit is 60% van de totale steun van ruim 110 euro per ton, exclusief de evenwichtspremie) wordt verleend indien er een contract is tussen de teler en verwerker van de zetmeelaardappelen. Genoemde steun via de verwerker wordt verleend wanneer de verwerker de door de EU vastgestelde minimumprijs van ruim 178 euro per ton uitbetaalt (HPA, 2006).

Nederland heeft dus een besluit in Brussel nodig om dit te wijzigen. Nederland heeft met een quotum van ruim 500.000 ton ruim een kwart van de totale aardappelzetmeelquota.

Overigens heeft Duitsland met ruim 650.000 ton een groter quotum; andere belanghebbende, aardappelzetmeel producerende landen zijn vooral Denemarken, Polen en Frankrijk.

De quotumregeling is, volgend op de hervorming van het graanbeleid met prijsdalingen, hectarepremies en regelingen voor het braakleggen van grond, medio jaren '90 ingesteld om de EU-uitgaven te beperken. Voor het betreffende teelt- en productiegebied in het Noordoosten van Nederland (het Veenkoloniale gebied) zijn er voor het handhaven van de koppeling sociaaleconomische redenen, zoals de relatief hoge werkloosheid en de bij andere delen van het land achtergebleven economie. Deze argumenten worden wel zwakker door de krimp van de werkgelegenheid bij AVEBE, ook in Nederland, waarvoor in 2005 en 2006 beslissingen zijn genomen. De berekende effecten voor het agrocomplex, zie paragraaf 3.3.3, laten echter zien dat de gevolgen voor de toegevoegde waarde en werkgelegenheid in het akkerbouwcomplex van Noord-Nederland nog vrij aanzienlijk zijn. De vraag is of AVEBE de komende jaren voldoende (markt)macht en vitaliteit heeft om te overleven op langere termijn; de in Duitsland over de grens aanwezige verwerkingscapaciteit zou onvoldoende zijn om de Nederlandse aardappelen eventueel ook voor rekening te nemen. De (gekoppelde) steun is voor de aardappelverwerkende bedrijven van belang om te kunnen concurreren met zetmeel op basis van andere grondstoffen (tarwe, maïs, tapioca). Zonder deze steun zou de kostprijs van aardappelzetmeel aanzienlijk hoger liggen (Smit et al., 2004). Overigens geldt hiertoe nog een evenwichtspremie van 22,25 euro per ton zetmeel voor genoemd contingent.

In beginsel zijn er mogelijkheden om deze directe concurrentie met graanzetmeel en dergelijke te ontgaan met de productie van (aardappel)zetmeelderivaten en varianten, waarvoor andere zetmeelsoorten niet geschikt zijn. Dit is een strategie die AVEBE al langere tijd volgt maar die zeker (nog) geen garanties geeft voor het in stand houden van het huidige areaal van het gewas. Zetmeelproducten vinden, behalve in voedingsmiddelen, hun weg in onder meer papier en karton, textiel, veevoer en bouwmaterialen. De betekenis van de koppeling voor het handhaven van de zetmeelaardappelteelt is eerder onderstreept door de analyses voor de besluitvorming over de GLB-hervorming (Smit et al., 2003). Er zou op basis van de destijds ingediende voorstellen (met volledige ontkoppeling) een sterke bouwplanverandering optreden. Hierdoor zou de zetmeelaardappelproductie met ruim 50% verminderen. Hiervoor in de plaats zou er - naast een groei van het graanareaal - in theorie de productie van consumptieaardappelen kunnen toenemen (met 1 mln. ton, ofwel met ruwweg 2% van de EU-oogst) met mogelijk een forse prijsdaling hiervoor als gevolg (Smit et al., 2004). Saldivergelijkingen onderbouwen deze redenering (bijlage 2). Ook de uitkomsten van

DRAM in het voorgaande hoofdstuk wijzen, bij een ont koppeling, op een toename van vooral de consumptie aardappel teelt in de Veenkoloniën en daarnaast ook van de veehouderij. Binnen de akkerbouw dienen zich, althans voor het gebied met de beperkingen wat betreft de grondsoort en het klimaat (nachtvorstgevoeligheid), geen of niet voldoende aantrekkelijke teelten aan, is overigens (ook) een van de argumenten voor handhaving van de koppeling. De vraag is of dat na een lange tijd van bescherming door de EU (en van tijd tot tijd nationale aanvullingen voor innovatie, structuurversterking en dergelijke) nog wel een valide reden is. Door de koppeling blijft de bestaande structuur (i.c. het bouwplan van de bedrijven) ongewijzigd en wordt vernieuwing afgeremd, bijvoorbeeld ook in de richting van 'energiegewassen'. Veranderingen in het GLB, zoals een mogelijke afschaffing van de melkquotering, kunnen verandering in het teeltgebied van zetmeelaardappelen bewerkstelligen (van Berkum et al., 2006). Hierdoor zouden er producties met een gelijke of hogere toegevoegde waarde tot ontplooiing kunnen komen. Echter stakeholders in het gebied zien optimalisering van het traditionele bouwplan in bestaande ketens in combinatie met schaalvergroting als de meest perspectiefvolle ontwikkeling (Smit et al., 2005). Hierbij wordt verwacht dat de komende jaren veel bedrijven, ook akkerbouwers met opvolger, zullen stoppen. Verandering aanbrengen in het bouwplan wordt in het algemeen niet overwogen (Smit et al., 2006). Dit betekent wellicht dat mogelijk meer perspectief voor het gebied mag of moet worden verwacht van ontwikkelingen buiten de landbouw. Naast het aantrekken van extra bevolking is het van belang uit te gaan van de eigen kracht en kwaliteiten van het gebied (Strijker, 2006).

Conclusie

De directe gevolgen van flat rate en ont koppeling zijn voor de telers van zetmeelaardappelen ingrijpend: zij worden in hun inkomen getroffen. Een versnelde schaalvergroting in de akkerbouw in het teeltgebied van de zetmeelaardappelen kan een van de gevolgen hiervan zijn. Voor het verwerkende bedrijf is het eveneens ingrijpend: de aanvoer van producten wordt mogelijk veel geringer. Voor de totale landbouw in het Veenkoloniale gebied zijn, gezien de uitkomsten van DRAM, de negatieve gevolgen gematigder. Op termijn kan een aanpassingsproces in het gebied de gevolgen geleidelijk beperken. De vraag of de invoering van flat rate en ont koppeling verantwoord is vereist nader onderzoek, mede in het licht van de mogelijke wijzigingen in de betreffende EU-marktordening.

4.4 Vlaszaad

Bij de vraag of het zinvol is de koppeling van vlaszaad te handhaven, geldt dat hier gaat om een nationaal besluit, zoals dat ook in België en Frankrijk is genomen. Momenteel is de specifieke steun voor vlaszaad (28,38 euro per 100 kg. zaai zaad) niet ont koppeld. De hectarepremie (voor de vlasteelt als zodanig) echter wel; deze is opgenomen in de bedrijfstoelage. Ook andere zaaizaden waarvoor een Europese steunregeling van toepassing was zoals graszaad, zijn ont koppeld. De Europese marktordening kent overigens verwerkingssteun, per ton, voor vlas, met een onderscheid naar lange en korte vezel. De Europese Commissie heeft onlangs voorgesteld deze verwerkingssteun te verlengen tot het eind van het verkoopseizoen 2007/2008 (EC, 2006). Wanneer de vlaszaadsteun in Nederland (het gaat om circa 1.000 kg per ha, dus om bijna 300 euro per ha) wordt

ontkoppeld en in andere landen niet, dan valt te verwachten dat dit onderdeel van de teelt in Nederland tenminste voor een deel wegvalt (zie Bijlage 3: LEI-notitie d.d. november 2003 voor LNV). Opgemerkt zij dat voor ongeveer 80% van het vlasareaal in Nederland geldt dat er ook zaaizaad van wordt gewonnen. De vlaszaaizaad-productie verschuift dan naar België en vooral Frankrijk. In Frankrijk is het areaal voor vermeerdering in de periode 1998-2002 al sterk uitgebreid, tot 16.000 ha. Het totale vlasareaal nam er toe met ongeveer 25.000 ha, vooral in Normandië. Frankrijk heeft overigens bijna tweederde van het Europese vlasareaal van ongeveer 120.000 ha in handen, gevolgd door België met 15% (CE, 2006). Polen en Tsjechië hebben ook een grotere oppervlakte van het gewas dan Nederland. Voor de omvang van de vlasteelt in Nederland, ruim 4.000 ha op ongeveer 600 bedrijven, zal de ont koppeling mogelijk geen of weinig invloed hebben. De saldi van de (vezel)vlasteelt zijn voldoende hoog ten opzichte van die van granen (zonder toeslag) om de teelt te handhaven; in het geval de teelt zich alleen op de vezelproductie richt is de kg-opbrengst hiervan doorgaans hoger. Wel is de vlasteelt risicovoller dan de graanteelt, dit betekent dat de teler onder normale omstandigheden moet kunnen uitgaan van een hoger saldo voor de keuze van vlas in het bouwplan. Het verlies van de vlaszaadproductie door Nederland zou vooral in het betreffende teelt- en verwerkingsgebied (Zeeuws Vlaanderen met ongeveer driekwart van het areaal en van de verwerking) nadelige gevolgen hebben. De sterke marktpositie in de veredeling en vermeerdering van zaaizaad biedt Nederland de kans om de concurrentieslag met de Franse veredeling en vermeerdering met succes aan te gaan. Door de combinatie van zaaizaad- met vezelproductie kan een hogere toegevoegde waarde worden gerealiseerd, die in Nederland ook nodig is om de hoge kosten van grond en arbeid te kunnen dragen (Stokkers et al., 2004).

Conclusie

Het ont koppelen van de vlaszaadsteun kan voor de Nederlandse vlassector naar verhouding nadeliger zijn dan voor die in België en Frankrijk. De eventuele ont koppeling is dan ook alleen verantwoord wanneer ook beide andere landen hiertoe overgaan.

4.5 Gedroogde groenvoeders

Volgens het EU-besluit in 2003 wordt de steun op ongeveer 50/50 basis verdeeld over de telers en de drogerijen. De steun voor de verwerker is vastgesteld op 33 euro per ton. De steunregeling kent vanaf 1995 per land vastgestelde gegarandeerde maximumhoeveelheden; voor Nederland geldt een 'quotum' van 285.000 ton gedroogd product. Landen met aanzienlijk grotere hoeveelheden zijn Frankrijk, Spanje en Italië, terwijl ook Denemarken en Duitsland grotere quota dan Nederland kennen. Er gelden eisen bij de steun voor de kwaliteit van het product, vooral een minimum eiwitgehalte en een maximum vochtgehalte. De drogerijen dienen ook opgave te doen van het energiegebruik. Een evaluatie van de regeling is voorzien voor eind september 2008. De Europese steunregeling voor gedroogde groenvoeders heeft tot doel het verbeteren van de voorziening van eiwitrijke voeders op de Europese markt; om die reden zijn ook regelingen voor erwten en bonen ingesteld. Met deze regelingen wil de EU de afhankelijkheid van de invoer uit derde landen, bijvoorbeeld van soja(schroot) beperken. Een belangrijke reden voor het besluit tot genoemde gedeeltelijke koppeling is om te vermijden dat de activiteiten van de drogerijen wegvallen. Hiervoor bestond vrees bij een volledige ont koppeling. Analyses geven aan dat in Nederland de (volledige) steun aan de drogerijen een essentiële voorwaarde is voor het

voortbestaan van de bedrijfstak. De waarde van het gedroogde product is mede door het Europese landbouwbeleid (prijzdaling van granen) nauwelijks hoger dan de kosten van het drogen; de kosten van het drogen waren (in 2001) ongeveer het dubbele van de steun per ton. Door de Europese steun kunnen drogerijen een min of meer kostendekkende vergoeding geven aan de teler, die het gewas ter droging aanbiedt. Onder die voorwaarde is het voor veehouders nog enigszins aantrekkelijk het veldgewas te laten drogen. Het marginale bestaansrecht van de drogerijen zou ook kunnen gelden voor andere Noordelijke EU-landen, die het 'quotum' veelal niet volmaken (De Bont et al., 2002). Dit sluit overigens niet uit dat er deelmarkten, onder meer voer voor de paardenhouders en de konijnensector, zijn die kostendekkende opbrengsten kunnen opleveren. De steunregeling heeft in Nederland betrekking op de opbrengst van gras en luzerne van ongeveer 20.000 ha; in de EU gaat het om ongeveer 500.000 ha.

Conclusie

Door het wegvallen van de gedeeltelijke koppeling zullen er waarschijnlijk drogerijen in Nederland, evenals in andere EU-landen, moeten sluiten. Mogelijk zal een deel van de droogcapaciteit wel in gebruik blijven om hoogwaardige marktsegmenten te voorzien. De sociaaleconomische gevolgen van een sluiting van een deel van de nog bestaande zeven drogerijen zijn vrij beperkt.

4.6 Braaktoeslagrechten

Zijn er nog redenen om de komende jaren grond braak te leggen? Dit vergt onder meer een beoordeling van de situatie op de Europese en wereldgraanmarkt. In het kort zij hierover het volgende vermeld. In de EU zijn er nog regionale overschotten. Deze zijn mogelijk tijdelijk zoals in Hongarije in 2005/2006. Deze overschotten hebben meer te maken met de kosten van transport en met logistieke beperkingen dan met de aanbod/vraagverhouding op de markt. Een belangrijk aspect is de ontwikkeling van het gebruik van granen en andere agrarische grondstoffen voor de energievoorziening (bio-energie). De actuele beoordeling van de graanmarkt wordt beïnvloed door de situatie met een sterke stijging van de energieprijzen in de afgelopen jaren en daarnaast het effect van de droogte in 2006: een lagere oogstomvang en duidelijk gestegen prijzen. Door de ontkoppeling en bij de (doorgaans) lage graanprijzen kan het braak laten leggen van grond in marginale gebieden een meer structureel voorkomend verschijnsel worden. Dit wordt wel tegengegaan door lidstaten de mogelijkheid te geven, zoals is besloten in 2003, om voor graan een koppeling van 25% te handhaven. Frankrijk en Spanje hebben hiervan gebruik gemaakt. Het laten vervallen van de braakregeling kan hier niet los van worden gezien. Het laten wegvallen van beide regelingen (dus alleen nog een volledige ontkoppeling graanpremie en geen braaktoeslagrechten) levert voordelen op, omdat administratieve lasten en controlekosten vervallen. Bovendien leert het een gelijke situatie op in de EU, mede omdat de sinds 2004 toetredende landen geen braaklegverplichting kennen. Voor natuurbraak en voor energieteelten kunnen afzonderlijke, stimulerende regelingen gelden. Voor de energieteelten geldt al een Europese aanmoediging (bonus van 45 euro per ha). De natuurbraak kan onderdeel vormen van de SAN-regeling (agrarisch natuurbeheer) in Nederland en van vergelijkbare regelingen in andere lidstaten. Gezien de ambities van de EU wat betreft bio-energie (naar 10% olopemde aandeel in brandstoffen) zal de behoefte aan graan (en andere gewassen, zoals oliehoudende zaden) toenemen.

Conclusie

Mede door de ontwikkelingen op de graanmarkt, welke onder invloed staat van de prijsstijgingen op de energiemarkten en de ambities van de EU wat betreft bio-energie, lijkt het verantwoord de braaklegregeling af te schaffen. De specifieke braaktoeslagrechten kunnen dan vervallen.

4.7 Speciale toeslagrechten

De speciale toeslagrechten gelden bij een toeslagbedrag van meer dan 5.000 euro per ha. Hierbij gelden om de toeslag te kunnen ontvangen eisen wat betreft aanhouden van vee. Deze rechten zijn ingesteld door de EU bij de besluitvorming in 2003. Bij de vraag of deze rechten kunnen vervallen is van belang vast te stellen waarom ze ingesteld zijn. Oorspronkelijk werd door de Europese Commissie voorgesteld dat voor toeslagbedragen boven een bepaald niveau per ha (10.000 euro) overdracht alleen bij vererving kan plaatsvinden (EC, 2003). Dit voorstel werd niet door de EU-landbouwministers goedgekeurd. Niet zozeer de (directe) gevolgen voor bepaalde bedrijven - bijvoorbeeld vleeskalverbedrijven, zie hoofdstuk 2 - speelden hierbij een rol, maar vooral het verdwijnen van premiegelden uit de sector. Daarnaast was het bezwaar dat op een verkapte wijze plafonds voor de veebezetting per hectare zouden worden ingevoerd. De speciale toeslagrechten hebben nu in een andere vorm betekenis gekregen om de rechten niet vrij verhandelbaar te maken.

Door over te gaan op een vereenvoudigd systeem (regionalisatie/ flat rate) vervallen dergelijke hoge toeslagbedragen per ha automatisch. Daarmee vervalt dan ook het vereiste aanhouden van vee om de rechten te activeren; er is dus een impliciete koppeling tussen productie en toeslag. Het voortzetten van die koppeling zou overigens op handelspolitieke bezwaren kunnen stuiten. De speciale toeslagrechten hebben geen relatie met het maatschappelijke nut van de betreffende productie. Gezien de hoge veedichtheid kan worden verondersteld dat deze productie intensief en (nagenoeg) grondloos is. Bij het houden van vleeskalveren en ook van vleesstieren kan dat het geval zijn; in de melkveehouderij is dat pas aan de orde - uitgaande van een toeslag van ruim 35 euro per 1.000 kg melk - bij een melkproductie van meer dan 140.000 kg per hectare, dus een veedichtheid van meer dan 15 melkkoeien. Dit komt slechts bij hoge uitzondering voor en een dergelijke intensieve vorm van melkveehouderij wordt overigens uit een oogpunt van duurzaamheid en landschap maatschappelijk niet gewaardeerd. Een andere reden voor een hoog toeslagbedrag per hectare kan zijn dat het voor het houden van de dieren gebruikte grondareaal niet bij de toeslaghouder is geregistreerd. Dit kan het geval zijn bij schapenhouders die hun kudde laten grazen op gronden van anderen (inscharen op bijvoorbeeld natuurterreinen of dijken van waterschappen) zonder dat zij met de grondeigenaar een pachtcontract hebben.

Conclusie

Een en ander overziende lijken er geen dringende redenen om de speciale toeslagrechten in stand te houden. Bij vereenvoudiging van het toeslagbeleid (ontkoppeling en flat rate) komen deze automatisch te vervallen.

4.8 AGF-clausule

De AGF-clausule is bij de besluitvorming in 2003 (artikel 51, verordening EG nr. 1782/2003) door de EU ingesteld om tegen te gaan dat bedrijven met toeslagrechten na de ontkoppeling over zouden stappen van marktordening- naar vrije gewassen. Door deze overstap zouden zij bedrijven met geen of weinig toeslagrechten, de oorspronkelijke telers van aardappelen, groenten en fruit, beconcurreren. De vraag is of het handhaven van deze clausule nodig en zinvol is. Voor Nederland is de discussie hierover te meer van belang gezien de omvangrijke export van genoemde producten, vooral naar landen binnen de EU. Uitbreiding van de teelten van deze producten, in Nederland of de andere EU-landen, zou op de opbrengstprijzen ervan een drukkende werking hebben en daardoor het inkomen van de telers negatief kunnen beïnvloeden. In deze paragraaf wordt de vraag of het zinvol is de clausule te handhaven belicht vanuit verschillende invalshoeken. Aan de orde komt onder meer de situatie per product(groep).

Handelspolitiek bezwaar tegen clausule

Tegen het voortzetten van de clausule kan worden aangevoerd het (handelspolitieke) argument dat er dan nog een koppeling bestaat tussen de AGF-gewassen met een toeslagrecht gelijk aan 0, terwijl voor andere gewassen wel een toeslagrecht geldt. In handelspolitiek opzicht kan het bezwaar hiervan in WTO-verband - bij landen die naar de EU willen exporteren - zijn dat de teelt van bijvoorbeeld graan in de EU wordt gecontinueerd, terwijl zonder de clausule een deel van het graanareaal over zou kunnen gaan in AGF-gewassen. Soortgelijke argumenten kunnen ook vanuit de Europese handels- en verwerkende bedrijven worden aangevoerd, wanneer de beoogde ontwikkeling van AGF-teelten in bepaalde gebieden zou stuiten op het continueren door de telers van de verbouw van graan en dergelijke.

Prijrisico's

Voor het handhaven van de clausule pleit de inelastische vraag naar landbouwproducten in het algemeen. Dit geldt ook voor aardappelen, groenten en dergelijke. Prijzen voor deze producten dalen (vrij) sterk bij een (beperkte) groei van het aanbod; de vraag zal dan namelijk weinig toenemen. De AGF-producten kennen van oudsher geen marktondersteuning van de EU (afgezien van de verwerkingssteun voor sommige groenten en fruitsoorten, zie later), die de fluctuaties en mogelijke prijsdalingen kunnen temperen. Telers van deze gewassen lopen door het ontbreken van de marktbescherming van oudsher al een (vrij) groot economisch risico, maar nu zou de (neerwaartse) druk op de prijzen toenemen doordat telers van graan en dergelijke voor (zonder de hectarepremie) lagere saldi gaan telen (zie bijlage 2 en Janssens en Prins, 2004). In de praktijk laten de prijzen van de (niet gecontracteerde) AGF-producten - met de clausule is nog geen of in elk geval onvoldoende ervaring opgedaan - grote fluctuaties zien. Deze fluctuaties zijn slechts voor een beperkt deel te verklaren door schommelingen in het areaal. De groei- en oogstomstandigheden in een jaar zijn namelijk meer bepalend voor het aanbod dan de oppervlakte van het gewas. Daarnaast spelen ook andere factoren dan het volume van de productie een rol; uit een analyse van de ontwikkelingen bij consumptie-aardappelen over een langere termijn blijken volume veranderingen ongeveer de helft van de prijsverandering van aardappelen te kunnen verklaren (Jager en Bolhuis, 2005). Andere factoren zoals kwaliteit, sortering, aandeel contractteelt, aandeel industrieaardappelen en import van vroege aardappelen spelen ook een belangrijke rol.

Consumptieaardappelen

Voor aardappelen zijn de droge jaren als 2003 en 2006 met sterk oplopende prijzen van aardappelen door met lage kg-opbrengsten overigens wel een illustratie van de invloed van de oogstomvang op de prijs voor de teler. De prijzen van consumptieaardappelen kwamen in Nederland en de omliggende landen (België, Duitsland en Frankrijk) in het najaar van 2003 en de eerste helft van 2004 op ongeveer het dubbele uit van de prijzen in dezelfde maanden van 2002/2003. De oogstomvang van aardappelen (overigens inclusief poot- en zetmeel-aardappelen) in 2003 in de EU-15 was met 41 mln. ton ruim 10% lager dan in 2002, terwijl het areaal van ongeveer 1,2 mln. ha 'slechts' minder dan 4% kleiner was dan in het voorgaande jaar (Eurostat). De meest doorslaggevende factor voor de genoemde prijsstijging van aardappelen was dan ook de opbrengstdaling per hectare met bijna 8%, terwijl in andere jaren de prijsdaling vooral het gevolg is van hogere kg-opbrengsten per hectare. Dit neemt overigens niet weg dat de omvang van het areaal ook een invloed heeft op de prijs van het product. Voor aardappelen kan hierbij een cyclische ontwikkeling worden vastgesteld; het areaal daalt enigszins na een of enkele jaren met lage prijzen en neemt weer toe na een jaar met hoge prijzen. Het loslaten van de AGF-clausule kan tot gevolg hebben dat er structureel meer consumptieaardappelen worden geteeld. Dit zou ook het gevolg kunnen zijn bij een ontkoppeling van de zetmeelpremie (Smit et al., 2004). Overigens is het areaal consumptieaardappelen in de EU in de afgelopen 25 jaar sterk teruggelopen. Door de toegenomen productie per hectare is totale productie echter groter dan in het begin van de jaren tachtig (Jager en Bolhuis, 2005).

Fruit

Voor de aanzienlijke prijsverschillen van jaar tot jaar voor fruit (bijvoorbeeld appels en peren) zijn per definitie, naast de invloed van invoer uit derde landen, vooral de groei- en oogstomstandigheden sterk bepalend; de oppervlakten boomgaard ondergaan binnen een jaar of enkele jaren nauwelijks wijziging. Telers van fruit kunnen slechts op langere termijn met de inplant van andere fruitsoorten en -rassen op veranderingen in de markt reageren. Gezien de omvang van de investering van de inplant en dergelijke in relatie tot de hoogte van de toeslagen en de onzekerheden in dat verband lijkt de invloed van de AGF-bepaling op het fruitareaal, ook op enige termijn vrij beperkt.

Contractteelten

Een belangrijk deel van de geteelde consumptieaardappelen en van de groenten is bestemd voor verwerking. De aardappelen en groenten verwerkende bedrijven bepalen door het aangaan van contracten met telers in principe naast de prijzen ook de oppervlakten van deze gewassen. De ontwikkeling van de afzet en van de omvang van de voorraden verwerkte producten (i.c. houdbare producten als frites, groentecousen, bevroren en gedroogde producten) zijn van belang voor de areaalplanning. In Nederland wordt jaarlijks op een vrij stabiel areaal van ongeveer 20.000 ha groenten onder contract geteeld; het gaat om uiteenlopende producten, waaronder erwten, bonen, koolgewassen, bladgroenten en wortelen. Door de droogte in 2006 zou de voorziening van de industrie in de EU van een aantal soorten groenten ontoereikend zijn (Vigef). Voor deze producten zal, naar mag worden aangenomen, de prijs voor de consument toenemen. Lagere kg-opbrengsten worden bij een vaste contractprijs voor de teler echter niet gecompenseerd, althans niet in het zelfde jaar.

Door de ontkoppeling van de graanpremie en dergelijke zouden contractanten/verwerkers van aardappelen en groenten in beginsel de contractprijzen lager kunnen afstellen, namelijk op de saldi van graan zonder toeslag. Dit staat op zich los van het al dan niet bestaan van de AGF-bepaling, maar deze bepaling kan er wel toe leiden dat de animo om 'contractgewassen' te telen beperkt blijft. In die zin kan de AGF-clausule prijsondersteunend zijn.

Groenten voor de versmarkt

Het totale areaal groenten in Nederland is ruim 40.000 ha en toont in de loop van de jaren ook weinig fluctuatie. De telers van de niet voor de verwerking, maar voor de versmarkt geteelde groenten (ook ongeveer 20.000 ha) ondervinden wel, ook binnen een jaar, de fluctuaties van prijzen. Deze versproducten worden voor een groot deel geteeld op gespecialiseerde bedrijven (open grondsgroenten), die intensiever zijn (onder meer wat betreft de inzet van arbeid per ha) dan de akkerbouw/groentebedrijven die zich - in combinatie met akkerbouwteelten - toeleggen op de genoemde 'groentecontractgewassen'. Bij de voorziening van de versmarkt van groenten gaat ook om het regelmatig, in de tijd verdeeld, aanbieden van partijen aan de afnemers (ook wel het verpakken van het product). Voor een deel van de productie gaat dit via de afzetorganisaties (Greenery en dergelijke). In enkele gebieden zijn voor het direct beleveren van de afnemers (retail en exportbestemmingen) telersorganisaties opgericht. Het karakter van de teelt voor de versmarkt is dus zodanig verschillend van de akkerbouwmatige teelt dat niet kan worden verwacht dat er op kortere termijn een omvangrijke overgang is van de 'extensieve' telers naar de 'intensieve' groenteteelten. Er zijn dus enige drempels voor het toetreden tot deze gespecialiseerde groenteteelten. De AGF-clausule heeft in die zin waarschijnlijk een beperkte functie.

Pootaardappelen

Voor pootaardappelen geldt eveneens dat ook zonder de AGF-clausule geen (aanzienlijke) toeloop van nieuwe telers en uitbreiding van het areaal mag worden verwacht. De afgelopen jaren is gebleken dat, nadat het door de telers in Nederland gefinancierde stelsel van minimumprijzen (STOPA) in de tweede helft van de jaren negentig is beëindigd, de handelshuizen de ontwikkeling van de productie en het areaal weten te beheersen en af te stemmen op de grotendeels internationale vraag. Dit geldt zonder meer voor de zogenoemde monopolierassen, die gedurende een aantal jaren bescherming genieten, maar ook voor de zogenoemde vrije rassen. De saldi van pootaardappelen zijn mede hierdoor hoog ten opzichte van die van andere gewassen. De handelshuizen stemmen de teelt per ras (en per klasse) af op de afzetmogelijkheden, die voor een belangrijk deel in het buitenland liggen. Naar gelang de productiebehoefte per ras worden afspraken gemaakt met telers. De teelt stelt overigens hoge eisen aan de vakbekwaamheid van de teler en de teeltomstandigheden (grond, klimaat), terwijl ook veel geïnvesteerd is in de bij de teelt horende mechanisatie, bewaar ruimte en dergelijke. Nederland heeft hierin een sterke positie opgebouwd. In die zin is de pootaardappelteelt vergelijkbaar met de teelt van bloembollen. De AGF-bepaling heeft dan ook geen of nauwelijks invloed op de omvang van de teelt van pootaardappelen.

Saldivergelijking

De saldi van de meeste akkerbouwmatige groenten en van poot- en consumptieaardappelen zijn beduidend hoger dan van granen; dit houdt in dat het onder gemiddelde groei- en marktomstandigheden in financiële zin aantrekkelijker is om de genoemde AGF-producten te telen dan granen. Ook na de ont koppeling is dat het geval (zie bijlage 2 en Janssens en Prins voor vergelijkingen in andere EU-landen). Dit betekent dat naast het saldo andere factoren bepalend zijn voor het bouwplan van akkerbouwers. Die andere factoren zijn onder meer de afzetmogelijkheden van het product in het gebied, de beschikbare mechanisatie en arbeidsinzet voor de verzorging en de oogst van het gewas op het bedrijf (en van loonwerkers in de omgeving), de grondsoort, vruchtwisselingeisen in samenhang met mogelijkheden voor gebruik van gewasbescherming etc. Deze omstandigheden veranderen op zich niet bij het wegvallen van de AGF-bepaling. Vooral de beperkte afzetmogelijkheden voor meer specifieke gewassen hebben tot gevolg dat de arealen ervan relatief klein blijven in vergelijking met die van granen en in andere EU-landen ook oliezaden waarvoor altijd wel afnemers te vinden zijn.

Herziening GLB groenten en fruit

In januari 2007 heeft de Europese Commissie (EC) een voorstel gepresenteerd ter hervorming van het groente en fruitbeleid (COM 2007 17 definitief). Het voorstel houdt, naast aanpassing van de regelingen op het gebied van kwaliteitsverbetering en afzetbevordering door telersverenigingen, onder meer in het afschaffen van de nog gekoppelde steun voor verwerkte groenten en fruit. Voorgesteld wordt deze steun om te zetten in directe betalingen en als zodanig op te nemen in de bedrijfstoelagen. Volgens de EC zal het afschaffen van de verwerkingssteun voor onder meer tomaten, peren, perziken, pruimen en citrusvruchten, en daarnaast ook van exportrestituties, leiden tot administratieve vereenvoudiging. Dit past ook in de naleving van internationale verplichtingen in het kader van de WTO. De (gekoppelde) verwerkingssteun is namelijk ingedeeld in de oranje box, wordt dus als handelsverstoring gezien. Door de opname van de dan ont koppelde steun voor de telers van (verwerkte) groenten en fruit in de bedrijfstoelageregeling gaan de toeslagen automatisch ook gelden voor grond die benut wordt voor de teelt van groenten en fruit. Deze grond is (tot dusver) benut voor de teelt van de betreffende voor verwerking bestemde groenten en fruitsoorten. Maar omdat de intentie van de ont koppeling juist is om de telers ruimte te bieden zich aan te passen aan de marktomstandigheden (zonder gebonden steun) en dus te kunnen omschakelen naar andere gewassen, wordt het handhaven van de AGF-clausule tenminste gecompliceerd. Bij handhaving van de clausule ontstaan twee groepen groenten en fruittelers: met en zonder toeslagrechten. Tegen de achtergrond stelt de EC voor dat het met groenten, fruit en aardappelen beplante areaal in aanmerking te laten komen voor de toeslageregeling. In feite houdt dit het vervallen van de AGF-clausule in. Opgemerkt zij nog dat de steunbedragen voor verwerkte groenten en fruit voornamelijk gaan naar de zuidelijke landen (Italië, Griekenland, Spanje). De noordelijker gelegen landen ontvangen duidelijk minder; Nederland ontvangt geen steun in dit kader. Het totale bedrag aan toeslagen op basis van de verwerkte groenten en fruit is bijna 800 mln. euro in de EU-27. Voor de 12 nieuwste lidstaten is de AGF-clausule niet van toepassing (geweest).

Conclusie

De analyse in het voorgaande duidt er op dat het risico voor de huidige telers van aardappelen, groenten en fruit dat bij afschaffing van de AGF-clausule de markt-omstandigheden sterk zullen verslechteren, niet erg groot lijkt. Er zijn verschillende factoren (afzetmogelijkheden in de markt, kennis en specialisatie in de teelt e.d.) die een meer stabiele ontwikkeling van het areaal van de verschillende gewassen (zoals groenten voor de conservenindustrie en pootaardappelen) tot gevolg hebben. De prijzen van de AGF-producten zullen naar verwachting bij afschaffing van de clausule gemiddeld niet veel lager worden. Prijsfluctuaties van oogst- naar oogstjaar zijn voor een groter deel het gevolg van wisselende groei- en oogstomstandigheden dan van veranderingen in de betaalde oppervlakten. Naast het volume van de productie zijn ook andere aspecten van invloed op de door telers ontvangen prijzen, zoals de kwaliteit en sortering en de organisatie van de afzet. In een dynamische, meer vraaggestuurde markt zullen deze aspecten naar verwachting van meer betekenis worden. De AGF-clausule kan tegen die achtergrond mogelijk gezien worden als een tijdelijke maatregel om de gevolgen in de markten van aardappelen, groenten en fruit van de overgang naar ontkoppelde steun voor andere producten te verzachten. Enkele jaren na de ont koppeling van de steun voor de meeste producten (dus na 2005 of 2006 voor de meeste landen) kunnen de markten van de betreffende producten zich op de nieuwe situatie hebben ingesteld en worden de argumenten voor het handhaven van de clausule minder sterk. Met het recente voorstel van de EC zou het handhaven van de AGF-clausule extra complicaties met zich meebrengen. Overigens geldt dat laatste meer in de zuidelijke landen dan in de noordelijke lidstaten. Ten slotte kan in de overweging nog worden betrokken dat bij invoering van de volledige ontkoppeling en veranderingen in het toeslagstelsel, bijvoorbeeld in de richting van flat rate of een vorm waarin alle agrarische cultuurgrond in aanmerking komt voor een toeslag, ook de telers van AGF-gewassen per ha een toeslag gaan ontvangen.

Conclusies en slotbeschouwing

- 5.1 Conclusies
- 5.2 Slotbeschouwing

5.1 Conclusies

De belangrijkste conclusies van het in dit rapport gepresenteerde onderzoek zijn beknopt weergegeven⁶⁾:

- De toepassing van flat rate in plaats van de huidige toeslagen heeft aanzienlijke directe gevolgen voor de verdeling van de toeslagen. Ongeveer 30% van de land- en tuinbouwbedrijven heeft een voor- of nadeel van meer dan 5.000 euro per jaar. Een voordeel gaat vooral naar akkerbouw en tuinbouwbedrijven, een nadeel naar melkvee- en vleeskalverhouderijbedrijven.
- De in Denemarken en Duitsland toegepaste stelsels zouden in Nederland minder grote herverdelingseffecten met zich brengen dan flat rate, althans wanneer het Duitse stelsel landelijk en niet per provincie wordt toegepast. De Deense en Duitse stelsels zijn minder eenvoudig toe te passen dan flat rate.
- Door flat rate en volledige ont koppeling van de toeslagen (premies) zal de structuur van de landbouw veranderingen ondergaan. Zo nemen, volgens de uitkomsten van DRAM, de oppervlakten van granen en vooral zetmeelaardappelen (met 25%) af en wordt een stijging voorzien van de arealen van poot- en consumptieaardappelen en grasland. Het aantal vleeskalveren neemt met 10% af. Ook dalen naar verwachting de prijzen van nuchtere kalveren, poot- en consumptieaardappelen en groenten. De daling van het inkomen van de aardappelzetmeelteelt (volgens modeluitkomsten met ruim 40%) en de vleeskalverhouderij (met ruim 20% en bij een verdere aanpassing op de EU markt met 50%) kan aanzienlijk zijn.
- De effecten van flat rate en volledige ont koppeling voor het gehele agrocomplex zijn echter relatief gering (dalingen van minder dan 1%). Maar de nadelige gevolgen komen vooral terecht in enkele delen van de agribusiness en in enkele gebieden (akkerbouw in Noord Nederland, kalverhouderij in Gelderland). In deze regionale deelcomplexen is de daling van toegevoegde waarde en werkgelegenheid wel meer dan 10%.
- Afgezien van de gevolgen voor de sector zijn er verschillende andere, meer maatschappelijke, redenen om de slachtpremies voor vleeskalveren te ont koppelen. Of de ont koppeling sociaal economisch voor deze bedrijfstak verantwoord is vergt nadere analyse.
- Een nadere analyse verdienen ook de gevolgen voor de aardappelzetmeelproductie. In beide sectoren kan de positie van de landbouwbedrijven worden onderscheiden van die van de verwerkende bedrijven.
- De mogelijke gevolgen van volledige ont koppeling voor de vlassector en de groen-voederdrogerijen zijn op zich minder groot. Voor de vlasteelt is gelijke behandeling met België en Frankrijk belangrijk. Voor enkele drogerijen kan ont koppeling leiden tot sluiting.
- Braaktoeslagrechten kunnen vervallen als gevolg van de naar het zich laat aanzien structureel veranderde situatie op de markten van granen en dergelijke, onder meer door de toenemende vraag naar biobrandstoffen.
- Ook de speciale toeslagrechten kunnen vervallen. Wanneer volledige ont koppeling en flat rate worden ingevoerd zijn er geen toeslagrechten hoger dan 5.000 euro.

⁶⁾ In de samenvatting van het rapport is een en ander uitgebreider verwoord.

- De AGF-clausule staat onder meer ter discussie door het recente (januari 2007) voorstel van de Europese Commissie om de (gekoppelde) verwerkingssteun voor groenten en fruit om te zetten in hectaretoeslagen. De clausule is bedoeld om de markten van aardappelen, groenten en fruit af te schermen van (nieuwe) telers die (al wel) toeslagen hebben. Voor de prijsvorming, gemiddeld lagere opbrengstprijzen voor de telers door een vergroot aanbod, heeft de clausule naar het zich laat aanzien relatief beperkte betekenis. Verschillende factoren in de markt en teelt leiden tot vrij constante oppervlakten van deze gewassen. De prijsfluctuaties zijn meer het gevolg van de per jaar specifieke groei- en oogstomstandigheden (bijvoorbeeld droogte). Daarnaast hebben factoren als kwaliteit en sortering en de organisatie van de afzet invloed op de prijzen die telers ontvangen.

5.2 Slotbeschouwing

De in dit rapport geanalyseerde veranderingen in het toeslagenbeleid (naar flat rate, volledige ontkoppeling en enkele andere aanpassingen) hebben, zoals blijkt uit de uitkomsten, voor een deel van de landbouwbedrijven en van de agribusiness forse gevolgen. Dat geldt vooral wanneer deze veranderingen direct worden ingevoerd en de betrokken bedrijven weinig gelegenheid hebben zich op de nieuwe situatie in te stellen. De vraag is dan of deze aanpassingen wel wenselijk zijn of dat het aanbeveling verdient de aanpassingen met enige geleidelijkheid, mogelijk in fasen, te introduceren. De hier geanalyseerde veranderingen dienen te worden gezien in samenhang met mogelijke andere veranderingen in het beleid, zoals de mogelijke uitkomst van de WTO-onderhandelingen, de aanpassingen in het GLB in het kader van de 'Health check' etc. Voor de melkveehouderij is in dit verband van belang het effect van de mogelijke afschaffing van de zuivelquota (van Berkum et al., 2006). Ook voor de bietenteelt zijn er mogelijk verdere beleidsveranderingen in de komende jaren. Terwijl ook in de marktordening voor aardappelzetmeel veranderingen te verwachten zijn, kan ook het resultaat van de besprekingen over het voorstel voor de groente- en fruitmarktordening in de afwegingen worden betrokken. De gevolgen voor de aardappelzetmeelsector en de kalfsvleessector verdienen, zoals al is opgemerkt, in dit verband nader onderzoek. In de analyse is geen rekening gehouden met de doelstellingen van het toeslagenbeleid op de langere termijn, zoals onder meer besproken door de Raad voor het Landelijke Gebied in juni 2006. Het gaat dan om het mogelijk meer afstemmen van toeslagen op maatschappelijke waarden, zoals milieu, natuur, landschap, welzijn dieren en dergelijke. Dit zal mogelijk een rol spelen bij de benutting van de uitkomsten van de analyses in dit rapport bij de ontwikkeling en voorbereiding van beleid. In samenhang met de mogelijke doelen van het beleid op langere termijn geldt dat in de analyses voorbijgegaan is aan de mogelijke veranderingen wat betreft de financiering en de financiële ruimte voor toeslagen. Dit hangt vooral af van de besluitvorming over de EU-begroting in de komende jaren en voor wat betreft het GLB-budget van de verdeling van middelen over de eerste en de tweede pijler.

Berkhout P. en C. van Bruchem, *Landbouw-Economisch Bericht*, 2004 resp. 2005, LEI, Den Haag, 2004 en 2005.

Berkum, S. van, C.J.A.M. de Bont, W.H. van Everdingen en J.F.M. Helming, *Europees zuivelbeleid in de komende jaren, Wegen naar afschaffing van de melkquotering*, Rapport 6.06.12, LEI, Den Haag, 2006

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen en M.G.A. van Leeuwen, *Inkomensgevolgen voor de Nederlandse landbouw van de besluiten van de EU-landbouwministerraad op 11 maart 1999*, Rapport 99.20, LEI, Den Haag, 1999

Bont, C.J.A.M. de, J.H. Jager en J.F.M. Helming, *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Regionalisatie, Mogelijke gevolgen voor de Nederlandse landbouw* (notitie LEI voor LNV, 2004).

Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager, *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003; Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw*, Rapport 6.03.15, LEI, Den Haag, 2003 a

Bont, C.J.A.M. de, N. Bondt, J. Bolhuis, J.F.M. Helming en J.H. Wisman, *Vleeskalveren en Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, Rapport 6.03.09, LEI, Den Haag, 2003 b

Bont, C.J.A.M. de, J. Bolhuis en J.H. Jager, *Groenvoederdrogerijen; Analyse economische draagkracht in relatie tot de eventuele aanscherping van milieueisen*, Rapport 6.02.13, LEI, Den Haag, LEI, 2002

Bont, C.J.A.M. de, S. van Berkum, J.H. Jager en J.F.M. Helming, *Suikerbeleid, Gevolgen van de Europese besluiten voor de Nederlandse akkerbouw en de Europese suikermarkt*, Rapport 6.06.06, LEI, Den Haag, 2006

Bont, C.J.A.M. de en S. van Berkum, *De Nederlandse landbouw op het Europese scorebord*, rapport 2.04.03, LEI, Den Haag, 2004

Bont, C.J.A.M. de, K.H.M. van Bommel, W.H. van Everdingen, J.H. Jager en M.J. Voskuilen, *Betekenis van subsidies voor de continuïteit van landbouwbedrijven*, Rapport 6.06.10, LEI, Den Haag, 2006

Commissie van de Europese Gemeenschappen (EC), Voorstellen voor hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid. COM (2003) 23 definitief, Brussel, 22.01.2003.

EC, *Vereenvoudiging en betere regelgeving bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid*, Mededeling COM (2005) 509 def., Brussel, 2005

EC, *Overview of the implementation CAP reform*, versie 1.9.200, Brussel, 2006

EC, *Verslag over de sector vlas en hennep*, COM (2006)125 final, Brussel, 2006

EC, *Voorstel voor een verordening van de raad tot vaststelling van specifieke voorschriften voor de sector groenten en fruit en tot wijziging van bepaalde verordeningen*, COM 5572/07, Brussel, 2007

Fisher Boel, *The European model of agriculture*, speech, Oulu, Finland, 26 September 2006

HPA (Hoofdproductschap Akkerbouw), *Steunregeling gedroogde groenvoedergewassen*, Den Haag, mei 2006

HPA, *Contingenteringsregeling zetmeelaardappelen*, Den Haag, september 2006

Jager, Jakob en Jan Bolhuis, *Positieve prijsuitschieters in de consumptieaardappelteelt verleden tijd?*, LEI, Agri-Monitor, Den Haag, maart 2005

Janssens, S.R.M. en H. Prins, *Hervorming van het EU-landbouwbeleid, Gevolgen voor de aardappelsector*, rapport 2.04.07, LEI, Den Haag, 2004

Kleinhans, W., *Use of micro data for policy analysis of the CAP*, in C. Mordu en K.J. Poppe, *Proceedings of the OECD/PACIOLI Workshop*, Rapport 8.04.04, LEI Den Haag, 2004

Koole, B. en M.G.A. van Leeuwen, *Het Nederlandse agrocomplex 2004*, Rapport 5.05.07, LEI, Den Haag, 2005

Leeuwen, M.G.A. van, *Relatie tussen kalfs- en rundvleesprijs*, studie voor ministerie van LNV, LEI, Den Haag, juni 1998

LNV, *brief aan Tweede Kamer over implementatie GLB Hervorming*, Den Haag, april 2004

LNV, *Kiezen voor landbouw - Een visie op de toekomst van de Nederlandse agrarische sector*, Den Haag, september 2005

LNV (Bruins P. et al., Directie Kennis), *Pad naar flat rate, een begaanbare weg?*, rapport nr. DK 041, Den Haag, 2006

OECD, *Decoupling Policy implications*, AGR/CA/APM/ 2005 22 final; December 2005

Oosterkamp, E.B., M.G.A Leeuwen, C.J.A.M. De Bont, J.H. Wisman en J.W. Kuhlman, *Agrocluster Oost in beeld*, Rapport 5.06.06, LEI, Den Haag, 2006

Silvis, H.J. en C.J.A.M. de Bont, *Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland, Achtergrondrapport bij 'Kiezen voor landbouw'*, PR 05.05, LEI, Den Haag, 2005.

Smit, A.B., H. Prins, N.J. Jukema, C.H.G. Daatselaar, B.H.C. van der Waal, R.W. van der Meer, J. Zijlstra, *Ondernemen met bedrijfstoelagen, Een hele verandering?*, rapport 6.06.09, LEI, Den Haag, 2006

Smit, A.B. en H. Prins, *Gevolgen van invoering Mid Term Review voor de akkerbouw in Noord-Oost Nederland*, rapport 6.03.03, LEI, Den Haag, 2003

Smit, A.B., J.H. Jager, H.Prins en R.W van der Meer, *Gevolgen van de hervorming van het Europese landbouwbeleid voor de landbouw in Noord-Nederland*, rapport 6.04.01, LEI, Den Haag, 2004

Smit, A.B., P.L. de Wolf, J. Zijlstra, *Een gebied in beweging; De verwachte ontwikkelingsrichtingen van landbouwbedrijven in de Veenkoloniën*, Rapport 2.05.09, LEI, Den Haag, 2005

Stokkers, R., S.R.M. Janssens, B.H.C. van der Waal, *Vezelvlassector in opmars; analyse van de belangrijkste knelpunten en oplossingsrichtingen*, Rapport 2.04.11, LEI, Den Haag, 2005

Strijker, Dirk, *Rural dynamics, Of hoe het platteland sneller verandert dan de stad*, Inaugurale rede, Groningen, mei 2006

Vogelzang, T.A., M.A.J.H. van Bavel, C. van Bruchem, P. Berkhout, W.H. van Everdingen, F.A. Geerling-Eiff en I.J. Terluin, *Verkenning van het drielagenmodel voor de Nederlandse landbouw*, rapport 6.04.20, LEI, Den Haag, 2004

Bijlage 1

Varianten van toeslagen in andere EU-landen

Hieronder worden de in Denemarken, Duitsland en het VK gekozen toepassingssystemen kort beschreven met het oog op een berekening van de mogelijke effecten bij een toepassing in Nederland. De stelsels zijn uitvoeriger belicht in LNV, Bruins et al., 2006.

Denemarken

Denemarken past vanaf 2005 een statisch hybride stelsel toe. Dit houdt in een flat rate stelsel voor bouwland en tijdelijk grasland (310 euro in 2005) en voor blijvend grasland (67 euro). Aanvullend hierop is er een toeslag op basis van de historische productie voor dierhouders; dit geldt voor vleesvee en ook voor de melk. Deze dier- en melkpremies zijn ontkoppeld behalve de speciale stierpremie (75% gekoppeld) en de ooi-premie (50% gekoppeld). Gedeeltelijk gekoppeld zijn, op basis van de EU-afspraken, ook de premies voor aardappelzetmeel (60%) en gedroogde groenvoeders (ongeveer 50%). Tussen 2009 en 2012 gaat de toeslag per hectare blijvend grasland naar het hetzelfde niveau als voor het bouwland; in 2012 wordt dan voor blijvend grasland ook 310 euro betaald. In de berekening van de uitkomsten voor de situatie in Nederland is het onderscheid tussen tijdelijk en blijvend grasland buiten beschouwing gelaten. Meest doorslaggevend is dat de melkpremie (in eerste instantie) buiten de flat rate toeslagen wordt gehouden.

Duitsland

Duitsland past een dynamisch hybride stelsel toe. De agrariër krijgt een deel van de bedrijfstoelage gebaseerd op een basisbedrag per ha voor grasland resp. voor bouwland (zie hierna) en een deel op individuele, historische basis. In het individuele deel zitten de melkpremie, de slachtpremie voor kalveren, de zoogkoeienpremie, de ooi-premie, de speciale stierenpremie en delen van de extensiveringpremie voor runderen, en van de ontkoppelde zetmeelpremie. Per deelstaat wordt een flat rate voor bouwland en een flat rate voor grasland vastgesteld. Deze toeslag per ha per deelstaat bestaat voor 35% uit een algemeen basisbedrag per ha grasland resp. voor bouwland in Duitsland en is voor 65% gebaseerd op de daadwerkelijke premierechtten in de Deelstaat (regionale historische rechten, premies in 2000-2002). In de toeslag voor grasland worden opgenomen de slachtpremie voor (volwassen) runderen, de nationale enveloppe voor runderen en 50% van de extensiveringpremie. Naast de zetmeelpremie (60%) zijn verder alleen tabak en hop nog gedeeltelijk gekoppeld. Het algemene basisbedrag per ha grasland resp. bouwland wordt berekend door het restant van het toeslagenbedrag (na aftrek van de individuele bedrijfstoelagen) te verdelen over de hectares die voor steun in aanmerking komen. Tussen 2010 en 2013 wordt een overgang gemaakt naar een flat rate hectarepremie met enige herverdeling tussen de deelstaten, waardoor het maximale verschil tussen de deelstaten ca. 100 euro wordt. Vanaf 2010 worden in vier stappen de verschillen tussen

beide toeslagrechten (voor bouwland- respectievelijk grasland) in een deelstaat weggenomen: gerekend vanaf een waarde verschil van 100% in 2009 laat met het aflopen naar 90% in 2010, 70% in 2011, 40% in 2012 en 0% in 2013. Vanaf 2013 is er dan een zuiver regionaal model (elke deelstaat heeft een flat rate bedrag voor elke ha agrarische cultuurgrond). Voor een vergelijkbare regio-indeling in Nederland kan uitgegaan worden van landbouwgebieden (zie hoofdstuk 2) en van provincies. Een belangrijk aspect in (zie ook Denemarken) de Duitse benadering is dat de premies van (onder meer) melk en de slachtpremie van kalveren geleidelijk overgaan van 'individueel' naar 'flat rate'. Door de melkpremie in eerste instantie geheel buiten de basisbedragen te houden zijn deze in Duitsland voor grasland (in 2005) veel lager dan voor bouwland: circa 80 resp. circa 300 euro. Dit is tegengesteld aan de flat rate bedragen wanneer geen premies daarbuiten worden gehouden. Opmerkelijk is dat in Duitsland ook toeslagrechten kunnen worden aangevraagd voor arealen met fruit (geen boomgaarden), groenten en (poot- en consumptie)aardappelen. Hiervoor worden vergunningen verleend op basis van de productie in 2003. De rechten kunnen per regio worden verhandeld. Het areaal is hierdoor per regio begrensd.

Verenigd Koninkrijk

In het VK zijn de voor Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland gekozen stelsels onderling (duidelijk) verschillend. Hier wordt ingegaan op het systeem in Engeland: dynamisch hybride naar een regionale flat rate. Hierbij is Engeland verdeeld in 3 gebieden: sterk benadeelde gebieden (heide of 'moorland', in totaal ongeveer 0,8 mln. ha, hier zou het bedrag uiteindelijk uitkomen op 20-40 pond per ha), de overige benadeelde gebieden ('upland', ook ongeveer 0,8 mln. ha, met een verwacht bedrag van 110-130 pond per ha) en de niet benadeelde gebieden ('buiten de heuvels', ongeveer 7,7 mln. ha met naar verwachting een toeslag van 210-230 pond per ha). Voor boeren met grond in verschillende gebieden in het kader van deze indeling gelden bijzondere regels; de toeslag wordt gebaseerd op de oppervlakten grond in de referentieperiode in elk gebied. In Engeland zijn alle premies ontkoppeld; er is geen aardappelzetmeel. De dynamiek zit in de verschuivende verhouding tussen de historische toeslagrechten en de toeslagrechten op basis van flat rate in de periode 2005-2013. Het aandeel flat rate is in 2005 nog 10% en loopt met 15%-punten per jaar op naar 100% in 2013 (tabel B1). Ook voor groenten, fruit en aardappelen kunnen toeslagrechten worden verleend, voor een vastgelegd areaal met als referentie jaren 2003, 2004 en 2005.

Tabel B1		Aandeel van historische toeslagrechten 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	2013
Aandeel historische productierechten	90	85	70	55	40	25	10	0	0
Aandeel rechten op basis van flat rate	10	15	30	45	60	75	90	100	100

Voor het maken van de berekeningen in Nederland naar het 'Engelse model' is het van belang een soortgelijke gebiedsindeling te kiezen. In dit opzicht is de situatie in Nederland echter duidelijk anders dan in Engeland. Dit geldt wat betreft de omvang van benadeelde gebieden: in Engeland meer dan 15%, in Nederland veel minder, wellicht ongeveer 5% en met de

toerekening van natuurgebieden met grazers als Schotse Hooglanders en schapen wat meer. Afhankelijk van de definities is ook de mate waarin de landbouw in de Nederlandse benadeelde gebieden (bijvoorbeeld gebieden met de 'bergboerenregeling', dus met een beheersvergoeding) extensiever is dan in de 'overige gebieden' veel geringer dan in Engeland. In de berekeningen in hoofdstuk 2 is uitgegaan van een gebiedsindeling die rekening houdt met het 'drielagenmodel' en de vaststelling van Nationale Landschappen, waarbinnen ongeveer 20% van de landbouwgrond valt (Vogelzang et al., 2004).

Bijlage 2

Saldivergelijking akkerbouwgewassen

Tabel B2		Saldi (zonder toeslagen) van akkerbouw- en akkerbouw/groentegewassen en betaalde kosten loonwerk (gemiddelde van 2002-2005, euro per hectare)			
Op zetmeelaardappelbedrijven	Saldo	Kosten loonwerk	Op alle bedrijven (landelijk)	Saldo	Kosten loonwerk
			Tarwe	698	100
Gerst	404	113	Gerst	454	118
Pootaardappelen	2.272	94	Pootaardappelen	4.066	89
			Consumptieaardappelen	2.964	153
Zetmeelaardappelen	762	63	Zetmeelaardappelen	751	67
Suikerbieten ¹⁾	1.800	291	Suikerbieten ¹⁾	2.000	312
			Zaaiuien	3.376	341
			Cichorei ¹⁾	2.105	438
			Graszaad ²⁾	350	167
			Groene erwten	1.435	314
			Slaboon	1.486	380
			Winterpeen	4.107	1.040
			Witlofpen	3.594	710

¹⁾ na effecten hervorming suikerbeleid; ²⁾ na aftrek zaaizaadsteun van 440 euro per ha
Bron: Informatienet

Tabel B2 geeft aan dat het saldo van zetmeelaardappelen zonder de gekoppelde en ontkoppelde toeslagen dicht in de buurt komt van dat van tarwe. Echter in het gebied met zetmeelaardappelen wordt weinig tarwe geteeld. Het saldo van zetmeelaardappelen is nog wel duidelijk hoger dan van gerst. De tabel geeft ook zicht op de gemiddeld betaalde kosten voor loonwerk. In de tabel is echter nog geen rekening gehouden met hogere kosten van eigen mechanisatie. Bij de zetmeelaardappelteelt zijn de kosten van alleen het rooien, bij gemiddeld 30 hectare aardappelen per bedrijf met zetmeelaardappelen, circa 500 euro per hectare. De kosten van eigen mechanisatie bij de granen (alleen oogst) zijn lager dan 250 euro per hectare, omdat anders loonwerk aantrekkelijker wordt. Circa 40% van de bedrijven laat de graanoogst door loonwerkers verzorgen zodat het saldo -na aftrek van de eigen mechanisatie kosten - circa 120 euro lager zal uitpakken. Het verschil zal dus minstens 380 (500-120) euro per hectare in het voordeel van de graantelers uitpakken. Omdat het saldo van tarwe (zonder vermindering van kosten mechanisatie) circa 50 euro lager is, zal het saldo rekening houdend met kosten van eigen mechanisatie 330 euro hoger zijn dan dat van de zetmeelaardappelen. Wel kan bij de vergelijking nog in beschouwing worden betrokken dat de eigen mechanisatiekosten voor een deel niet als zodanig door de teler worden 'gerekend'.

De bedrijven hebben immers al geïnvesteerd in machines en met de kosten ervan (afschrijving, rente en onderhoud) worden niet expliciet bij de bepaling van het bouwplan rekening gehouden. Het overzicht laat zien dat de saldi van de meeste andere gewassen (naast poot- en consumptieaardappelen akkerbouwmatige groentegewassen) veelal hoger zijn dan van de granen en de zetmeelaardappelen. De bedrijven met overwegend zetmeelaardappelen telen deze gewassen tot dusver niet of nauwelijks (vooral door de minder geschikte grond), waardoor er geen (representatieve) gegevens zijn voor het gebied. Voor suikerbieten en cichorei is rekening gehouden met de prijsdaling door de EU-besluiten, eind 2005. Gezien de suikerquota is uitbreiding van de teelt niet mogelijk.

Conclusie

Wanneer (bij volledige ontkoppeling) wordt rekening gehouden met kosten van eigen mechanisatie levert de teelt van zetmeelaardappelen beduidend minder op dan die van de granen. Bovendien is nog geen rekening gehouden met de extra arbeid, trekkeruren en brandstof van de aardappelteelt. Deze constatering gaat overigens voorbij aan de spreiding in bedrijfsomvang en in de verhouding tussen de saldi en de kg-opbrengsten en dergelijke van granen en van zetmeelaardappelen. Hierdoor zal het incidenteel nog wel een aantrekkelijker zijn om zetmeelaardappelen te (blijven) telen.

Bijlage 3

Vlaszaadsteun; advies bij uitwerking hervorming GLB 2003

De discussie richt zich vooral op de relatieve positie van vlas binnen de akkerbouw, waarbij een vergelijking op basis van saldi per hectare gemaakt wordt met wintertarwe. Dit is op zich een logische vergelijking; wintertarwe is een gewas dat veel voorkomt. Andere graansoorten (zomertarwe of zomergerst) die evenals vlas na de winter kunnen worden ingezaaid, hebben een saldo dat ca. 100 euro lager ligt. Voor de verdere vergelijking hoeft dat overigens geen doorslaggevend element te zijn. Verder stuit de aanname van wintertarwe als alternatief gewas niet op bezwaren wat betreft vruchtwisseling, arbeidsvoorziening, investeringen en dergelijke. Uitgangspunt is dat voor granen, dus ook voor wintertarwe, ontkoppeling plaats vindt. Hierdoor daalt het (direct) aan de teelt verbonden saldo (PPO- gegevens) van 1.036 met 446 euro (het bedrag aan premie per ha), naar 590 euro. Dit saldo geldt bij eigen mechanisatie (*em*) Voor vlas (zonder zaaizaadproductie) gaat het om een daling wat betreft de ha steun met een gelijk bedrag van 446 euro, waardoor het saldo daalt van 1.132 naar 686 euro. In beginsel blijft dit gewas bij *em* dus even aantrekkelijk ten opzichte van granen. Voor vlas met zaaizaadproductie zou door ontkoppeling van ook de steun daarvoor (284 euro per ha op basis van 1.000 kg) het saldo dalen van 1.675 naar 945 euro. De daling van het saldo is dan aanzienlijk groter, maar het betreffende saldo blijft bij *em* uitgaande van gelijke prijzen voor de producten hoger dan zonder de zaaizaadproductie. Doorslaggevend in de gemaakte vergelijking zijn vervolgens de kosten van de oogst (in loonwerk in plaats van *em*), die bij tarwe op 250 euro zijn, bij vlas zonder zaaizaad 500 en met zaaizaad 900 euro per hectare. Worden deze kosten in mindering gebracht op de eerdere saldi dan ontstaat er voor vlas, met name met zaaizaadproductie, een lager restsaldo dan bij wintertarwe en ook dan bij vlas zonder zaaizaad. Het nadelige verschil voor de vlasteelt met zaaizaadproductie is dan aanzienlijk, namelijk ca. 300 euro per ha (zie tabel 2 van de notitie van het Productschap Granen, Zaden en Peulvruchten). Het LEI kan zich vinden in deze benadering wat betreft de saldovergelijkingen, zij het dat het vanwege het specifieke karakter van de vlasteelt met zaaizaadproductie wat dit betreft geen aanvullende eigen gegevens heeft inzake de kosten van de oogst. Het is gegeven de door het Productschap voorgelegde berekeningen voorstelbaar dat de teelt van vlas met zaaizaadproductie aanmerkelijk krimpt in Nederland wanneer andere landen de koppeling met de zaaizaadsteun wel handhaven. Wel is de vraag gezien de historische referentie per lidstaat en de korting op de steun bij een toename van de teelt in welke mate deze specifieke teelt dan door andere lidstaten wordt overgenomen. Hierbij kunnen overigens enkele bemerkings worden gemaakt: Gegeven de omvang van de vlasteelt met zaaizaadproductie in Nederland (3.700 ha) in verhouding tot de totale oppervlakte vlas in Nederland (ruim 4.000) en de oppervlakte die met de opbrengst van een ha zaaizaad kan worden ingezaaid (5 tot 7 ha) zijn de referenties van België en Frankrijk dienaangaande beperkt (exacte gegevens daarover ontbreken in onderliggende informatie). Een sterke uitbreiding daar, ingeval de Nederlandse teelt zou wegvallen of sterk inkrimpen, zal tot een forse korting leiden. Er zal dan mogelijk een evenwicht ontstaan waarbij een deel

van de teelt in Nederland wordt gehandhaafd. Andere aspecten die de allocatie van de teelt (in Nederland of in België en Frankrijk) nog beïnvloeden zijn (onder meer):

- de kennis, ervaring en dergelijke bij de telers, aannemende dat deze teelt specifieke kwaliteiten vraagt;
- de noodzakelijke investeringen in oogstapparatuur en dergelijke; zijn deze in de andere landen al in voldoende mate gepleegd? Resp. zijn de kosten dan hiervoor lager?;
- de kg-opbrengstverhoudingen voor het strovlas met en zonder zaadproductie. In Nederland is deze opbrengst 1.800 kg ofwel ruim 20% lager bij zaaizaadproductie. In het geval de opbrengstreductie elders hoger is, is de zaadproductie er ook minder aantrekkelijk. Dit hangt ook af van de kg opbrengsten wat betreft het zaaizaad (zijn deze naar verwachting hoger of lager in de andere landen?);
- de prijsontwikkeling voor het vlaszaad; mogelijk wordt voor dit product de prijs hoger wanneer het aanbod door ontkoppeling afneemt. Uiteraard belast dit de hoogte van het saldo van de (gewone) vlasteelt (verlaging van de kosten was destijds een belangrijk argument om zaaizaadsteun in het GLB op te nemen).

Genoemde aspecten maken het moeilijk een volledig beeld te geven van de te verwachten ontwikkeling van de betreffende teelt in Nederland ingeval van ontkoppeling van de zaaizaadsteun. Gegeven de genoemde saldovergelijkingen die wijzen op een nadrukkelijke relatieve vermindering voor de vlasteelt met zaaizaadproductie, mag wel van een aanmerkelijke daling worden uitgegaan.

LEI, november 2003

Bijlage 4

Beschrijving DRAM

Voor de berekeningen is gebruik gemaakt van DRAM (Helming, 2005). Dit model is een geregionaliseerd, mathematisch programmeringsmodel van de Nederlandse landbouwsector. Het belangrijkste sturende element in DRAM is het streven naar winstmaximalisatie van de producent van landbouwproducten. Daarbij moet de producent rekening houden met de gegeven stand van de techniek, beperkingen die voortvloeien uit beleid en de beperkte omvang van de markt.

Agrarische productie is gespecificeerd op het niveau van landbouwactiviteiten per regio. In de hier gebruikte versie van DRAM bestaat de regionale akkerbouwsector uit de volgende gewassen of gewasgroepen: zachte tarwe, rogge, gerst, haver, korrelmaïs, andere granen, oliehoudende gewassen, peulvruchten, suikerbieten, andere handelsgewassen, groenten akkerbouwmatig (waaronder uien), pootaardappelen, consumptieaardappelen, zetmeelaardappelen, overige akkerbouwgewassen en groenbemesting. In totaal worden 66 regio's onderscheiden. Technisch/economische kengetallen per activiteit, zijn gebaseerd op bss (bruto standaard saldo) gegevens (gemiddelde van 1999-2001) of afkomstig uit het Bedrijven InformatieNet (BIN) van het LEI. Deze technische/economische kengetallen zijn gekoppeld aan structuurgegevens uit de CBS landbouw telling. Wat de structuurgegevens betreft is gebruik gemaakt van het jaar 2002. Op deze manier wordt een beeld gekregen van de regionale landbouwproductie in een basisperiode (2002). Gegevens voor zover niet beschikbaar uit het BIN of van het CBS, zijn afkomstig van IKC-V en IKC-agv en overige literatuur.

In het kort bestaat het model uit de volgende vergelijkingen:

- Een doelfunctie waarin het totale landbouwinkomen (opbrengst minus variabele kosten) wordt gemaximaliseerd, gegeven een kwadratische kostenfunctie per activiteit⁷⁾;
- Een regionale balans (vraag en aanbod) voor eindproducten en voor interne leveringen: ruwvoer (gras en snijmaïs) en jongvee (verschillende type kalveren, biggen en kuikens). Interne leveringen kunnen in de eigen regio worden verbruikt of naar het buitenland of andere regio's geëxporteerd worden;
- Mest en bemestingsbalansen zijn gedefinieerd over de drie mestgebieden. Alle mest die in een mestgebied wordt geproduceerd moet ergens worden afgezet. De afzet kan in het eigen gebied, in andere regio's in Nederland of elders (mestverwerking, export van mest naar het buitenland). Bemestingseisen van de gewassen in een mestgebied moeten worden vervuld;
- Restricties op mestaanwending als gevolg van beperkte mestacceptatie per gewasgroep per mestgebied en restricties op mestaanwending als gevolg van mestbeleid;

⁷⁾ Dit betekent dat de kosten niet constant zijn per eenheid product of per hectare. Naarmate de productie en het areaal van een bepaald gewas toenemen, nemen de kosten volgens een kwadratische functie toe. Het argument hierachter is dat er extra investeringen in een bepaald gewas nodig zijn om bij een toenemend areaal dezelfde opbrengst per hectare te behalen.

- Grondbalans, dat wil zeggen een bovengrens op het beschikbare landbouwareaal in een regio;
- Beschikbaarheid van quota voor melk, suikerbieten en zetmeelaardappelen;

De hier gebruikte versie van DRAM gaat uit van een scenario met vaste prijzen van eindproducten en vaste prijzen van import en export van interne leveringen (jongvee, ruwvoer en mest) en een scenario met prijsveranderingen van enkele endogene producten. Vaste prijzen wil zeggen dat tegen een vaste prijs elke hoeveelheid kan worden aangekocht of afgezet. Dit is het zogenaamde kleine landen principe: veranderingen in vraag en aanbod van een klein land heeft weinig invloed op de prijs die tot stand komt op een veel grotere markt.

In het scenario met prijsveranderingen worden vraag-prijselasticiteiten gebruikt om de parameters van een lineaire vraagvergelijking te berekenen voor de betreffende producten. Deze vraagprijselasticiteiten zijn weergegeven in onderstaande tabel. Voor kalfsvlees wordt uitgegaan van een zeer elastische vraag. De reden is dat kalfsvlees wordt gezien als een luxe product, dat gemakkelijk vervangen kan worden door producten, eventueel door import van kalfsvlees uit andere landen binnen Europa. Gegeven bovengenoemde vraagvergelijkingen wordt in een iteratief proces, prijzen van de betreffende eindproducten net zolang gevarieerd, totdat het aanbod, zoals berekend door DRAM, gelijk is aan de berekende vraag.

Tabel B4		Vraagprijselasticiteiten van verschillende eindproducten.
		Vraag-prijselasticiteit
Consumptieaardappelen		- 1,25
Pootaardappelen		- 0,25
Groente, akkerbouwmatig		- 1,25

Calibratie

Calibratie is het afstemmen van uitkomsten van het model op de waargenomen situatie in een bepaald basisjaar of basisperiode. In DRAM wordt gebruik gemaakt van Positive Mathematical Programming (PMP) (Howitt, 1995). Variabele kosten per landbouwactiviteit in DRAM, exclusief kosten voor ruwvoer, jongvee, dierlijke mest en kunstmest en inclusief de zogenoemde 'un-observed costs', worden weergegeven als een kwadratische functie van het aantal landbouwactiviteiten per regio in een basisperiode⁸⁾. De parameters van deze kostenfunctie per activiteit worden zodanig 'gekalibreerd' dat het waargenomen aantal landbouwactiviteiten bijna exact kan worden gereproduceerd door het model. De parameters van deze specifieke kostenfunctie per activiteit worden mede bepaald door gegeven aanbod-elasticiteiten, afkomstig uit de literatuur.

⁸⁾ We gaan er vanuit dat gegeven de huidige prijzen en productie, marginale opbrengsten en marginale kosten aan elkaar gelijk zijn (de evenwichtssituatie). De zogenaamde 'un-observed costs' vormen dan het verschil tussen de marginale opbrengst en de waargenomen marginale kosten, inclusief de grondrente per activiteit per regio.

Bijlage 5

Activiteiten per regio in de basis van DRAM

Tabel B5.1 Veehouderijactiviteiten per regio in de basis, 2002 (*1.000 dieren)

Activiteit	Veenkoloniën	Zand	Weide	Klei
Melkkoeien	20,6	610,8	448,8	405,4
Vrouwelijk vleesvee	3,1	91,8	34,0	63,9
Overig rundvee (incl. vleeskalveren)	25,3	1166,4	449,3	462,1
Vleeskalveren	3,5	555,6	67,7	86,5

Tabel B5.2 Aantal melkkoeien per type per regio in de basis, 2002 (*1.000 dieren)

Type	Melkproductie per ha	Veenkoloniën	Zand	weide	Klei
Melkkoe1	Extensief	1,7	44,1	66,7	37,8
Melkkoe2	Extensief	1,7	17,6	70,9	26,3
Melkkoe3	Gemiddeld	1,2	68,1	31,0	33,3
Melkkoe4	Gemiddeld	3,1	100,1	94,0	72,7
Melkkoe5	Gemiddeld	3,4	52,9	29,5	53,2
Melkkoe6	Gemiddeld	3,7	39,0	54,2	59,6
Melkkoe7	Intensief	1,1	106,4	19,1	34,4
Melkkoe8	Intensief	4,7	182,4	83,5	88,1
Totaal		20,6	610,8	448,8	405,4

Tabel B5.3

**Hectare per gewas en gewasgroep per regio in de basis, 2002
(*1.000 hectare)**

Gewas of gewasgroep	Veenkoloniën	Zand	Weide	Klei
Tarwe	5,2	14,6	12,6	103,4
Gerst	12,6	14,0	5,8	24,5
Overige granen	1,5	27,4	2,2	5,4
Oliehoudende gewassen	0,1	0,3	0,3	4,9
Suikerbieten	13,9	23,0	7,0	65,1
Pootaardappelen	0,5	1,7	6,2	30,6
Consumptieaardappelen	0,3	19,7	5,9	51,3
Zetmeelaardappelen	26,8	10,0	2,2	10,0
Groente akkerbouwmatig	0,3	10,6	2,3	35,5
Overige akkerbouwgewassen	3,1	11,5	5,8	43,9
Snijmais	4,8	140,7	31,8	49,9
Grasland	15,0	340,9	334,0	310,1
Overige voedergewassen	0,0	0,5	0,1	0,4
Totaal akkerbouwgewassen	64,2	132,9	50,3	374,6
Totaal voedergewassen	19,8	481,6	365,8	360,0
Totaal	84,0	614,4	416,2	734,6

Tabel B5.4

Inkomen per sector per regio in de basis, 2002 (mln. euro)

Activiteit/sector	Veenkoloniën	Zand	Weide	Klei
Melkkoeien	30,0	882,4	603,2	581,0
Vrouwelijk vleesvee	0,4	12,9	4,9	9,0
Overig rundvee (incl. vleeskalveren)	0,5	66,0	8,9	10,9
Vleeskalveren	0,4	66,0	8,6	10,6
Fokzeugen	5,2	393,5	17,5	45,4
Vleesvarkens	2,3	139,4	5,8	19,7
Leghennen	1,1	98,4	7,6	17,5
Vleeskuikens	7,5	65,5	14,0	23,5
Totaal akkerbouwgewassen	92,4	214,3	100,5	787,2
Waarvan:				
Pootaardappelen	0,7	4,8	27,7	134,6
Consumptieaardappelen	0,6	49,1	16,0	155,0
Zetmeelaardappelen	43,0	15,6	3,3	16,1
Groente akkerbouwmatig	0,7	22,3	6,8	99,4
Overige akkerbouwgewassen	47,5	122,5	46,7	382,1
Totaal voedergewassen	6,4	144,4	57,0	85,3
Waarvan:				
Snijmais	3,2	67,6	8,6	25,2
Grasland	3,1	75,8	48,3	59,1
Overige voedergewassen	0,1	1,0	0,2	0,9
Totaal	146,4	2082,8	828,1	1590,2

Bijlage 6

Uitgangpunten en methode van berekening effecten agrocomplex

Uitgangspunten:

- De input-outputtabel van 2002 is de referentie (voor DRAM is ook 2002 referentiejaar);
- productievolumes van primaire land- en tuinbouwproducten; inclusief effecten milieubeleid voor intensieve veehouderij uit DRAM;
- productievolumes van verwerkende industrie worden bepaald door productievolumes van aanverwante primaire land- en tuinbouwproducten (bron: DRAM);
- prijzen van verwerkte voedingsmiddelen zijn constant gehouden;
- prijsontwikkeling van primaire land- en tuinbouwproducten (bron: DRAM);
- veevoerverbruik wordt bepaald door veranderingen in veestapel (bron: DRAM);
- binnenlandse consumptieve bestedingen van (on)bewerkte land- en tuinbouwproducten zijn constant gehouden;
- arbeidsproductiviteit is constant gehouden.

Verdere veronderstellingen:

- de veranderingen in niveaus en prijzen bepalen de nieuwe productiewaarden van (on)bewerkte land- en tuinbouwproducten in het flat rate scenario;
- de extra netto productiewaarden minus de extra netto consumptieve bestedingen in 2002 onder het flat rate scenario (ten opzichte van referentie) geven een schatting van de extra netto exportwaarden van (on)bewerkte land- en tuinbouwproducten. Driekwart van de Nederlandse agrarische productiewaarde wordt de laatste jaren geëxporteerd, zodat het plausibel is te veronderstellen dat productieveranderingen tot uiting komen in exportveranderingen.

Tabel B6.1

Indices voor volumes en prijzen van primaire sectoren in 2002 bij flat rate scenario (referentie 2002=1,00)

Primaire sector	Productie (volume)	Export (volume)	Consumptie (volume)	Producentenprijs
Rundveehouderij- melk	1,00	1,00	1,00	1,00
Rundveehouderij- vlees	0,93	1,00	1,00	1,00
Schapen en geiten ¹⁾	1,00	1,00	1,00	1,00
Kalveren	0,91	0,91	1,00	1,00
Varkens	1,00	1,00	1,00	1,00
Legpluimvee	1,00	1,00	1,00	1,00
Slachtpluimvee	1,00	1,00	1,00	1,00
Granen	0,92	0,92	1,00	1,00
Suikerbieten	0,96	1,07	1,00	1,00
Aardappelen, w.v.	0,98	0,97	1,00	0,97
Consumptieaardappelen	1,04	1,52	1,00	-
Pootaardappelen	1,01	1,45	1,00	-
Zetmeelaardappelen	0,75	1,01	1,00	-
Opengrondsgroenten	1,05	1,08	1,00	0,96
Fruit; bollen; bomen; glastuinbouw, champignons	1,00	1,00	1,00	1,00

¹⁾ Effecten voor bloembollen en schapen en geiten worden niet meegenomen in DRAM. Verwacht mag worden dat het effect van een flat rate is dat de productie in deze sectoren toeneemt.

Tabel B6.1 geeft inzicht in veranderingen van productie, export en consumptie (voor volumes en prijzen) van primaire land- en tuinbouwproducten in 2002 onder het flat rate scenario in vergelijking tot de referentie. Tabel B6.2 geeft dezelfde informatie voor volume- en prijsontwikkelingen in de verwerkende sectoren.

Tabel B6.2

Indices voor volumes en prijzen van verwerkende sectoren in 2002 in Flat Rate scenario (referentie 2002 =1,00)

Primaire sector	Productie (volume)	Export (volume)	Consumptie (volume)	Consumentenprijs
Varkensslachterij	1,00	1,00	1,00	1,00
Rundveeslachterij	0,99	1,00	1,00	1,00
Pluimveeslachterij	1,00	1,00	1,00	1,00
Kalverenslachterij	0,91	0,90	1,00	1,00
Overig vee slachterij	1,00	1,00	1,00	1,00
Zuivelindustrie	1,00	1,00	1,00	1,00
Groente en fruitverwerking	1,05	1,08	1,00	0,96
Graanverwerking	0,92	0,89	1,00	1,00
Suikerindustrie	0,96	0,94	1,00	1,00
Margarine, zetmeel, overig	1,00	1,00	1,00	1,00
Aardappelverwerking	0,97	0,96	1,00	1,00

Bron: DRAM

Methodiek

Met de informatie over de productie-, export- en consumptieontwikkelingen van de primaire en verwerkende industrie (de agribusiness) in het flat rate scenario (ten opzichte van het referentiescenario) zijn de effecten voor de rest van de Nederlandse economie geschat (via input-outputanalyses). Een nadeel van het input-outputmodel is dat het uitgaat van vaste verhoudingen tussen inputs en outputs; er vindt geen substitutie plaats tussen inputs op grond van prijsverhoudingen. Deze veronderstelling impliceert dat een techniek niet zodanig zal veranderen dat andere inputs zullen worden aangekocht of dat bestaande inputs in andere verhoudingen worden gevraagd. Mits het tijdspad van onderzoek niet te lang is (maximaal een jaar of tien), is het volgens Midmore (1991) geen probleem om van vaste verhoudingen tussen in- en outputs uit te gaan. Daarnaast is het effect van de flat rate op prijzen van inputs en outputs relatief beperkt. De effecten op de input-outputcoëfficiënten zijn daardoor ook beperkt. Voor analyses van de agrarische sector is het input-outputmodel overigens zeer bruikbaar vanwege haar grote verbondenheid met andere bedrijven. Een groot deel van het inkomen in de land- en tuinbouw ontstaat door aankopen van grondstoffen en diensten van andere industrieën. Daarnaast verkoopt de sector een groot deel van haar output aan de verwerkende industrie. Met name de agrarische input-outputtabel van het LEI is als analyse-instrument voor dit onderzoek geschikt, omdat deze gedetailleerde informatie bevat over de belangrijkste productierichtingen van de land- en tuinbouw en de verwerkende industrie. Daarmee wordt voor de agribusiness voldaan aan de eis dat bedrijfstakken in de input-outputtabel homogeen van aard behoren te zijn.

