

Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003

Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw

C.J.A.M. de Bont
J.F.M. Helming
J.H. Jager

Projectcode 69001

November 2003

Rapport 6.03.15

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003; Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw

Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager

Den Haag, LEI, 2003

Rapport 6.03.15; ISBN 90-5242-864-6; Prijs € 12,25 (inclusief 6% BTW)

60 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport geeft de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse landbouw weer van de besluiten van de Europese Landbouwministerraad inzake het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in juni 2003. Het gaat om de gevolgen in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Hierbij worden onderscheiden de directe gevolgen voor onder meer het inkomen van landbouwbedrijven en de dynamische gevolgen voor onder meer de structuur van de landbouw, het sectorinkomen en de werkgelegenheid. In het rapport zijn verschillende varianten doorgerekend.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2003

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 gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	15
1.1 Aanleiding en doel	15
1.2 Opbouw van het rapport	15
2. Besluiten Hervorming Europees Landbouwbeleid	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Hoofdlijn van besluiten	16
2.3 Besluiten puntsgewijs	17
2.4 Resumé en varianten voor uitwerking	20
3. Beschouwing van de besluiten	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Bedrijfsontwikkeling	21
3.3 Administratie en uitvoering	22
3.4 Productie, milieu en structuur	22
3.5 Vleeskalversector en vleesvee; koppeling handhaven?	26
4. Directe gevolgen voor het inkomen van de Nederlandse landbouw	27
4.1 Uitgangspunten en werkwijze	27
4.2 Resultaten	28
4.3 Regionalisatie?	32
5. Dynamische gevolgen	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Resultaten	34
5.2.1 Landbouwproductie	34
5.2.2 Regionale ontwikkelingen	35
5.2.3 Inkomen	36
5.2.4 Prijzen grond en melkquotum	39
5.2.5 Werkgelegenheid	40
5.2.6 Milieu	40
5.3 Melkprijsvarianten	41
5.4 Opties in de vleesvee en vleeskalverenhouderij	42
5.5 Conclusie	46

	Blz.
6. Conclusies en discussie	47
Literatuur	49
Bijlagen	
1. Uitgangspunten en veronderstellingen bij berekening directe gevolgen	51
2. Directe gevolgen (in tabelvorm)	54

Woord vooraf

Op 26 juni 2003 nam de Europese raad van Landbouwministers besluiten over de Hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Deze besluiten houden een aantal veranderingen in wat betreft het Europese beleid voor de toekomst.

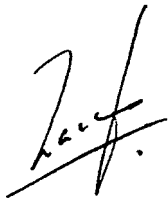
Door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is vanuit de Directies Internationale Zaken en Landbouw aan het LEI gevraagd de mogelijke gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw aan te geven. Daarbij zijn aan de hand van de besluiten enkele uiteenlopende varianten gehanteerd.

Het LEI heeft de beantwoording van de vragen van het Ministerie neergelegd in dit rapport, dat kan worden benut bij de discussie en positiebepaling aangaande de verdere uitwerking van het beleid en bij de aanpassing van de sector.

Dit rapport sluit aan bij de rapportages die eerder door het LEI op verzoek van het Ministerie naar aanleiding van de voorstellen van de Europese Commissie zijn gepresenteerd.

Het LEI dankt het Ministerie voor de afstemming bij de vraagstelling voor dit onderzoek.

Aan de opstelling van dit rapport is bijgedragen door C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming en J.H. Jager, allen werkzaam bij het LEI.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen Directeur LEI B.V.

Samenvatting

De gevolgen in vogelvlucht

Melkveehouders zien - bij een directe doorrekening van het vastgestelde beleid en uitgaande van een melkprijzdaling met 16% - het inkomen dalen met ongeveer 16%. De daling kan nog toenemen door een verdergaande korting op de toeslagen en bij tegenvallende melkprijzen. Bij een melkprijzdaling van 20% is de inkomensdaling ruim 30%. Bij een gunstige ontwikkeling van de melkprijs blijft een inkomensdaling achterwege.

De inkomensdaling is in elk geval minder groot dan bij de voorstellen zoals die in januari 2003 werden gepresenteerd. Deze zouden voor de melkveehouders hebben geleid tot een daling met ongeveer 50%.

Voor andere landbouwbedrijven, waaronder akkerbouwers, is de directe inkomensdaling vooral afhankelijk van de mate van kortingen op toeslagen. Voor bedrijven met een hoog bedrag aan toeslagrechten, dit zijn vooral vleeskalverhouders en Veenkoloniale akkerbouwbedrijven, kan de korting aanzienlijk zijn.

Doorrekening van de dynamische gevolgen van de besluiten wijst uit dat, behalve in de melkveehouderij, het inkomen naar verwachting zal stijgen in de verschillende landbouwsectoren. Voor de akkerbouw is dit het gevolg van hogere prijzen bij een afname van het areaal aardappelen en groenten door de bepalingen over de toekenning van bedrijfstoeslagen. Voor de vleesveehouderij zal de ont koppeling van toeslagen leiden tot hogere prijzen en inkomens. Deze prijsontwikkeling heeft ook positieve gevolgen voor de inkomens in de intensieve veehouderij. De besluiten hebben negatieve gevolgen voor de inkomens in de weidegebieden, maar zijn positief voor andere gebieden.

Door ont koppeling neemt het areaal graan af en dat van snijmaïs en grasland in Nederland toe. De al gekrompen omvang van de vleesveestapel zal er verder sterk door afnemen. De effecten van de besluiten voor het milieu en de werkgelegenheid zijn beperkt.

Besluiten van de EU in hoofdlijnen

De door Europese Landbouwministers in juni 2003 genomen besluiten zijn een antwoord op de eerder door de Europese Commissie, in januari 2003, gepresenteerde voorstellen voor hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

De besluiten houden via een verlaging van de interventieprijzen van boter en mager melkpoeder een oplopende prijsdaling voor melk in, waarvoor een compensatie wordt gegeven, en het (in belangrijke mate) ont koppelen van de directe betalingen (premies) aan agrariërs van het feitelijke bouwplan en de gehouden dieren van de bedrijven. Het recht op de

betaling wordt onderhevig aan voorwaarden (cross compliance). Dit recht¹ wordt, met of zonder grond, overdraagbaar aan andere agrariërs. Daarnaast is onder meer besloten om een korting toe te passen op de betalingen vanaf 5.000 euro per bedrijf. Hiermee wordt geld beschikbaar gemaakt voor de verdere ontwikkeling van het Plattelandsbeleid, de tweede pijler van het GLB. Mogelijk worden er in het kader van de financiële discipline de komende jaren nog extra kortingen vastgesteld ter financiering van de aanpassing van het marktbeleid en voor de uitbreiding van de EU. Met die mogelijkheid is in de berekeningen rekening gehouden.

Gevolgen van de besluiten, algemeen

De gevolgen van de besluiten zijn velerlei. Door de ont koppeling van de rechtstreekse betalingen kunnen de agrariërs het bedrijf flexibeler voeren; zij zijn immers niet meer genoodzaakt de betreffende gewassen te telen en dieren te houden waaraan de premies gekoppeld waren. Dit heeft gevolgen voor de omvang van de teelt van bepaalde gewassen en van de veestapel. Wel zijn er door de EU-landbouwministers beperkingen verbonden aan het gebruik van grond waaraan toeslagrechten zijn verbonden: de teelt van groenten, fruit, pooten consumptie aardappelen is hierop niet toegestaan. Hierdoor zullen de verschuivingen in het grondgebruik geringer zijn dan bij de voorstellen.

Voor de omvang van de veestapel zijn de effecten ook minder groot door de geringere toename van het melkquotum en het mogelijk gedeeltelijk handhaven van koppelingen. Bij een keuze voor ont koppeling van slachtpremies in Nederland terwijl andere landen deze gekoppeld houden aan de productie, zal de vleesveestapel sterk afnemen en het aantal vleeskalveren ook dalen.

Ontkoppeling, de bijbehorende voorwaarden voor het verkrijgen van de toeslag en de overdracht van toeslagrechten leiden tot verschuivingen in de administratieve verplichtingen. Weliswaar hoeven er in principe, althans bij een ont koppeling van areaal- en diergebonden premies, jaarlijks geen opgaven van geteelde oppervlakten en gehouden dieren meer te worden gedaan, maar de vaststelling van de rechten, het stellen van voorwaarden (cross compliance) en de overdracht van rechten zullen nieuwe, aanvullende administratieve verplichtingen en lasten tot gevolg hebben. Bij ont koppeling kan de uitvoeringslast op termijn verminderen. Voorts hebben de besluiten fiscale gevolgen, met name bij de beëindiging en overdracht van bedrijven.

Directe gevolgen voor bedrijven

De directe inkomensgevolgen van de voorstellen voor de Nederlandse landbouw zijn berekend met gegevens van het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet). Voor de berekeningen is verondersteld dat de daling van de prijs van melk uiteenlopend kan zijn; er worden drie varianten doorgerekend. Voor andere producten zijn voor de berekening van de directe effecten geen prijswijzigingen aangenomen. De directe inkomensgevolgen betreffen:

¹ De Europese Commissie hanteert hiervoor het begrip 'toeslagrechten'. Per bedrijf wordt 'een enkele bedrijfs-toeslag' vastgesteld om bestaande premies te vervangen.

- a. de melkprijsdaling;
- b. de daaraan gekoppelde tegemoetkoming; en
- c. de korting op de rechtstreekse betalingen (toeslagen).

Voor de melkprijsontwikkeling is afhankelijk van de marktontwikkeling gerekend met een daling van 12 respectievelijk 16 en 20%. Een melkprijsdaling met 16% (de middenvariant) leidt in combinatie met de quotumverhoging tot een daling van de opbrengsten van producten van gemiddeld ruim 9.000 euro per landbouwbedrijf. Voor de melkveebedrijven is de opbrengstendaling dan gemiddeld bijna 18.000 euro (tabel 1). De opbrengstendaling is afhankelijk van de aangegeven mate van daling van de melkprijs (tabel 2). Andere bedrijfstypen worden vrijwel niet met een daling van opbrengsten geconfronteerd.

De (bruto)verhoging van de toeslagen is gemiddeld bijna 7.000 euro per landbouwbedrijf en voor de melkveebedrijven ruim 13.000 euro.

De gemiddelde korting op de toeslagen is afhankelijk van de uitwerking van het beleid. Voor alle bedrijven zal deze circa 500 euro zijn bij de nu vastgestelde variant van 5%¹ boven een bedrag van 5.000 euro. De gemiddelde korting kan vanwege de financiële discipline oplopen tot circa 2.000 euro per bedrijf wanneer het kortingspercentage vanaf 5.000 euro 20% wordt. Wanneer naast de al vastgestelde korting aanvullend zonder kortingsvrije voet, dus over het gehele toeslagrecht, een korting van 10% (variant b zie voetnoot) wordt ingevoerd, dan zal

Tabel 1 Directe inkomenseffecten (eindsituatie 2012) van de hervorming van het GLB voor enkele bedrijfstypen, per bedrijf (in 1.000 euro) bij 16% melkprijsdaling en bij 5% korting vanaf 5.000 euro toeslag

Bedrijfstype	Akkerbouw		Melkvee	Vleeskalveren	Totaal landbouw
	totaal	Veenkoloniaal			
Gezinsinkomen per bedrijf a)	32,2	31,3	31,0	30,0	29,1
Effect prijsdaling en quotumstijging (-)	0,0	0,0	17,6	0,0	9,0
Effect toeslagtoename (+)	0,0	0,0	13,4	0,0	6,8
Kortingen op toeslag (-)	0,35	0,9	0,6	1,9	0,5
Totaal effect op inkomen (-)	0,35	0,9	4,9	1,9	2,7
Idem in percentage inkomen (-) (in %)	1	3	16	6	9
Aandeel toeslagen in inkomen 2002 (in %) b)	35	75	55	141	44

a) Gemiddelde 1995-1999, gecorrigeerd voor effecten Agenda 2000; b) Bij een daling van het inkomen neemt dit aandeel toe; het totaal is inclusief de al bestaande premies.

Bron: LEI, berekeningen op basis van Informatienet en CBS-Landbouw telling (zie voorts bijlage 1).

¹ In basisvariant is de korting 5% vanaf 5.000 euro aan toeslagen. Daarnaast wordt vanwege de financiële discipline nog gerekend met de volgende varianten:

- a. deze korting (vanaf 5.000 euro) wordt verhoogd met 15 tot 20%, dus verviervoudigd;
- b. naast de basiskorting wordt vanaf 0 euro aan toeslagen een (aanvullende) korting ingevoerd van 10%. Dan is er dus tot 5.000 euro een korting met 10% en daarboven met 15%.

Voor de financiële discipline wordt (voorshands) uitgegaan van een bedrag van 2,5 tot 3 mld. euro vanwege de uitbreiding met Bulgarije en Roemenië en circa 0,5 mld. euro vanwege de hervorming van de suiker-, olijfolie-, tabak- en katoenregelingen. Het totaal van de premies in de EU is circa 30 mld. Onder de grens van 5.000 euro is het bedrag van de premies in de EU circa 11 mld.

de totale korting gemiddeld per bedrijf iets lager dan 2.000 euro zijn. Per individueel bedrijf maakt het uiteraard wel verschil welke variant gaat gelden.

Bij een gemiddeld inkomen van circa 29.000 euro (voor alle bedrijven) kunnen de kortingen uiteindelijk dus een effect van circa 6% op het inkomen hebben. Vooral vleeskalverhouders en verder ook melkveehouders en telers met zetmeelaardappelen in het bouwplan worden met de korting geconfronteerd (tabel 1). Voor de melkveehouders kan de financiële discipline een extra negatief inkomenseffect van circa 6% inhouden (tabel 2).

Het effect van de mate van daling van de melkprijs voor het inkomen van de gespecialiseerde melkveebedrijven wordt geïllustreerd in tabel 2. Voorts geeft de tabel het effect van verschillende varianten van kortingen¹ weer.

Tabel 2 *Directe inkomenseffecten (eindsituatie 2012) van de hervorming van het GLB voor melkveebedrijven per bedrijf (in 1.000 euro) bij verschillende varianten melkrijdsdaling en kortingen*

Melkrijdsdaling (in %)	12	16	20
Gezinsinkomen per bedrijf a)	31,3	31,3	31,3
Effect prijsdaling en quotumstijging (-)	12,7	17,6	22,6
Effect toeslagtoename (+)	13,4	13,4	13,4
Kortingen op toeslag (-) c)	0,6	0,6	0,6
Totaal effect op inkomen (-)	0	4,9	9,9
Idem in percentage inkomen (-) (in %)	0	16	32
Korting op toeslag (-) bij 20%>5.000	2,4	2,4	2,4
Totaal effect op inkomen (-)(in %)	6	22	38
Korting op toeslag (-) bij 5%>5.000 en 10% op totale toeslag	2,3	2,3	2,3
Totaal effect op inkomen (-) (in %)	6	22	38
Toeslag per bedrijf totaal	17,1	17,1	17,1
Aandeel toeslagen in inkomen 2002 (in %) b)	55	55	55

a) Gemiddelde 1995-1999, gecorrigeerd voor effecten Agenda 2000; b) Bij een daling van het inkomen neemt dit aandeel toe; inclusief Agenda 2000 premies; c) Korting bij basisvariant: 5% vanaf 5.000 euro.
Bron: LEI, berekeningen op basis van Informatienet en CBS-Landbouwtelling (zie voorts bijlage 1).

Gevolgen voor productie en sector

De dynamische gevolgen op termijn voor de Nederlandse landbouw zijn berekend met het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM) van het LEI. Hierbij zijn de besluiten vergeleken met een referentiescenario op basis van het huidige beleid, inclusief de Agenda 2000 besluiten. Voorts worden ook de ontwikkelingen vergeleken met de situatie in 2002. Voor het berekenen van de gevolgen zijn de veranderingen in de prijzen van producten en van

¹ Facultatief, op het niveau van de lidstaat kunnen nog aanvullende kortingen gelden vanwege respectievelijk de nationale reserve, de nationale enveloppe en de zuivelenveloppe. Deze mogelijke kortingen op toeslagen zijn hier buiten beschouwing gelaten.

berekenen van de gevolgen zijn de veranderingen in de prijzen van producten en van inputs een belangrijk uitgangspunt.

Verondersteld is, evenals bij het berekenen van de directe gevolgen, dat de prijs van melk met 12 respectievelijk 16 en 20% daalt ten opzichte van de referentie. Daartegenover staan bij ont koppeling, wanneer die ook in andere landen wordt toegepast, hogere prijzen voor slachtvee (volwassen rundvee en vleeskalveren) en voor de intensieve veehouderij. Dit als gevolg van een daling van het aanbod van vleesvee in de EU. In Nederland zal bij een volledige ont koppeling de omvang van de vleesvee productie met meer dan de helft dalen, maar blijft de productie van vleeskalveren alleen dan op peil wanneer in de EU andere landen ook ont koppelen. Ont koppelt Nederland alleen, dan zal ook de omvang van de vleeskalversector krimpen.

De hervormingsbesluiten leiden in Nederland, vergeleken met de referentie, tot een daling van het areaal granen met circa 8%. Voor zetmeelaardappelen zou de daling van het areaal al bij het huidige beleid (referentie) plaatsvinden door de jaarlijkse toename van de kilogramopbrengsten per hectare. De beperkte, '40%-ont koppeling voor dit product heeft dus duidelijk tot effect dat de productie in stand blijft, terwijl een volledige ont koppeling zou leiden tot een aanzienlijke daling.

Tegenover de areaalverminderingen voor granen staat geen uitbreiding van het areaal 'vrije gewassen', vooral omdat de uitbreiding van de teelt van poot- en consumptieaardappelen, groentegewassen en fruit niet is toegestaan. Het areaal overige akkerbouwgewassen neemt wel licht toe. Het areaal grasland en snijmaïs neemt toe met circa 2 respectievelijk 1%.

De besluiten hebben op basis van dynamische berekening een negatief inkomenseffect voor de melkveehouderij (circa 6% bij een prijsdaling van 16%). Voor andere landbouwsectoren, waaronder de akkerbouw, de groenteteelt, de intensieve veehouderij en vooral de vleesveesectoren, leveren de besluiten een inkomensverbetering op. Voor de totale landbouw resulteert een en ander in een lichte stijging van het inkomen, met ruim 2%. Het inkomen is hier gedefinieerd als saldo van opbrengsten minus variabele kosten. Hierbij wordt dus geen rekening gehouden met vaste kosten zoals bij de berekening van de directe gevolgen.

Volgens de gehanteerde rekenmethode zal de prijs van het melkquotum dalen met ruim een derde, terwijl de prijs van grond (inclusief de waarde van toeslagrechten) stijgt naarmate het bedrag van het toeslagrecht hoger is en gekoppeld aan de grond wordt verhandeld.

De besluiten hebben volgens DRAM nauwelijks gevolgen voor de werkgelegenheid en het milieu.

De uitkomsten zijn gevoelig voor de uitgangspunten, met name wat betreft de prijzen, onder meer van melk, vlees en graan. Deze kunnen worden beïnvloed door invoer van buiten de EU, met name hogere vleesprijzen in EU kunnen daartoe aanleiding zijn. De feitelijke ontwikkeling van opbrengstprijzen is, bijvoorbeeld voor melk, verder mede afhankelijk van zaken als productinnovatie en efficiency in de productketen. Voor prijzen van slachtvee (runderen en vleeskalveren) is het van invloed of de lidstaten in de EU kiezen voor ont koppeling dan wel koppeling van de premies. In de berekeningen is geen rekening gehouden met cross compliance en de uitwerking van het plattelandsbeleid.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Op 26 juni 2003 hebben de EU-landbouwministers besluiten genomen over de Hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Deze besluiten volgen op die in het kader van Agenda 2000 in 1999. Ten grondslag aan de besluiten lagen voorstellen van de Europese Commissie, die in januari 2003 werden gepresenteerd (COM(2003) 23 final).

Door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is aan het LEI gevraagd om de gevolgen van deze besluiten wat betreft het GLB voor de Nederlandse landbouw te berekenen. De hoofdlijnen van de besluiten worden afzonderlijk weergegeven (hoofdstuk 2).

De vragen van het Ministerie betreffen onder meer de gevolgen voor het inkomen van agrarische bedrijven, uitgaande van de huidige bedrijfsstructuur. Voorts is gevraagd de gevolgen van de besluiten te bepalen voor de productiestructuur (grondgebruik en omvang van de veestapel) van de landbouw, evenals de consequenties voor het milieu, de werkgelegenheid en de toegevoegde waarde ofwel het inkomen van de landbouwsector aan te geven.

Eerder heeft het LEI berekeningen uitgevoerd wat betreft de genoemde, in januari 2003 voorgelegde voorstellen (LEI, 2003b), de Mid Term Review-voorstellen, die in de zomer van 2002 door de Europese Commissie werden gepresenteerd (LEI, 2003a), en de besluiten in het kader van Agenda 2000, die in 1999 te Berlijn zijn genomen door de Europese Regeringsleiders (LEI, 1999).

1.2 Opbouw van het rapport

De hoofdlijnen van de EU-besluiten worden weergegeven in hoofdstuk 2. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 hiervan een beknopte kwalitatieve analyse gegeven. Hoofdstuk 4 geeft de directe inkomenseffecten voor de Nederlandse landbouw aan, met name op basis van het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet).

In hoofdstuk 5 zijn met behulp van het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM) de gevolgen nagegaan voor onder meer het grondgebruik, de omvang van de veestapel, het milieu, de werkgelegenheid en toegevoegde waarde, ook van de toeleverende en verwerkende industrie. In het slothoofdstuk 6 wordt nog een aantal aspecten van de besluiten en de berekeningen discussiegewijs besproken.

2. Besluiten Hervorming Europees Landbouwbeleid

2.1 Inleiding

De in juni genomen Hervormingsbesluiten zijn een mijlpaal in de ontwikkeling van het Europese Landbouwbeleid (kader). Met name het ontkoppelen van de directe steun aan de landbouw van de productieomvang is een duidelijke beleidsverandering, die ook van belang is voor de wereldwijde onderhandelingen gericht op verdere handelsliberalisatie (WTO). In dit hoofdstuk worden eerst de hoofdlijnen van de besluiten aangegeven (2.1). Vervolgens worden deze in 2.2 per punt besproken.

Mijlpalen in het Europees landbouwbeleid	
Jaren '60:	instelling gemeenschappelijke markt en marktordeningen
1972:	structuurbeleid/rentesubsidie
1984:	quotering melkproductie
1992/1999:	hervorming; verlaging garantieprijzen graan, rundvlees en dergelijke en instelling compensaties (gekoppeld) en integratie van de landbouw in GATT/WTO
2003:	hervorming; verlaging garantieprijzen melk, (grotendeels) ontkoppeling van betalingen, cross compliance

2.2 Hoofdlijn van besluiten

De besluiten van de Europese Landbouwministers in 2003 behelzen onder meer een verlaging van de interventieprijzen van zuivelproducten en het verlenen van een vergoeding hiervoor (ook wel directe betalingen, compensaties, premies of toeslagen genoemd). Daarnaast gaan er kortingen gelden op de rechtstreekse betalingen die de landbouwers gaan ontvangen voor deze prijsverlaging en de al bestaande betalingen vanwege eerder genomen besluiten voor andere producten, zoals graan, rundvlees, schapen en dergelijke. Deze kortingen dienen mede ter financiering van het Plattelandsbeleid en kunnen ook bijdragen aan de financiering van de herziening van het markt- en prijsbeleid en de uitbreiding van de EU in de toekomst.

Een belangrijk onderdeel van de nu genomen besluiten is het ontkoppelen van de betalingen van de productie van gewassen en het houden van dieren, waarvoor de vergoeding is verleend. Op het algemene principe van ontkoppeling kunnen evenwel uitzonderingen worden gemaakt, voor een deel is dat ter bepaling door de lidstaten. Een voorbeeld van 'gedeeltelijke ontkoppeling' betreft de zetmeelaardappelen.

Het totaal aan directe betalingen wordt per bedrijf samengevoegd in een bedrag (één enkele bedrijfstoelage). De toeslag wordt verleend onder voorwaarden (cross compliance). De toeslagrechten kunnen, geheel of gedeeltelijk en met of zonder grond, over worden gedragen aan andere agrariërs. De rechten kunnen, alleen met grond, ook worden verpacht.

2.3 Besluiten puntsgewijs

Akkerbouw

- de interventieprijs van graan worden niet verlaagd. Wel wordt de interventie van rogge afgeschaft en wordt de maandelijkse opslagvergoeding gehalveerd. Door het handhaven van de interventieprijs van graan blijft de premie van 63 euro per ton ongewijzigd;
- omzetting van de steunregelingen voor aardappelzetmeel in een bedrag van 110,54 euro per ton, waarvan 40% wordt opgenomen in de bedrijfstoelag. Hierdoor blijft 60% van de toeslag gekoppeld aan de teelt. Overigens geldt bij het stelsel van kortingen (zie verder) dat het gehele bedrag in acht wordt genomen. De minimumprijs van zetmeelaardappelen en de productierestitutie blijven gehandhaafd;
- braaklegging blijft als verplichting gelden voor de bedrijven die een braakverplichting hadden in de referentieperiode; dit zijn de bedrijven met, in Nederland afhankelijk van het gebied, meer dan circa 12 of 18 ha premiewaardige gewassen. Er komt een afzonderlijke 'braaktoeslagrecht' dat overdraagbaar is. Braaklegging kan ook in de vorm van teeltvrije zones (perceelranden) en de teelt van non-food/non-feed gewassen. Ook mag braak deel uitmaken van de gewasrotatie (vruchtwisseling). Uitgezonderd van de braakverplichting zijn biologische bedrijven.

Andere punten uit de besluiten zijn een bijdrage van 45 euro per hectare voor de teelt van energiegewassen, de gedeeltelijke omzetting van de steun voor gedroogde groenvoeders, een aanvullende steun voor eiwitgewassen en de mogelijkheid om de steun voor zaaizaden te ontkoppelen.

Melkveehouderij

Voor melk wordt de quoteringsregeling gehandhaafd tot 2014/15. De omvang van de quota wordt, naast de verhoging met 1,5% volgens de Agenda 2000-besluiten, voorlopig niet extra uitgebreid. Een evaluatie van het beleid in 2006 kan mogelijk leiden tot een verdere uitbrei-

Tabel 2.1 *Voorstellen en besluiten voor zuivel*

Aspect	Voorstellen Europese Commissie (januari 2003)	Besluiten Europese landbouwministers (juni 2003)
Verlaging prijs boter	35% (2004-2008)	25% (2004-2007)
Verlaging prijs mager melkpoeder	17,5% (2004-2008)	15% (2004-2006)
Compensatie voor prijsverlaging (euro per 1.000 kg)	Oplopend tot 41,46 euro vanaf 2008	Oplopend tot 35,50 euro vanaf 2006
Korting op compensatie	Oplopend tot 12,5% vanaf 5.000 euro en 19% vanaf 50.000 euro (in 2012)	Oplopend tot 5% vanaf 5.000 euro (2007) + financieel mechanisme
Uitbreiding quota	1,5 + 2%	1,5%; eventueel verdere verhoging bezien (2006)
Duur quotaregeling	Tot 2014/15	Tot 2014/15

ding. In de jaren 2004-2007 wordt de interventieprijs van boter met in totaal 25% verlaagd en de interventieprijs van mager melkpoeder met 15%. De richtprijs van melk wordt afgeschaft en de maximumomvang van de interventie van boter wordt stapsgewijs beperkt tot 30.000 ton in 2008/09. Vanaf 2004 wordt voor deze prijsverlaging (institutionele prijzen) met in totaal circa 20% voor melk steun verleend. De steun loopt in drie gelijke stappen op tot een bedrag van 35,5 euro per 1.000 kg melk (inclusief nationale enveloppe) in 2006. Vanaf 2007 wordt deze steun onderdeel van de bedrijfstoelage. In tabel 2.1 zijn de besluiten voor zuivel geplaatst naast de eerdere voorstellen.

Eén bedrag per bedrijf en ontkoppeling

- De introductie van één enkele bedrijfstoelage per bedrijf waarin zijn opgenomen de (bestaande en komende) premies voor granen, oliezaden, eiwitgewassen, vlas, zetmeel, gedroogde groenvoeders, zaaizaden, vleesvee, schapen en melk. Voor de toelagerechten per bedrijf wordt bepaald de oppervlakte grond (premiegewassen, inclusief zetmeelaardappelen en gedroogde voedergewassen) die hieraan heeft bijgedragen. Per bedrijf worden dus vastgesteld: het referentiebedrag, het aantal hectare (dit is het aantal toelagerechten van het bedrijf) en het bedrag per hectare (dit is de waarde van elk toelagerecht van het bedrijf).
- De referentieperiode voor de toelagerechten per bedrijf is 2000, 2001 en 2002; voor de toelagen op melk geldt als basis het gebruiksquotum in een jaar. De lidstaten moeten een nationale reserve vormen om in bijzondere gevallen (zogenaamde overmachtsituaties) en om nieuwe boeren toelagen te kunnen betalen.
- Per lidstaat geldt een plafond voor de referentiebedragen (het totaal van de bedrijfstoelagen); voor Nederland is dat bepaald op 779 mln. euro in 2007 en volgende jaren.
- De rechten zijn, nadat ze tenminste een jaar voor minimaal 80% zijn gebruikt, overdraagbaar, met of zonder grond, waarbij de koper van de rechten over voldoende grond dient te beschikken om de rechten te kunnen 'verzilveren'. Naast de grond die aan de premieopbouw heeft bijgedragen (zie hiervoor genoemd) kan dit ook gelden voor andere percelen, maar op de betreffende grond mogen dan geen groente, fruit en poot- en consumptieaardappelen worden geteeld. Ook andere blijvende teelten (boomteelt) is er niet toegestaan.
- De maximale waarde van een toelagerecht is 5.000 euro (dus per hectare). Bedrijven die bij het vaststellen van de toelagerechten geen of weinig grond hebben, kunnen een ontheffing vragen voor het declareren van voldoende grond. Aan deze ontheffing wordt de voorwaarde verbonden dat ten minste nog 50% van de gve (dus in het algemeen vleeskalveren of -stieren) in de referentieperiode worden gehouden. Eigenlijk is er dus voor de bedrijven met een hoge veebezetting per hectare hierdoor al (nog) geen volledige ontkoppeling. Deze toelagerechten kunnen overigens wel worden overgedragen. Alleen als de toelagerechten met bijzondere voorwaarden in een keer worden overgedragen blijft de ontheffing bestaan.

Bijzonderheden rond ontkoppeling

De lidstaten hebben de mogelijkheid om voor graan, zaaizaden, rundvlees, vleeskalveren en schapen de ontkoppeling niet dan wel onvolledig door te voeren. Zo kan bij granen de koppe-

ling voor 25% (en voor durumtarwe 40%) worden gehandhaafd door lidstaten die vrezen dat land niet meer wordt gebruikt na ontkoppeling. Bij zaaizaden kan per gewas worden bepaald of er wordt ontkoppeld. Voor de rundvleespremies geldt er een keuzemogelijkheid om de slachtpremies gekoppeld te handhaven. Voor vleeskalveren kan de koppeling van de slachtpremie ook volledig worden gehandhaafd. Voor de ooi-premie is dat voor 50% mogelijk in 'less favoured areas'.

Cross compliance

Voor de rechtstreekse betalingen gaan voorwaarden gelden. Indien daar niet aan wordt voldaan, zal hierop worden gekort.

De voorwaarden hebben betrekking op milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn en -gezondheid en gewasbescherming en het in goede landbouwconditie houden van land. De voorwaarden betreffen Europese richtlijnen en verordeningen, waarbij wordt uitgegaan van wettelijke eisen aan de landbouwbedrijven (het gaat om 18 regelingen) en goede landbouwpraktijken (in Europees kader). Ter ondersteuning hiervan gaat de mogelijkheid bestaan deel te nemen aan een Bedrijfsadviseringssysteem. Hiervoor kunnen de lidstaten een regeling treffen om de bedrijven een tegemoetkoming in de kosten te geven.

Plattelandsbeleid

Voor plattelandsbeleid komt meer EU-geld beschikbaar, onder meer door modulatie. De besluiten bevatten nieuwe mogelijkheden. Lidstaten en gebieden kunnen besluiten deze toe te passen. Verschillende lopende regelingen worden uitgebreid.

Kortingen en modulatie

- Op de rechtstreekse betalingen per bedrijf vanaf 5.000 euro gaan vanaf 2005 kortingen gelden ten behoeve van het plattelandsbeleid (modulatie). De kortingen lopen op van 3% in 2005, 4% in 2006 tot 5% in 2007. Van de ingehouden bedragen kan ten minste 80% in de betreffende lidstaat worden benut.
- Daarnaast kan in het kader van financiële discipline door de EU worden besloten tot aanvullende kortingen bestemd voor de hervorming van de marktordeningen, waaronder de suikerregeling, en de uitbreiding van de EU met Bulgarije en Roemenië.
- Elke lidstaat dient een nationale reserve van maximaal 3% te vormen om toeslagrechten aan boeren in bijzondere omstandigheden toe te kennen. Daarnaast kan van de toeslagrechten 10% worden afgeroomd voor specifieke landbouwvormen (nationale enveloppe). Voorts kan een derde van de van de zuivelenveloppe op een andere wijze worden uitbetaald (het gaat hier voor Nederland om een derde van circa 390 mln. euro). In de berekeningen in dit rapport is met deze mogelijkheden geen rekening gehouden.

2.4 Resumé en varianten voor uitwerking

De besluiten zijn op hoofdlijnen (prijsverlaging en compensatie voor melk, introductie bedrijfstoeslag en ontkoppeling) duidelijk, maar zij omvatten nog een aantal zaken die de

komende tijd door de EU respectievelijk de lidstaten verder vastgesteld moeten worden. Dit betreft vooral de hoogte van de kortingen op de bedrijfstoelage vanwege de financiële discipline (vanaf begroting 2007) en de vraag of, waar dat mogelijk is, afgeweken wordt van de volledige ontkoppeling. Daarnaast is er onzekerheid over de feitelijke ontwikkeling van de melkprijs voor de veehouder.

Tegen die achtergronden zijn in de volgende hoofdstukken verschillende varianten doorgerekend met betrekking tot:

- de melkprijs (in hoofdstuk 4 en 5);
- de korting (in hoofdstuk 4);
- de koppeling en ontkoppeling bij graan, vleesvee en vleeskalveren (hoofdstuk 5).

3. Beschouwing van de besluiten

3.1 Inleiding

De Hervormingsbesluiten, zoals beknopt weergegeven in hoofdstuk 2, hebben verschillende gevolgen. In dit hoofdstuk worden deze gevolgen, vooruitlopend op het weergeven van de kwantitatieve gevolgen in de volgende hoofdstukken, kwalitatief besproken. Deze analyse volgt op die in het rapport naar aanleiding van de Mid Term Review-voorstellen en de uiteindelijke voorstellen van de Europese Commissie (De Bont et al., 2003 a en b).

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens de aandacht gevestigd op de gevolgen van de besluiten voor de bedrijfsontwikkeling, administratie en uitvoering, productie, prijsvorming, milieu en structuur. In dat kader worden ook de fiscale gevolgen kort belicht en er wordt specifiek ingegaan op de keuzevraagstukken rond koppeling en ontkoppeling voor de vleeskalveren en vleesvee.

3.2 Bedrijfsontwikkeling

Het ontkoppelen van premierechten houdt in principe in dat agrariërs vrijer worden in de aanpassing van het bedrijf aan de omstandigheden in de markt en dergelijke. Voor het blijven ontvangen van de bedrijfstoelage is het immers niet meer noodzakelijk de betreffende gewassen (graan en dergelijke) te telen en de 'premiewaardige dieren' (vleesstieren en dergelijke) te houden. Dit opent dus in principe meer ruimte om in te spelen op nieuwe mogelijkheden. Dit kan het telen van andere gewassen betreffen. Andere mogelijkheden zijn verandering in de veehouderij, waaronder het afstoten of krimpen van de veestapel en verbreding van het bedrijf, bijvoorbeeld met agrotourisme en landschapbeheer. Bij vooral het laatste kan ook de versterking van het plattelandsbeleid een rol hebben.

De nu genomen besluiten leggen beperkingen op in de aanpassing van het bedrijf. Zo beperkt genoemde 'verbodsbepaling' de overgang naar de teelt van 'vrije gewassen' (aardappelen en dergelijke), blijft de zetmeelaardappelteelt door de 60% koppeling op peil en kan het houden van vleesvee en vleeskalveren bij een keuze voor blijvende koppeling aan slachtpremies worden beïnvloed.

De mate waarin ontkoppeling leidt tot verschuivingen in het grondgebruik en in de veehouderij komt verder aan de orde in hoofdstuk 5. Hierbij is in eerste instantie uitgegaan van ontkoppeling waar dat gezien de Europese besluiten mogelijk is.

Door de besluiten op het gebied van de zuivel worden de bedrijfstoelagen voor een grotere groep van bedrijven belangrijk voor de inkomensvorming. Het inkomen uit bedrijf van melkveehouders en akkerbouwers met een Veenkoloniaal bouwplan wordt voor een groot deel bepaald door de toeslag, zie ook hoofdstuk 4. Dit houdt ook in dat 'cross compliance' in beginsel een belangrijk aspect wordt voor deze agrariërs.

3.3 Administratie en uitvoering

Het instellen van de bedrijfstoeslag in plaats van de premies per hectare en per dier houden de volgende veranderingen in op het vlak van de uitvoering en administratie:

- op vrij korte termijn (voor 1 mei 2005) moeten de bedragen aan toeslagrechten per bedrijf en per hectare worden vastgesteld op basis van de in de jaren 2000, 2001 en 2002 uitbetaalde bedragen en de premieniveaus in 2002;
- in bijzondere gevallen (overmacht door bijvoorbeeld ziekten en dergelijke) kan een beroep worden gedaan de mogelijkheid van bijstelling van het eerder vastgestelde bedrag;
- voor melk moet op basis van het gebruiksquotum het bedrag per bedrijf worden vastgesteld. Dit bedrag wordt, na ontkoppeling van melk in 2007, ook opgenomen in de bedrijfstoeslag;
- vaststelling van de totale bedrijfstoeslag (inclusief de bedragen via gekoppelde producten) van elk bedrijf is nodig om de hoogte van de (eventuele) korting te bepalen;
- eerst wanneer bij een gewas of diersoort van een volledige ontkoppeling sprake is dan kan de registratie van de geteelde premiewaardige oppervlakten en gehouden dieren vervallen. Is dat, bijvoorbeeld bij handhaving van een gedeeltelijke koppeling van graan, niet het geval dan zal de betreffende registratie moeten worden voortgezet;
- het 'verbod' op omschakeling naar groenten, fruit en aardappelen houdt in dat de omvang van deze teelten op de bedrijven met een toeslag moet worden gevolgd;
- voor bedrijven met een braaklegverplichting blijft gelden dat er een opgave van de oppervlakte, mogelijk met nadere gegevens over de percelen of delen ervan, moet worden gedaan;
- transacties van toeslagrechten (verkoop dan wel verpachting), al dan niet met grond, moeten worden vastgelegd. De transacties zullen op juistheid moeten worden gecontroleerd;
- met het oog op het naleven van de 'cross compliance' voorschriften zal een vorm van rapportage en controle ontwikkeld moeten worden.

Op basis van dit overzicht mag worden geconcludeerd dat de uitvoeringslasten voor de betrokken instantie(s) in de eerste fase, bij de introductie van de regelingen, zullen toenemen. Dit blijft gelden wanneer koppelingen tussen toeslagen en de omvang van teelten en veestapels in stand worden gehouden. Bij ontkoppeling kan de uitvoeringslast op termijn verminderen. Ook voor de agrariër zal dan de administratieve last enigszins lichter worden, wanneer de jaarlijkse opgaven van hectares en dieren voor het verkrijgen van premies kunnen vervallen.

3.4 Productie, milieu en structuur

Grondgebruik

Ontkoppeling zal in principe leiden tot een daling van de arealen van tot dusver premiewaardige gewassen; in Nederland vooral granen en snijmaïs. Agrariërs kunnen dan immers zonder verlies van toeslagrechten overgaan op andere gewassen. De daling van het graanareaal zal,

omdat de Europese prijsondersteuning op gelijk niveau blijft en verschillende landen de toeslag gedeeltelijk blijven koppelen, minder zijn dan op grond van de voorstellen van de Europese Commissie mocht worden verwacht. De areaaldalingen van genoemde gewassen zullen te meer bescheiden zijn omdat de overstap naar aardappelen, groenten, fruit en boomteelt op grond met een toeslagrecht niet is toegestaan. Alternatieven voor de graan- en snijmaïsteelt zijn dan nog grasland en andere voedergewassen, overige akkerbouwgewassen en sierteelt, waaronder bloembollen. Terwijl de behoefte aan meer voederareaal beperkt is gezien de verwachtingen over de omvang van de veestapel (zie hierna), zijn ook de uitbreidingsmogelijkheden in de overige akkerbouw (handelsgewassen, graszaad en dergelijke) en sierteelt beperkt. Binnen Nederland kan, zie ook hoofdstuk 5, door een verschuiving van de melkproductie van weidegebieden naar andere landbouwregio de oppervlakte snijmaïs mogelijk toch toenemen.

Voor graszaad (in Nederland de afgelopen jaren circa 20.000 ha) en andere zaaizaden, zoals vlaszaad, waarvoor tot dusver een steunbedrag van de EU per kilogram geldt, is van belang hoe het beleid wordt voortgezet. Een afstemming met andere lidstaten waar deze teelten belangrijk zijn is relevant. Nederland ontvangt tot dusver circa 10% van de Europese zaaizadensteun. Ook de wijziging van het regime voor de gedroogde groenvoeders (in Nederland eveneens circa 20.000 ha) kan tot veranderingen leiden (De Bont et al., 2002).

Bovendien mag met de op handen zijnde hervorming van het Europese suikerbeleid worden verwacht dat ook de teelt van suikerbieten meer in omvang zal afnemen dan bij het huidige quotumbeleid al trendmatig het geval was (Berkhout et al., 2003).

De omvang van de zetmeelaardappelteelt zal, nu de koppeling grotendeels (60%) wordt gehandhaafd, naar verwachting daarentegen wel blijven dalen in samenhang met de trendmatige stijging van de kilogramopbrengsten per hectare.

Veehouderij

Bij een volledige ontkoppeling in Nederland van de toeslagen in de vleesveehouderij (vleestieren, zoogkoeien, vleeskalveren en oaien), zal er waarschijnlijk een daling zijn van de betreffende veestapels. Hierbij kan de vleeskalverhouderij echter gelijk blijven of toenemen wanneer er minder kalveren worden benut voor de productie van volwassen vleesdieren. Zie hiervoor ook hoofdstuk 5.

De uitbreiding van de melkquota met in totaal 1,5% zal slechts een licht effect hebben op de trendmatige daling van het aantal melkkoeien, die vanwege de stijging van de melkgift per koe uitkomt op 1,5 tot 2% per jaar.

De ontkoppeling van de toeslagrechten van de melkproductie zal er toe leiden dat er meer melkveehouders stoppen met de melkproductie. Deze ondernemers zullen veelal nog een aantal jaren ten minste een deel van de grond, mogelijk met de betreffende toeslagrechten in gebruik houden, onder meer voor het houden van vleesvee en schapen. Dit kan de eerdergenoemde daling van de betreffende dieraantallen beperken. Vanwege het mestbeleid kan evenwel de behoefte aan grond voor de melkveehouderij toenemen. Verder zal een deel van de melkproductie door de Europese zuivelbesluiten binnen Nederland vanuit weidegebieden verschuiven naar andere gebieden.

Afhankelijk van de prijsontwikkelingen voor rundvlees, die ook afhankelijk is van het aanbod in andere EU-landen en onder invloed staat van de keuze voor al dan niet volledige

ontkoppeling, kan deze vorm van veehouderij (vleesstieren, zoogkoeien) meer financiële aantrekkingskracht krijgen.

Prijsvorming producten

De besluiten zullen uiteenlopende effecten voor de prijzen van producten hebben:

- melk: de 'institutionele' zuivelprijzen worden uiteindelijk met gemiddeld circa 20% verlaagd. De aan de veehouders uitbetaalde prijzen liggen evenwel in de meeste lidstaten, waaronder Nederland, op een circa 20% hoger niveau dan de op grond van de interventieprijzen te berekenen basisprijs van melk (De Bont et al., 2003, d). Dit hogere prijsniveau is het resultaat van de opbrengstwaarde van andere melk- en zuivelproducten, die de zuivelondernemingen weten te realiseren. Wanneer deze meerwaarde kan worden gehandhaafd, zal de prijsdaling op circa 16% uitkomen voor de veehouder. Bij de berekeningen van het inkomenseffect wordt evenwel ook rekening gehouden met een optimistische ontwikkeling (12%-daling) en een pessimistische (20%-daling);
- granen: nu de interventieprijzen niet zijn verlaagd, mag van het gelijk blijven van de prijzen worden uitgegaan. Dit geldt onder normale omstandigheden wat betreft oogstomvang en wereldmarktverhoudingen; in een droog jaar zoals 2003 blijken de prijzen duidelijk hoger uit te komen. Ontkoppeling (met in enkele landen handhaving van een gedeeltelijke koppeling) zou eventueel bij een daling van het areaal tot een lichte stijging van de prijzen kunnen leiden, maar de halvering van de opslagvergoedingen en de trendmatige stijging van de opbrengsten per ha kunnen dat tegengaan. Gelijkblijvende graanprijzen bieden geen zicht op voerkostenverlaging voor met name de varkens- en pluimveehouderij;
- 'vrije gewassen' (aardappelen, groenten en dergelijke): uitgaande van de 'verbodsbepaling' tot overschakeling op aardappelen, groenten en fruit zou mogen worden verwacht dat de prijzen hiervoor niet dalen, mogelijk zelfs stijgen. Wel wordt door de ont koppeling van de graanpremie het vergelijkingssaldo van de graanteelt lager. Dit kan maatgevend zijn voor de prijszetting, bijvoorbeeld bij het aangaan van contracten voor de teelt van aardappelen en groenten voor verwerking. Het ontbreken van een 'verbodsbepaling' voor de sierteelt (behalve boomteelt) houdt het risico in van (tijdelijk) marktbederf, bijvoorbeeld voor bloembollen;
- rund- en kalfsvlees: afhankelijk van de mate van ont koppeling kan het aanbod afnemen en de prijs verder herstellen in reactie op de lage niveaus van de afgelopen jaren, die mede het gevolg waren van BSE en MKZ. De beperkte melkquotumuitbreiding (1,5 in plaats van 3,5%) met als gevolg een verder afnemend aanbod van kalveren voor de vleesproductie is gunstig voor dit prijs herstel.

Op de keuzevraagstukken rond koppeling en ont koppeling voor de vleesvee en vleeskalveren sectoren wordt later in paragraaf 3.5 en in hoofdstuk 5 nog nader ingegaan.

Milieu en andere maatschappelijke effecten

Naarmate de melk- en vleesveestapel meer zal afnemen, zal de druk op het milieu (mineralen, ammoniak) verder verminderen. De ten opzichte van de voorstellen beperkte groei van de

melkquota is in dit verband gunstig. Een volledige ontkoppeling van de slachtpremies zou dat ook zijn. Gedeeltelijk handhaving van de koppeling in andere landen wat betreft de vleesproductie kan er toe leiden dat deze vormen van veehouderij in Nederland minder aantrekkelijk blijven.

Nu de veranderingen in het grondgebruik (zie hiervoor) door de besluiten gering zijn, zijn ook de milieueffecten vooral aangaande het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beperkt. Bij de voorstellen van de Europese Commissie kon nog gevreesd worden voor een overgang op de teelt van aardappelen, groenten en fruit, waarbij in het algemeen meer middelen (per ha) worden ingezet dan bij granen en maïs.

De toepassing van de 'cross compliance'-voorwaarden zal naar verwachting de positieve effecten van de besluiten voor het milieu en andere maatschappelijke aspecten (welzijn dieren, kwaliteit van producten) geleidelijk doen toenemen.

Bedrijfsstructuur

De besluiten zullen naar verwachting voor de structuur van de landbouw (aantal bedrijven en bedrijfsomvang) de volgende effecten hebben:

- de inkomensdaling in met name de melkveehouderij versnelt het beëindigen van bedrijven. De melkproductie in Nederland (ruim 11 mld. kg) wordt dan gerealiseerd door een kleinere groep, gemiddeld grotere bedrijven. Dit schaalvergrotingsproces zou overigens bij aanvaarding van de voorstellen van de Europese Commissie meer zijn versneld;
- het stellen van eisen aan de bedrijven (cross compliance) kan eveneens tot meer beëindigingen leiden, zeker wanneer de eisen tot investeringen in het bedrijf noodzaken. Op gemengde bedrijven zullen kleinere takken, waar de nodige investeringen niet rendabel zijn, eerder worden afgestoten.

Voorts zou het hanteren van een 'kortingsvrije voet' (nu 5.000 euro) bij de toeslagen, afhankelijk van de hoogte van de korting daarboven (nu 5%) het in beginsel aantrekkelijk kunnen maken om bedrijven te splitsen. Dit wordt evenwel niet toegestaan. De voordelen van het ontgaan van de korting (nu 250 euro per jaar per splitsing) zouden overigens moeten worden afgewogen tegen de gevolgen en kosten van bedrijfssplitsing, onder meer accountantskosten. Bij de nu bekende korting zal het voordeel veelal te gering zijn. Bij hogere kortingen boven de heffingsvrije voet kan dat aantrekkelijker worden.¹

Fiscale gevolgen

Naar verwachting zullen de toeslagrechten, die een waarde gaan krijgen in het economisch verkeer, gevolgen hebben voor de bedrijfsovername in familieverband en in fiscaal opzicht. Bij het laatste valt te denken aan de vermogensrendementheffing, schenking- en successierechten en de toepassing van de landbouwvrijstelling voor landbouwgrond. Hierbij is mogelijk een parallel te trekken met de fiscale behandeling van melkquota, zij het dat deze als daadwerkelijk bedrijfsmiddel, nodig voor de uitoefening van een melkveebedrijf, kunnen

¹ Facultatief, op het niveau van de lidstaat kunnen nog aanvullende kortingen gelden vanwege respectievelijk de nationale reserve, de nationale enveloppe en de zuivelenveloppe. Deze mogelijke kortingen op toeslagen zijn hier buiten beschouwing gelaten.

worden beschouwd, terwijl de toeslagrechten enkel als functie hebben jaarlijks een inkomen op te leveren.

3.5 Kalfsvleessector en vleesvee: koppeling handhaven?

De uitwerking van de besluiten is nog van bijzondere betekenis voor de kalfsvleessector; niet alleen voor de vleeskalverhouders, maar ook voor de toeleverende en verwerkende bedrijven (integraties). Naar aanleiding van de voorstellen van de Europese Commissie is hierop afzonderlijk ingegaan (De Bont et al., 2003c). Ontkoppeling van de toeslagen van de daadwerkelijke productie in Nederland zal een negatief effect hebben op de omvang van de sector, zeker wanneer in andere EU-landen de koppeling blijft bestaan en daardoor een duidelijk prijsherstel uitblijft. In dat geval ontstaat er voor Nederland ten opzichte van andere kalfsvleesproducerende landen, waaronder Frankrijk, een ongunstige concurrentieverhouding. Een deel van de kalverhouders zal dan er toe kunnen besluiten de productie te verminderen (met maximaal 50% gezien de voorwaarden voor toekenning) en de bedrijfstoelage te benutten. De betreffende productie die dan in Nederland wegvalt, kan door andere EU-landen worden overgenomen.

Ontkoppeling echter zal, wanneer dat ook elders in de EU wordt toegepast, wel leiden tot een betere prijs- en inkomensontwikkeling voor de veehouders (zie ook Hoofdstuk 5). Gezien de afspraken tot dusver in EU-verband is de kans daarop gering.

Bij de keuze voor koppeling dan wel ontkoppeling zijn als aspecten ook van belang de uitvoeringslasten (deze zijn bij handhaving van de koppeling hoger) en de mate waarin premierechten kunnen worden benut. Wat het laatste betreft is het handhaven van koppelingen bij vleeskalveren en volwassen vleesvee aantrekkelijk, omdat dan de nationaal in Nederland opgebouwde referenties voor de toeslagen (premies) van de afzonderlijke diersoorten kunnen worden uitgewisseld. In dat geval is het nationale plafond voor vleeskalveren (26 mln. euro) niet zo knellend en kan van de onderbenutting van de premies voor volwassen dieren (76 mln. euro), die het gevolg is van een daling van het aantal slachtrunderen, vooral vleesstieren in de afgelopen jaren gebruik worden gemaakt. Daarnaast is het handhaven van de koppeling bij vleesvee (zoogkoeien en schapen) positief voor het handhaven van de betreffende kuddes in natuurgebieden en op grond met een beheersovereenkomst.

4. Directe gevolgen voor het inkomen van de Nederlandse landbouw

4.1 Uitgangspunten en werkwijze

Een van de vragen van het Ministerie van LNV betreft de directe gevolgen van de voorstellen voor het inkomen van de Nederlandse landbouw. Voor de berekeningen die nu zijn uitgevoerd door het LEI is ervan uitgegaan dat de besluiten van Agenda 2000 zijn doorgevoerd in de opbrengsten, kosten en inkomens van de bedrijven in het jaar 2002. Dit heeft dus met name betrekking op de verlaging van de prijzen van graan (met 15%) en rundvlees (met 20%), waarvoor hogere directe compensaties per hectare en per dier zijn gaan gelden. Omdat voor melk in 2002 nog geen beleidsveranderingen waren doorgevoerd, wordt het geheel van nu vastgestelde wijzigingen in prijzen, compensaties (rechtstreekse betalingen) en quota in de berekening meegenomen.

In de nu gemaakte berekeningen is dus vooral rekening gehouden met de besluiten die nu - zie hoofdstuk 2 - zijn genomen. Dit betekent dat, althans in dit hoofdstuk, geen rekening is gehouden met aanpassingen in de bedrijven, die in de komende jaren kunnen plaatsvinden mede in reactie op de veranderingen in het EU-beleid. Ook is geen rekening gehouden met andere prijswijzigingen voor producten en productiemiddelen. Dit in tegenstelling tot de berekeningen in hoofdstuk 5 van dit rapport.

Mede omdat de 'junibesluiten' op een aantal punten nog niet zijn uitgewerkt in Europese uitvoeringsverordeningen respectievelijk de lidstaten (i.c. Nederland) wat betreft de nationale toepassing nog mogelijkheden hebben om bepaalde keuzen te maken, zijn de uitgangspunten voor de berekeningen in overleg vastgesteld.

De gehanteerde methodiek en de uitgangspunten voor de berekeningen worden nader toegelicht in de bijlage 1.

Beschouwing van onzekerheden

De berekeningen zijn gebaseerd op de actuele bedrijfsstructuur wat betreft het aantal bedrijven en per bedrijf het melkquotum, het aantal dieren en het bouwplan. In de komende jaren zal de structuur veranderen; in het algemeen zal bij een vermindering van het aantal bedrijven de gemiddelde bedrijfsomvang toenemen. In een eerder rapport naar aanleiding van de voorstellen van de Europese Commissie is hierop ingegaan (De Bont et al., 2003b). In feite komt het er daarbij op neer dat de effecten van prijsverlaging in bedragen per bedrijf groter worden; hetzelfde geldt ook voor de bedrijfstoelagen en de kortingen. Het totale negatieve inkomenseffect zal groter worden, maar door de bedrijfsvergroting wordt ook het inkomen waarvan mag worden uitgegaan (zogenaamde referentie) hoger. Per saldo kan het negatieve effect naar verhouding van het inkomen licht toenemen; bij de voorstellen was het 32% ten opzichte van 28%.

De uitkomsten in de praktijk zijn voorts gevoelig voor verschillende ontwikkelingen, zoals de prijzen van producten, kosten (inflatie en dergelijke), fysieke opbrengsten onder in-

vloed van technologische ontwikkelingen enzovoort. Dergelijke ontwikkelingen zijn hier niet meegenomen.

De berekeningen hebben voorts betrekking op gemiddelden per bedrijf. In de praktijk is de spreiding van het inkomen ook binnen een bedrijfstype en bij een vergelijkbare bedrijfsomvang groot.

De gemaakte berekeningen betreffen conform de vragen van het Ministerie:

- het inkomenseffect per bedrijfstype van de prijsdalingen en verhogingen van premiebedragen voor de eindsituatie in 2008. Bij de akkerbouw wordt het ook afzonderlijk voor de Veenkoloniale bedrijven met zetmeelaardappelen aangegeven. Het gaat om berekeningen op basis van het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet) met bedrijven van 16 tot 800 nge;
- het totale bedrag aan directe betalingen per bedrijf per bedrijfstype;
- idem in vergelijking met het gemiddelde inkomen (in percentage);
- het inkomenseffect van de kortingen op de premies: in eerste instantie met een korting van 5% boven de 5.000 euro in de eindsituatie van 2008 per type van bedrijf. Voorts bij andere kortingsvarianten;
- het totale bedrag aan kortingen voor de Nederlandse landbouw in 2012;
- het aantal bedrijven, dat met kortingen te maken heeft, in totaal en per type.

4.2 Resultaten

Effect van melkprijsdalingen en quotumuitbreiding

De daling van de melkprijs heeft vooral gevolgen voor (gespecialiseerde) melkveebedrijven. Geringere effecten zijn er voor de gecombineerde (gemengde) en de overige graasdierbedrij-

Tabel 4.1 *Directe inkomenseffecten (eindsituatie 2012) van de hervorming van het GLB voor enkele bedrijfstypen, per bedrijf (in 1.000 euro) bij 16% melkprijsdaling en bij 5% korting vanaf 5.000 euro toeslag*

Bedrijfstype	Akkerbouw		Melkvee	Vlees- kalveren	Totaal landbouw
	totaal	Veenkoloniaal			
Gezinsinkomen per bedrijf a)	32,2	31,3	31,0	30,0	29,1
Effect prijsdaling en quotumstijging (-)	0,0	0,0	17,6	0,0	9,0
Effect toeslagtoename (+)	0,0	0,0	13,4	0,0	6,8
Kortingen op toeslag (-)	0,35	0,9	0,6	1,9	0,5
Totaal effect op inkomen (-)	0,35	0,9	4,9	1,9	2,7
Idem in percentage inkomen (-) (in %)	1	3	16	6	9
Aandeel toeslagen in inkomen 2002 (in %) b)	35	75	55	141 c)	44

a) Gemiddelde 1995-1999, gecorrigeerd voor effecten Agenda 2000; b) Bij een daling van het inkomen neemt dit aandeel toe; de toeslagen zijn inclusief de al bestaande premies. c) Dit geldt alleen in de gevallen dat voor alle dieren een premie is ontvangen.

Bron: LEI, berekeningen op basis van het Informatienet en CBS-Landbouwtelling (zie bijlage 1).

ven. Andere bedrijfstypen ondervinden hiervan nauwelijks of geen direct effect (tabel 4.1 en bijlage 2). Wel kunnen er in dynamische zin effecten optreden, zie hoofdstuk 5.

Bij een melkprijzdaling van 20% zullen, ook rekening houdend met de quotumuitbreiding, de opbrengsten uit bedrijf voor de melkveebedrijven met bijna 23.000 euro dalen. Bij een daling met 12% gaat het om bijna 13.000 euro.

Toeslagen

Tegenover de negatieve effecten van de melkprijzdaling staat voor de melkveebedrijven gemiddeld een toename van de premies (toeslagen) van ruim 13.000 euro. Hierdoor komt het totaal aan toeslagen (inclusief de bestaande) voor deze bedrijven op gemiddeld ruim 17.000 euro. De gemiddelde bedragen voor de bedrijven met een Veenkoloniaal bouwplan (zetmeelaardappelen) en voor de vleeskalverenbedrijven zijn nog hoger: ruim 23.000 respectievelijk 42.000 euro.¹

Voor alle circa 59.000 landbouwbedrijven komt de gemiddelde toeslag op bijna 13.000 euro. Het totaal aan toeslagen voor de Nederlandse landbouw komt op basis van de benutte gegevens (Landbouwtellingen en het Informatienet) op 765 mln. euro. Dit is lager dan als plafond voor Nederland is vastgesteld (779 mln.). Het berekende bedrag van 765 mln. houdt enige onderschatting in omdat geen rekening is gehouden met bedrijven kleiner dan 16 nge en groter dan 800 nge en met directe betalingen voor 'kleinere gewassen' (gedroogde groenvoeders, zaaizaden en dergelijke). Anderzijds is in de berekening uitgegaan van een volledige benutting van de premies conform de geteelde oppervlakten en gehouden dieren. In de praktijk is dat bij met name vleeskalveren niet het geval.

Toeslagen en inkomen

Door de bestaande toeslagen en de komende tegemoetkoming voor melk wordt de Nederlandse landbouw (exclusief tuinbouw) hiervan sterk afhankelijk. De brutobedragen aan toeslagen in de eindsituatie vertegenwoordigen ruim 40% van het actuele (huidige) gemiddelde inkomen in de landbouw (tabel 4.1). Voor enkele bedrijfstypen gaat het nog om een (aanzienlijk) groter deel, namelijk voor de vleeskalverbedrijven en de overige graasdierbedrijven, de laatste zijn bedrijven met vooral vleesvee en schapen. De premiebedragen zijn hier zelfs hoger dan het huidige inkomen, althans - zie voetnoot - wanneer deze ook zijn ontvangen conform het aantal gehouden dieren. Hierin brengen de besluiten in feite geen verandering. Voor de vleeskalverbedrijven is er hier overigens van uitgegaan dat de premie wordt betaald aan de veehouder. In de praktijk met loonmestcontracten kan de werkelijke situatie daarvan afwijken. Voor de Veenkoloniale akkerbouwbedrijven gaan de premies 75% (waarin ook is verwerkt het deel dat via de verwerkende industrie wordt betaald) van het huidige inkomen uitmaken. Voor de melkveehouderij gaan de directe bedragen ruim de helft van het huidige inkomen vertegenwoordigen; momenteel is dat nog slechts ruim 10%.

¹ Hierbij is ervan uitgegaan dat op basis van de gehouden dieren in de referentieperiode toeslagrechten ad. 50 euro per kalf zijn opgebouwd. In de praktijk is dat niet op alle bedrijven het geval door onder meer een overschrijding van de toegestane leeftijd en het toelaatbare gewicht. Voor een deel is dat veroorzaakt door de uitbraak van MKZ in 2001. Voor een deel van de betreffende dieren is toen wel de volwassen slachtpremie van 80 euro per dier ontvangen.

Kortingen

Bij de huidige bedrijfsstructuur en bij een kortingvrij premiebedrag van 5.000 euro heeft ongeveer 70% van alle landbouwbedrijven met kortingen te maken. Bij de Veenkoloniale akkerbouw en de vleeskalverbedrijven geldt het voor alle bedrijven, voor de melkveebedrijven voor ruim 90%.

De gemiddelde korting bij een korting van 5% vanaf 5.000 euro per bedrijf is bijna 500 euro. De gemiddelde korting per vleeskalverbedrijf is duidelijk hoger, bijna 2.000 euro. Het totaal van kortingen hierbij komt voor de Nederlandse landbouw op circa 30 mln. euro, dus op bijna 4% van het totale bedrag aan toeslagen.

Bij een verandering van het stelsel van kortingen vanwege de financiële discipline kunnen de kortingen veel hoger worden. Een variant waarin de heffingvrije voet voor de gehele korting blijft gelden treft vooral de Veenkoloniale bedrijven en nog meer in het bijzonder de vleeskalverhouders (tabel 4.2).

Tabel 4.2 Effecten van varianten van kortingen voor verschillende bedrijfstypen (x 1.000 euro)

Bedrijfstype	Akkerbouw		Melkvee	Vleeskalveren	Totaal landbouw
	totaal	Veenkoloniaal			
Gezinsinkomen per bedrijf a)	32,2	31,3	31,0	30,0	29,1
Toeslag per bedrijf (in eindsituatie)	11,3	23,3	17,1	42,3	12,9
Korting op toeslag (-) bij 5% > 5.000	0,35	0,9	0,6	1,9	0,5
Effect op inkomen (-%)	1	3	2	6	2
Korting op toeslag (-) bij 20% > 5.000	1,4	3,6	2,4	7,6	2
Effect op inkomen (-%)	4	11	8	25	7
Korting op toeslag (-) bij 5% > 5.000 en 10% op totale toeslag	1,5	3,2	2,3	6,1	1,8
Effect op inkomen (-%)	5	10	7	20	6

a) Gemiddelde 1995-1999, gecorrigeerd voor effecten Agenda 2000.

Bron: LEI, berekeningen op basis van Informatienet en CBS-Landbouwteiling (zie voorts bijlage 1).

Totaal effect op inkomen per bedrijf

De directe inkomenseffecten van de besluiten voor alle bedrijven in de landbouw zijn gevoelig voor de uitgangspunten wat betreft de kortingen op de toeslagen. Alleen hierdoor kan het negatieve effect oplopen tot ongeveer een kwart van het inkomen voor de bedrijven die het meest afhankelijk zijn van de toeslagen (vleeskalverhouders) en tot meer dan 10% voor de Veenkoloniale akkerbouw).

Voor melkveehouders is relevanter wat het effect van de interventieprijsverlagingen is voor de feitelijk uitbetaalde melkprijs. Bij een prijsdaling met 20% kan het inkomen met on-

geveer een derde afnemen. Blijft evenwel de prijsdaling beperkt tot 12%, dan is er van een inkomensdaling nauwelijks sprake. Door de quotumuitbreiding en de compenserende toeslagen worden de gevolgen van de prijsdaling dan opgevangen (tabel 4.3 en bijlage tabel 2.3). Hogere kortingen op de toeslagen (tabel 4.2) leiden dan nog wel tot een inkomensdaling.

Tabel 4.3 *Directe inkomenseffecten (eindsituatie 2012) van de hervorming van het GLB voor melkveebedrijven per bedrijf (in 1.000 euro) bij verschillende varianten melkprijzdaling en kortingen*

Melkprijzdaling (in %)	12	16	20
Gezinsinkomen per bedrijf a)	31,3	31,3	31,3
Effect prijsdaling en quotumstijging (-)	12,7	17,6	22,6
Effect toeslagtoename (+)	13,4	13,4	13,4
Kortingen op toeslag (-) c)	0,6	0,6	0,6
Totaal effect op inkomen (-)	0	4,9	9,9
Idem in percentage inkomen (-) (in %)	0	16	32

a) Gemiddelde 1995-1999, gecorrigeerd voor effecten Agenda 2000; b) Bij een daling van het inkomen neemt dit aandeel toe; inclusief Agenda 2000 premies. c) Korting bij basisvariant: 5% vanaf 5.000 euro.

Bron: LEI, berekeningen op basis van Informatienet en CBS-Landbouwtelling (zie voorts bijlage 1).

Voor de inkomensontwikkeling in de melkveehouderij is nog van belang dat de besluiten wat betreft de verlaging van prijzen minder ver gaan dan was voorgesteld door de Europese Commissie, maar dat de prijsverlagingen sneller worden door gevoerd (tabel 2.1, hoofdstuk 2). Dit houdt in dat de melkveehouders er op kortere termijn in hun bedrijf rekening mee moeten houden en mogelijk eerder in liquiditeitsproblemen komen.

Toeslagen en grond

Gemiddeld per hectare grond (dit geldt voor alle cultuurgrond) komen de (bruto)toeslagen op ruim 400 euro. De bedragen per hectare per bedrijfstype lopen sterk uiteen, van minder dan 200 euro per hectare in de 'overige' akkerbouw (buiten de Veenkoloniën) tot meer dan 9.000 euro voor de vleeskalverenbedrijven. Bij laatstgenoemd bedrijfstype heeft elk bedrijf meer dan 1.000 euro per hectare. Bij andere bedrijfstypen komen er nauwelijks bedrijven voor met meer dan 1.000 euro toeslag per hectare. Voor veel grond in de landbouw, meer dan 40%, gaat een toeslag gelden tussen 250 en 500 euro per hectare.

Door het geven van verschillende mogelijkheden van overdracht van toeslagrechten, met of zonder grond en ook in pacht, is er geen eenduidig effect op de grondprijzen aan te geven. Wanneer ervan wordt uitgegaan dat de rechten in het algemeen met grond worden verkocht, kan het, afhankelijk van de hoogte van het recht per hectare, tot een stijging van de brutogrondprijzen leiden.

Door een lager inkomensniveau in de landbouw, met name in de melkveehouderij, mag verwacht worden dat de (netto)grondprijzen en daarnaast ook de prijzen van melkquota gaan dalen.

4.3 Regionalisatie?

Een lidstaat kan kiezen voor regionalisatie van de toeslag; Nederland kan in dit verband als een regio gelden. De beschikbare toeslaggeld (voor Nederland 779 mln. euro) worden dan uitgekeerd in een gelijk bedrag per hectare; in Nederland gaat het dan om ruim 400 euro per hectare (zie ook bijlage 2). Het voordeel van regionalisatie ligt op administratief vlak; er hoeft dan geen procedure te worden doorlopen om de toeslagen per bedrijf en per hectare vast te stellen op basis van de referentie per bedrijf (jaren 2000, 2001 en 2002) en de omvang van het melkquotum. Een duidelijk nadeel van regionalisatie - nog afgezien van de beperkingen voor het grondgebruik, zie bijlage 1 - is dat de bedrijven dan ongeacht de effecten van de beleidsveranderingen (prijzdalingen) voor het inkomen een uniforme toeslag per hectare krijgen. Dit zou (zie tabel 4.4 en bijlage 2, tabel 2.1) zeer nadelig uitwerken voor vleeskalverhouders (zij hebben in het algemeen weinig grond), maar ook voor een belangrijk deel van de melkveehouders (boven een quotum van circa 10.000 kg per hectare en premies voor maïs en slachtvee) en de Veenkoloniale akkerbouwers met een belangrijk deel zetmeelaardappelen in het bouwplan naast granen. De regionalisatie zou daarentegen in het voordeel uitwerken van veel (overige) akkerbouwers, varkens- en pluimveebedrijven en gecombineerde bedrijven.

Gezien de structuur van de Nederlandse landbouw, met een grote spreiding in intensiteit van de productie, ook binnen de bedrijfstypen melkveehouderij en akkerbouw, zal ook regionalisatie op kleinere schaal genoemde nadelen hebben.

Tabel 4.4 Toeslag (in euro) per hectare per bedrijfstype en verdeling bedrijven in toeslagklassen (in %)

Bedrijfstype	Gemiddeld toeslag per ha	0-250	250-500	Meer dan 500
Akkerbouw Totaal	228	65	29	6
Wv: Veenkoloniën	375	22	61	17
Wv: overige akkerbouw	180	79	19	2
Melkveebedrijven	521	4	52	44
Overige graasdierbedrijven	455	36	42	21
Varkens- en pluimveebedrijven	217	71	21	7
Vleeskalverbedrijven	9.188	0	0	0
Gecombineerde bedrijven	309	39	49	12
Totaal landbouwbedrijven	427	29	44	27

Bron: LEI, berekeningen op basis van Informatienet en CBS-Landbouw telling (zie voorts bijlage 1).

5. Dynamische gevolgen

5.1 Inleiding

Met behulp van het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM) zijn de mogelijke effecten nagegaan van de hervormingsbesluiten. Daarbij is uitgegaan van de situatie na volledige invoering van de hervorming. Bij de invulling van de hervorming staan verschillende opties open. Dit betreft de (gedeeltelijke) koppeling van directe betalingen in de akkerbouw en in de vleesvee- en vleeskalverenhouderij. Daarnaast is er onzekerheid over het effect van de verlaging van de interventieprijzen van mager melkpoeder en boter op de melkprijs voor de veehouder.

In de volgende paragrafen zijn daarom verschillende varianten met DRAM doorgerekend. In paragraaf 5.2 wordt de zogenaamde nulvariant doorgerekend. Het belangrijkste kenmerk van deze variant is dat alle directe betalingen zijn ontkoppeld van de productie (behalve zetmeelaardappelen) en dat de melkprijs daalt met 16%. Daarnaast wordt een variant doorgerekend waarbij de directe betalingen voor granen en dergelijke voor 25% blijven gekoppeld aan de productie

In paragraaf 5.3 wordt nagegaan wat het effect is van een melkprijsdaling van 12% (optimistische variant) en een melkprijsdaling van 20% (pessimistische variant).

In paragraaf 5.4 ten slotte worden de mogelijke effecten van verschillende koppeling/ontkoppeling opties in de vleesvee- en vleeskalverenhouderij verkend.

De uitkomsten van de verschillende varianten worden steeds vergeleken met een referentiescenario. Het referentiescenario geeft de autonome ontwikkeling van de Nederlandse landbouwsector (agrarische productie, inkomen per sector, enzovoort) bij ongewijzigd Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Naast veranderingen in prijzen en technische efficiëntie wordt ook de aanscherping van het mest- en ammoniakbeleid en de reacties daarop, meegenomen in het referentiescenario. De tijdshorizon is 2012. Voor een beschrijving van de referentie zie de Bont et al. (2003b).¹

Dit hoofdstuk richt zich vooral op de vragen van LNV aan het LEI betreffende de gevolgen voor:

- de landbouw in Nederland (productie en inkomen);
- de agrarische industrie (werkgelegenheid, toegevoegde waarde);
- de grondprijs en de prijs van melkquotum;
- het milieu.

¹ Zowel de basis (2002) als de referentie (2012) wijken enigszins af van de studie van de Bont et al. (2003b). Om zo accuraat mogelijk te werken is gebruikgemaakt van nieuwe data. De verschillen in basis en referentie zijn, uiteraard naast de verschillen in beleidsverandering, van invloed op de mate waarin de uitkomsten van de Bont et al. (2003b) kunnen worden vergeleken met de hier gepresenteerde uitkomsten.

5.2 Resultaten

In deze paragraaf zijn twee varianten doorgerekend. De eerste is de zogenaamde nulvariant met als belangrijkste kenmerken:

- volledige ontkoppeling van alle directe betalingen, waar dat mogelijk is, dus met de 60%-koppeling voor zetmeelaardappelen;
- uitwijken naar 'vrije' gewassen op grond met een toeslagrecht is niet toegestaan met uitzondering van bloembollen en handelsgewassen;
- melkprijs daalt met 16%.

Variant 1 is gelijk aan de nulvariant, behalve dat de directe betaling voor granen en dergelijke voor 25% blijft gekoppeld aan de productie.

5.2.1 Landbouwproductie

Tabel 5.1 laat zien dat in de nulvariant door de quotumuitbreiding meer melkkoeien worden gehouden dan in de referentie. Daarnaast neemt de vleesveestapel aanzienlijk af. Dit is verklaarbaar door het grote aandeel directe betaling in de productiewaarde en het inkomen van het vleesvee in de referentie. Als in de nulvariant, maar ook in variant 1, de directe betaling wordt ontkoppeld van het houden van vleesvee, dalen de totale opbrengsten tot onder de totale marginale variabele kosten en zal het aantal stuks vleesvee zich aanpassen totdat opbrengsten en marginale kosten weer aan elkaar gelijk zijn. Tabel 5.1 laat zien dat het aantal stuks vleesvee mogelijk daalt met ongeveer 54%. Door de aanzienlijke krimp van de vlees-

Tabel 5.1 *Effecten referentie en hervorming GLB op landbouwproductie in Nederland (x 1.000 dieren of ha)*

	Basis	Referentie	GLB-her- vorming, nulvariant	GLB-her- vorming variant 1	Verschil nulva- riant-Ref. %	Verschil variant 1 -Ref. %
	2002	2012	2012	2012		
Melkkoeien	1.485	1.190	1.212	1.206	1,9	1,4
Vleesvee a)	252	205	95	95	-53,7	-53,5
Vleeskalveren	713	670	670	670	0,0	0,0
Zeugen	1.007	941	947	947	0,6	0,6
Vleesvarkens	5.591	5.199	5.354	5.357	3,0	3,0
Pluimvee	100.332	86.367	88.076	88.115	2,0	2,0
Grasland	1.000	905	922	909	1,9	0,4
Snijmaïs	214	175	177	179	1,1	2,5
Granen	234	243	223	235	-8,2	-3,4
Zetmeelaardappelen	48	40	40	40	0,0	0,0
Aardappelen, handelsgewassen, groenten en bloembollen	247	258	255	255	-1,4	-1,4
Overige akkerbouwgewassen	149	145	149	148	3,0	2,6
Totaal areaal landbouwgrond	1.893	1.766	1.765	1.765	0,0	0,0

a) In gve.

Bron: Berekeningen met DRAM.

veestapel zullen de kosten voor mestafzet voor de blijvers in de veehouderij dalen. Dit verklaart mede de lichte toename van de veestapel in de intensieve veehouderij in zowel de nulvariant als in variant 1. Daarnaast is van belang dat ont koppeling van directe betalingen een positieve invloed heeft op de prijzen van eindproducten van de veehouderij, behalve melk. De omvang van de varkens- en pluimveestapel in de nulvariant en in variant 1, is overigens nog steeds kleiner dan in de basis in 2002.

In de nulvariant neemt zoals gezegd het aantal melkkoeien toe. Dit hangt uiteraard samen met de uitbreiding van het melkquotum met 1,5%. Daarnaast wordt het streven naar hogere melkproductie per koe, in met name de nulvariant, enigszins getemperd door de ruimere beschikbaarheid van grasland en ruwvoer voor de melkveehouderij. Opvallend is de lichte toename, althans ten opzichte van de referentie, van het areaal snijmaïs. Dit hangt samen met de te verwachten verschuiving van de melkproductie van weidegebieden, waar dit gewas nauwelijks wordt geteeld, naar andere gebieden (zie ook 5.2.2).

In de nulvariant neemt het areaal granen af in vergelijking tot de referentie. In variant 1, bij 25% koppeling van de directe betaling is dat minder het geval. Het totale areaal aardappelen, handelsgewassen, groente en bloembollen¹ neemt iets af, in zowel de nulvariant als in variant 1. Wat betreft aardappelen en groente komt dit door de veronderstelling dat gezien de voorwaarden in de besluiten, het areaal op bedrijven met toeslagrechten niet mag toenemen ten opzichte van het waargenomen basisareaal in de referentieperiode.

In de nulvariant is het areaal zetmeelaardappelen gelijk aan het areaal in de referentie. Dat komt doordat de toeslag voor 60% blijft gekoppeld aan de teelt.

5.2.2 Regionale ontwikkelingen

De effecten van de landbouwhervormingen op regionaal niveau zijn verschillend. In vergelijking tot de referentie, neemt in de nulvariant het aantal stuks vleesvee relatief sterk af in de zandgebieden, tot -60% in het Zuidelijk en Oostelijk zandgebied en minder sterk in de kleige-

Tabel 5.2 Effecten referentie en hervorming GLB op totale en regionale melkproductie in Nederland (x 1.000 ton)

	Basis 2002	Referentie 2012	GLB-her- vorming, nulvariant 2012	GLB-her- vorming variant 1 2012	Vershil nulva- riant-Ref. %	Vershil variant 1 -Ref. %
Zandgebieden	4.148	4.744	5.023	5.005	5,9	5,5
Weidegebieden	3.157	2.711	2.334	2.381	-13,9	-12,2
Veenkoloniën	178	148	172	163	16,3	10,1
Overige gebieden	3.943	3.823	4.070	4.049	6,4	5,9
Totaal	11.426	11.426	11.598	11.598	1,5	1,5

Bron: Berekeningen met DRAM.

¹ De daling betreft met name het areaal groente en aardappelen, terwijl het areaal bloembollen en handelsgewassen toeneemt.

bieden (-46% in het Noordelijk zeekleigebied en -45% in het Noordelijk weidegebied). De overige gebieden nemen een tussenpositie in. Ten opzichte van de referentie neemt het areaal graan in de nulvariant met name sterk af in de traditionele akkerbouwgebieden (tot -13% in het Noordelijk zeekleigebied) terwijl in het Zuidelijk zandgebied en het Oostelijk zandgebied het areaal graan zelfs iets toe kan nemen, respectievelijk +2 en +4%. De toename van het areaal grasland in de nulvariant, vindt met name plaats in de traditionele akkerbouwgebieden. De effecten kunnen per regio sterk uiteenlopen, van ruim +28% extra grasland in het Zuidelijk zeekleigebied tot -4% in het Zuidelijk zandgebied. In de nulvariant neemt het areaal snijmaïs af in de traditionele akkerbouwgebieden (tot -15% in het Zuidelijk zeekleigebied), terwijl er een toename is in de zandgebieden (tot +7% in het Zuidelijk zandgebied).

Tabel 5.2 gaat in op de regionale allocatie van de melkproductie onder de verschillende varianten. In de nulvariant neemt in de weidegebieden de melkproductie sterk af, terwijl de melkproductie toeneemt in de zandgebieden, Veenkoloniën en overige gebieden. Verschillende krachten worden in het model meegenomen, zoals beschikbaarheid van grond voor ruwvoerproductie en mestafzetmogelijkheden. Daarbij wordt de verschuiving vanuit de weidegebieden mede verklaard door de daling van de melkprijs. Door de daling van de melkprijs daalt het (hogere) saldo van de melkproductie per kilogram melk in deze extensievere gebieden minder dan elders. In andere gebieden met in de uitgangssituatie een relatief laag saldo per kilogram melk, bij overigens een hogere productie per hectare, kan door het meer beschikbaar komen van grond voor de melkveehouderij de melkproductie toenemen. De betreffende veehouders reageren dus op de daling van het saldo per kilogram melk door een toename van de productie om het negatieve inkomenseffect te beperken. Door deze verschuiving zal ook het snijmaïsareaal licht toenemen.

5.2.3 Inkomen

Het inkomen in DRAM is gedefinieerd als saldo van opbrengsten minus variabele kosten oftewel de bruto toegevoegde waarde op sectorniveau. Het inkomen in DRAM is daarmee een vergoeding voor de inzet van de productiefactoren grond, kapitaal (onder andere quota) en arbeid. Deze definitie van het inkomen verschilt dus van de in het voorgaande hoofdstuk gehanteerde definitie omtrent gezinsinkomen uit het bedrijf, waarbij wel rekening wordt gehouden met betaalde kosten van grond (pacht), kapitaal (rente) en arbeid (loon). Over het algemeen is door het verschil in gebruikte definities het effect op het gezinsinkomen per bedrijf ongeveer twee keer zo groot als het effect op het inkomen op sectorniveau.

Wat is nu het afzonderlijke effect van de nulvariant en variant 1 op het inkomen per sector? Om dit te kunnen bepalen moet eerst een veronderstelling worden gemaakt ten aanzien van de verdeling van de directe betalingen over de sectoren. In tabel 5.3 zijn de directe betalingen toegerekend aan de sectoren die ze initieel ook gekregen hebben. Daarbij is de landbouwstructuur in 2002 als basisjaar genomen. De directe betaling in bijvoorbeeld de vleesveehouderij is dus gebaseerd op het aantal dieren in 2002.

In de nulvariant is het inkomen in de melkveehouderij 6,2% lager dan in het referentiescenario. Deze daling komt uiteraard op de eerste plaats door de daling van de melkprijs met 16%. Het negatieve effect van de lagere melkprijs op het inkomen in de melkveehouderij is groter dan de positieve effecten van de uitbreiding van het melkquotum met 1,5%, de compensatie via (ontkoppelde) directe betalingen en lagere kosten voor mestafzet. Verdere

aanpassingen in het management zijn noodzakelijk, maar zijn op zijn minst gedeeltelijk uitgeput doordat er ook al een aanpassing aan de autonome ontwikkeling, met name aanscherping mest- en ammoniakbeleid, heeft plaatsgevonden.

Tabel 5.3 Effecten referentie en hervormingen GLB op het inkomen per sector in 2012 (x mln. euro van 2012)

	Basis	Referentie	GLB-hervorming, nulvariant	GLB-hervorming variant 1	Vershil nulva- riant-Ref. %	Vershil variant 1 -Ref. %
	2002	2012	2012	2012		
Melkveehouderij	2.268	1.954	1.833	1.838	-6,2	-5,9
Vleesveehouderij	140	98	136	135	37,9	37,0
Vleeskalverenhouderij	204	164	223	223	36,2	36,2
Varkenshouderij	709	515	534	534	3,6	3,7
Pluimveehouderij	368	273	278	278	1,9	1,9
Akkerbouw	586	547	583	582	6,7	6,5
w.v. consumptieaardappelen	123	111	114	114	1,9	2,0
w.v. pootaardappelen	69	61	61	61	0,5	0,5
w.v. totaal consumptie- en pootaard- appelen	192	172	175	175	1,4	1,5
Vollegrondsgroente	294	313	391	391	24,8	24,8
Bloembollen	320	481	480	479	-0,3	-0,4
Akkerbouw, vollegrondsgroenten en bloembollen	1.199	1.341	1.454	1.453	8,4	8,3
Totaal landbouw, excl. glastuinbouw, fruit e.d.	4.889	4.346	4.458	4.459	2,6	2,6
Overige landbouw: glastuinbouw, fruit e.d.	3.678	3.926	3.907	3.907	-0,5	-0,5
Zuivelverwerkende industrie	1.331	1.398	1.261	1.261	-9,8	-9,8
Vleesverwerkende industrie	1.109	1.006	1.011	1.011	0,5	0,5
Overige verwerkende industrie	1.116	1.321	1.264	1.264	-4,3	-4,3
Toeleverende industrie	204.168	214.243	214.186	214.190	0,0	0,0
Overige industrie	44.888	47.131	47.129	47.129	0,0	0,0
Totaal	261.178	273.371	273.205	273.212	-0,1	-0,1

Bron: Berekeningen met DRAM.

In de nulvariant neemt het inkomen in de vleesvee- en in de vleeskalverenhouderij sterk toe. Dit komt met name door de hogere prijs van kalfsvlees en rundvlees, aanpassingen in het aantal stuks vleesvee (minst rendabele deel van de vleesveestapel verdwijnt), lagere kosten voor mager melkpoeder in de vleeskalverenhouderij en lagere prijzen voor kalveren. Daarnaast is de ontkoppelde directe betaling gebaseerd op de productie in het basisjaar 2002. Dit levert in de nulvariant met name in de vleesveehouderij een aanzienlijk groter bedrag op dan in de referentie (met gekoppelde directe betalingen), gezien de daling van het stuks vleesvee in de referentie.

In de varkenshouderij en in mindere mate in de pluimveehouderij nemen de inkomens in de nulvariant toe ten opzichte van de referentie. Dit komt door de hogere prijzen voor de producten van deze bedrijven (als reactie op hogere prijzen voor kalfs- en rundvlees), maar ook door lagere kosten voor mestafzet.

In de nulvariant daalt het areaal aardappelen en groente in vergelijking tot de referentie (zie tabel 5.1). Dit wordt veroorzaakt doordat in de nulvariant en in variant 1, wordt verondersteld dat het areaal aardappelen en groente niet toe kan nemen boven het basisareaal in 2002. Het effect van een daling van het areaal aardappelen en groente in vergelijking tot de referentie is echter wel dat de prijzen van aardappelen en groente aanzienlijk stijgen. Deze stijging overtreft zelfs de daling van de productie. Hierdoor neemt het inkomen uit aardappelen en groente toe. Tabel 5.3 laat zien dat het inkomen in de akkerbouw aanzienlijk toe kan nemen ten opzichte van de referentie, tot circa 8% in de nulvariant en in variant 1. In de nulvariant kan nog wel worden uitgeweken naar bloembollen. Dit leidt tot een iets groter areaal, lagere prijzen en een lager inkomen op het niveau van de sector.

De veranderingen in de primaire landbouw in de nulvariant werken relatief het sterkst door in de zuivelindustrie. De lagere melkprijzen in de primaire melkveehouderij, worden minimaal gedeeltelijk doorgegeven aan de rest van de keten. Hierdoor dalen de opbrengsten en het totale inkomen in de zuivelindustrie.¹ In de vleesverwerkende industrie blijkt de toegevoegde waarde in de nulvariant zeer licht toe te nemen. Het totale effect voor de vleesindustrie, verhult echter grote verschillen tussen slachterijen. Het aantal slachtingen van varkens, pluimvee en melkkoeien neemt toe in de nulvariant en dit compenseert de daling van het aanbod van vleesvee. Door de daling van het areaal granen, aardappelen en groente in de nulvariant in vergelijking tot de referentie, daalt ook het inkomen in de overige verwerkende industrie.

Het totale effect van het hervormingsscenario op het inkomen in de Nederlandse economie is zeer licht, -0,1% oftewel -166 miljoen euro in de nulvariant in vergelijking tot de referentie. Opgemerkt moet worden dat het input-outputmodel geen welvaartseffecten

Tabel 5.4 *Effecten referentie en hervormingen GLB op regionaal en nationaal landbouwincome
(x mln. euro van 2012)*

	Basis 2002	Referentie 2012	GLB-her- vorming, nulvariant 2012	GLB-her- vorming variant 1 2012	Vershil nulva- riant-Ref. %	Vershil variant 1 -Ref. %
Zandgebieden	2.071	1.837	1.948	1.950	6,1	6,2
Weidegebieden	845	705	630	631	-10,7	-10,5
Veenkoloniën	102	93	102	102	10,2	10,2
Overige gebieden	1.871	1.711	1.777	1.776	3,8	3,8
Totaal landbouw	4.889	4.346	4.458	4.459	2,6	2,6

Bron: Berekeningen met DRAM.

¹ In de input-outputanalyse is voor alle industrieën, behalve primaire landbouw, steeds verondersteld dat het aandeel van het inkomen in de productiewaarde constant blijft. In de zuivelindustrie daalt de totale productiewaarde als gevolg van de daling van de melkprijs en daarmee daalt ook het totale inkomen.

berekent. In hoeverre de berekende inkomenseffecten als (jaarlijkse) welvaartsverliezen mogen worden gezien, hangt onder andere af van de snelheid waarmee de arbeid en het kapitaal die als gevolg van de veranderingen in de productie vrijkomen, elders productief emplooi zullen vinden (De Hoop en Stolwijk, eds, 1999).

Tabel 5.4 geeft inzicht in het regionaal en nationaal inkomen in de landbouwsector in DRAM onder de verschillende varianten. Tuinbouw, fruit- en boomteelt en dergelijke zijn niet meegenomen in de tabel. In vergelijking tot de referentie, daalt in de nulvariant met name het inkomen in de weidegebieden, met ruim 10%. Het inkomen in de overige gebieden neemt juist toe in de nulvariant. Uiteraard zit er samenhang tussen het effect op het regionaal inkomen, het inkomen per sector (tabel 5.3) en de verdeling van de verschillende sectoren over de regio's. Het sterk negatieve inkomenseffect in de weidegebieden is verklaarbaar door het grote aandeel melkveehouderij in de totale landbouwproductie in deze gebieden. In andere gebieden wordt het negatieve inkomenseffect in de melkveehouderij gecompenseerd door positieve effecten in de andere sectoren.

5.2.4 Prijzen grond en melkquotum

DRAM berekent schaduwrijzen voor grond en melkquotum. Een schaduwrijz geeft de bijdrage aan het inkomen uit landbouwactiviteiten, van een extra eenheid grond of melkquotum. De veronderstelling hierbij is dat er geen technische verandering plaats heeft. Tabel 5.5 laat zien dat de schaduwrijz van melkquotum aanzienlijk afneemt door de daling van de melkrijz en de ontkoppeling van de (toekomstige) toeslag van de melkproductie.

Wat betreft de rijzontwikkeling van grond kan minder gemakkelijk kan nog geen uitspraak worden gedaan over het effect op de schaduwrijz en de marktprijz van grond. Dit hangt samen met het feit dat de toeslagrechten met of zonder grond verhandelbaar zijn en bovendien met de sterke verschillen in de hoogte van de toeslag per hectare (hoofdstuk 4). Wanneer de toeslag gekoppeld aan de grond wordt verkocht zal naarmate de toeslag hoger is, de schaduwrijz van grond toenemen.

Tabel 5.5 *Effecten referentie en hervormingen GLB op schaduwrijzen grond en melkquotum in euro van 2012*

	Basis 2002	Referentie 2012	GLB-her- vorming, nulvariant 2012	GLB-her- vorming variant 1 2012	Vershil nulva- riant-Ref. %	Vershil variant 1 -Ref. %
Melkquotum (euro/1.000 kg)	165	121	78	78	-36	-36

Bron: LEI/CBS, berekeningen met DRAM.

Opgemerkt moet worden dat de schaduwrijz van het melkquotum in tabel 5.5 de landbouwkundige waarde hiervan weergeeft. De marktwaarde wordt door meerdere factoren

bepaald. Dit betekent dat de verandering van de marktprijs van het melkquotum niet gelijk hoeft te zijn aan de verandering van de schaduwprijs van het melkquotum.¹

5.2.5 Werkgelegenheid

Met behulp van input-outputanalyse is een schatting gemaakt van de werkgelegenheidseffecten van de nulvariant en variant 1. De analyse is gebaseerd op een constante verhouding tussen veranderingen in de productiewaarde (constante prijzen) per sector en veranderingen in de werkgelegenheid. Omdat de coëfficiënt tussen werkgelegenheid en productiewaarde constant gehouden wordt, geeft de analyse inzicht in de vraag hoeveel meer of minder arbeid er nodig is als er meer of minder wordt geproduceerd. De analyse is echter enkel relevant voor de korte termijn, omdat geen rekening wordt gehouden met uitstoot van arbeid als gevolg van lagere inkomsten in de sector. Resultaten per sector zijn weergegeven in tabel 5.6, waaruit blijkt dat het nettowerkgelegenheidseffect van de nulvariant en variant 1 voor de economie als totaal, in vergelijking tot de referentie, nihil is. Er zijn echter wel verschillen tussen sectoren.

Tabel 5.6 *Effect hervormingsvoorstel EC op werkgelegenheid (verschil met referentie in arbeidsjaareenheden)*

	Basis	Referentie	GLB-her- vorming, nulvariant	GLB-her- vorming variant 1	Verschil nulva- riant-Ref. %	Verschil variant 1 -Ref. %
	2002	2012	2012	2012		
Totaal primaire landbouw	180,7	148,4	147,7	147,8	-0,4	-0,4
Zuivelverwerkende industrie	12,9	11,2	11,4	11,4	1,5	1,5
Vleesverwerkende industrie	20,1	14,5	14,5	14,5	-0,2	-0,2
Overige verwerkende industrie	83,2	69,0	68,5	68,6	-0,7	-0,6
Toeleverende industrie	5.135,8	5.130,4	5.129,1	5.129,1	0,0	0,0
Overige industrie	989,8	990,0	989,0	989,0	-0,1	-0,1
Totaal niet landbouw	6.241,7	6.215,1	6.212,5	6.212,6	0,0	0,0
Totaal	6.422,4	6.363,5	6.360,2	6.360,4	-0,1	0,0

Bron: Berekeningen met DRAM.

5.2.6 Milieu

Tabel 5.7 geeft inzicht in de effecten van de verschillende scenario's op de stikstof (N) oppervlakte balans. Het stikstofoverschot op de oppervlakte balans wordt met name bepaald door Minas en MAO. De nulvariant en variant 1 hebben met name invloed op het gebruik van kunstmest. De druk om mest te exporteren of grootschalig te verwerken neemt af. De emissie

¹ Naast de productieve factor van grond en melkquotum spelen ook speculatieve en consumptieve (nut en status) factoren een rol bij het bepalen van de marktprijs van grond en melkquotum (Goetgeluk et al., 1999). In De Bont et al. (2003b) werd ervan uitgegaan dat een verandering van de schaduwprijs van grond en melkquotum met 10% leidt tot een verandering van de marktprijs van respectievelijk 5 en 7,5%.

van ammoniak neemt op landelijk niveau iets toe. Het resultaat van bovengenoemde veranderingen is een lichte stijging van het stikstofoverschot op de nationale bodembalans.

Tabel 5.7 Nationale stikstofoppervlaktebalans onder verschillende varianten (mln. kg N)

	Basis	Referentie	GLB-her- vorming, nulvariant	GLB-her- vorming variant 1	Vershil nulva- riant-Ref.	Vershil variant 1 -Ref.
	2002	2012	2012	2012	%	%
<i>Inputs</i>						
- dierlijke mest	463	392	393	393	0,4	0,3
- kunstmest	316	294	305	306	3,8	4,1
- depositie	75	75	75	75	0,0	0,0
- rest componenten	38	38	38	38	0,0	0,0
<i>Outputs</i>						
- afvoer met gewassen	426	424	428	427	0,9	0,8
- export en verwerking dierlijke mest	11	28	24	24	-11,8	-11,8
- emissie van stikstof als ammoniak	130	111	113	113	1,7	1,8
Netto-overschot op oppervlaktebalans	325	236	246	247	4,3	4,6

Bron: Berekeningen met DRAM.

5.3 Melkprijsvarianten

Zoals gezegd is het effect van de daling van de interventieprijs van mager melkpoeder en boter op de uiteindelijke melkprijs afvoerderij onzeker. Daarom wordt - evenals in hoofdstuk 4 - in het onderstaande ook ingegaan op de inkomenseffecten van een melkprijzdaling van 12% (optimistische variant) en een melkprijzdaling van 20% (pessimistische variant) op sectorniveau. De optimistische variant en de pessimistische variant hebben beide nauwelijks invloed op de omvang en allocatie van de productie ten opzicht van de nulvariant.

Tabel 5.8 Effecten referentie en hervormingen GLB, optimistische variant en pessimistische variant op het inkomen per sector in 2012 (x mln. euro van 2012)

	Basis	Referentie	GLB-her- vorming, optimisti- sche va- riant	GLB-her- vorming pessimisti- sche va- riant 1	Vershil optimisti- sche va- riant-Ref.	Vershil pessimis- tische va- riant-Ref.
	2002	2012	2012	2012	%	%
Melkveehouderij	2.268	1.954	1.971	1.695	0,9	-13,3
Zuivelverwerkende industrie	1.331	1.398	1.300	1.221	-7,0	-12,6

Bron: Berekeningen met DRAM.

Tabel 5.8 laat de inkomenseffecten zien van de varianten voor de primaire melkveehouderij en voor de zuivelindustrie ten opzichte van de referentie. De pessimistische variant heeft een groot negatief effect op het inkomen in zowel de melkveehouderij als in de zuivelindustrie. Voor de melkveehouderij kan het effect op het sectorinkomen uiteenlopen van circa +1% (optimistisch) tot circa -13% (pessimistisch). De daling bij de nulvariant is circa 6%.

5.4 Opties in de vleesvee en vleeskalverenhouderij

Uitgangspunten

Voor de rundvlees en vleeskalverenhouderij kunnen landen keuzes maken ten aanzien van de mate van ontkoppeling van directe betalingen. Vanwege de gemeenschappelijk markt, hangen de effecten voor Nederland ook af van de keuzes die andere landen maken.

Daarnaast is voor Nederland van belang dat de MKZ-crisis van invloed is op de plafonds voor de slachtpremie kalveren en volwassen runderen. De referentieperiode voor het vaststellen van bovenstaande plafonds is namelijk de periode 2000-2002. Juist in deze periode zijn er relatief weinig slachtpremies voor kalveren uitbetaald en relatief veel slachtpremies voor volwassen runderen. Dit laatste komt doordat als gevolg van de MKZ-crisis veel kalveren langer dan 8 maanden zijn aangehouden, waardoor ze een volwassen slachtpremie kregen uitbetaald. Het relatief lage plafond voor vleeskalveren leidt, in het geval van een gekoppelde slachtpremie, tot een lage premie per kalf. De premie per kalf wordt nog eens extra laag doordat is overeengekomen om ook kalveren tussen 7 en 8 maanden een slachtpremie kalveren toe te kennen. Voorheen kregen kalveren in deze leeftijdsklasse geen premie.

Zoals gezegd is het plafond slachtpremies voor volwassen runderen relatief hoog in Nederland. Bij een verder krimpende rundveestapel tot 2012, kan dat plafond vrijwel zeker niet worden vol gemaakt. Een mogelijkheid is dan ook om beide plafonds voor kalveren en volwassen runderen samen te voegen. In dat geval kan in de toekomst vrijwel de volledige premie per vleeskalf (50 euro) en volwassen runderen en rosé kalveren (80 euro per geslacht dier) worden betaald binnen het plafond. Als samenvoegen niet mogelijk is de toekomstige slachtpremie voor vleeskalveren beperkt tot ongeveer 28 euro per geslacht vleeskalf. Voor rosé kalveren blijft de premie overigens 80 euro per geslacht dier.

Gelet op het bovenstaande zijn de volgende varianten nader bestudeerd:

- nulvariant: Nederland en de EU *ontkoppelen* vleeskalveren- en overige slachtpremies;
- variant a: Nederland en de rest van de EU *koppelt* vleeskalveren- en overige slachtpremies, samenvoegen is niet mogelijk;
- variant b: Nederland en de rest van de EU *koppelt* vleeskalveren- en overige slachtpremies, samenvoegen is wel mogelijk;
- variant c: Nederland *koppelt* alleen vleeskalveren (dus niet overige slachtpremies en premies kunnen dan niet worden samengevoegd) en de rest van de EU *koppelt* vleeskalveren én overige slachtpremies;
- variant d: Nederland *ontkoppelt* vleeskalveren- en overige slachtpremies en de rest van de EU *koppelt* deze wel.

Resultaten van varianten

Uitgangspunt bij de berekeningen is dat de vleeskalverensector opereert op een zeer concurrerende markt. Dit betekent dat een eventuele daling van de productie hier, elders zal leiden tot een toename van de productie. Daarnaast zal een toename van de productie op Europees niveau, leiden tot een daling van de producentenprijs van kalfsvlees. De verwachting is dat in variant b de toename van het aantal stuks vleeskalveren in Nederland en in Europa als totaal maximaal is. Hieruit resulteert dus het maximale prijseffect voor kalfsvlees. In de andere varianten wordt de prijs van kalfsvlees in variant b als gegeven verondersteld. Dus eerst wordt een nieuwe prijs voor kalfsvlees onder variant b berekend en vervolgens worden de andere varianten doorgerekend. Op bovenstaande manier wordt getracht op een consistente manier de varianten met elkaar te kunnen vergelijken. In variant a en c wordt er geen rekening mee gehouden dat mogelijk een deel van de vleeskalveren langer wordt aangehouden om zo in aanmerking te komen voor de slachtpremie van volwassen runderen.

Het effect op de het aantal melkkoeien, stuks vleesvee en vleeskalveren is vermeld in tabel 5.9. De daling van het aantal stuks vleesvee is nog het kleinst in variant a. In variant a blijft de slachtpremie gekoppeld aan het houden van vleesvee en is de premie voor het vleesvee maximaal. In variant a, waarbij de directe betalingen zijn gekoppeld aan het houden van vleeskalveren, neemt het aantal vleeskalveren iets af. Dit komt doordat alle vleeskalveren een

Tabel 5.9 Effecten referentie en hervormingen GLB op aantal melkkoeien, vleesvee en vleeskalveren in Nederland (x 1.000 dieren)

	Basis 2002	Ref. 2012	Verschil				
			nulvariant- Ref. %	a-Ref.	b-Ref. %	c-Ref. %	d-Ref. %
Melkkoeien	1.485	1.190	1,9	2,3	2,2	2,2	2,5
Vleesvee	252	205	-53,7	-45,2	-45,9	-57,2	-55,7
Vleeskalveren	713	670	0,0	-6,4	1,5	-5,7	-25,7

Bron: Berekeningen met DRAM.

Tabel 5.10 Effecten referentie en hervormingen GLB op het inkomen per sector (x mln. euro van 2012)

	Basis 2002	Ref. 2012	Verschil				
			nulvariant- Ref. %	a-Ref.	b-Ref. %	c-Ref. %	d-Ref. %
Melkveehouderij	2.268	1.954	-6,2	-6,2	-6,3	-5,9	-5,9
Vleesveehouderij	140	98	37,9	26,7	28,3	33,6	32,9
Vleeskalverenhouderij	204	164	36,2	-9,2	0,8	-8,8	12,8
Vleesindustrie	1.109	1.006	0,5	-2,8	-1,1	-2,0	-6,3

Bron: Berekeningen met DRAM.

lagere slachtpremie krijgen (ongeveer 28 euro per geslacht vleeskalf). Daarnaast wordt er in variant a van uitgegaan dat in de rest van Europa het aanbod van vleeskalveren relatief meer toeneemt, zodat ook in deze variant de houders van vleeskalveren te maken krijgen met een relatief lage prijs (=prijs van kalfsvlees onder variant b).

In variant b neemt de omvang van de vleeskalverenhouderij in Nederland juist toe. Dit komt dus door de hogere slachtpremie die het gevolg is van het samenvoegen van de slachtpremies voor volwassen dieren en vleeskalveren. In variant c kunnen premies weer niet worden samengevoegd en is het effect op het aantal kalveren, min of meer vergelijkbaar met variant a. In vergelijking met variant a neemt het aantal vleeskalveren echter iets minder ver af, omdat er meer kalveren beschikbaar komen. Immers, in de vleeskalverenhouderij blijft de slachtpremie wel gekoppeld en in de vleesveehouderij niet. In variant d neemt het aantal vleeskalveren af met bijna 26% door de ont koppeling in Nederland bij koppeling in andere landen. Op iets langere termijn vindt er een verschuiving plaats van de productie naar andere landen waardoor ondanks de daling van het aanbod in Nederland onder variant d, er geen prijsverandering optreedt (de prijs is hier gelijk aan die in variant b).

Tabel 5.10 geeft de inkomenseffecten van de verschillende varianten voor de sectoren melkveehouderij, vleesveehouderij en vleeskalverenhouderij. Dit zijn inkomenseffecten voor de primaire sector. Daarnaast geeft tabel 5.10 inzicht in het effect voor de vleesindustrie als totaal (dus niet alleen slachterijen voor kalveren en rundvee). De nulvariant, volledige ont koppeling van vleeskalveren en overige slachtpremies in Nederland en in de EU, blijkt het meest positief voor het inkomen op sectorniveau in de vleesveehouderij en in de vleeskalverenhouderij. Dit komt dus door de hogere prijzen voor rundvlees en kalfsvlees door de ont koppeling van directe betalingen in heel Europa en de daling van de productie die daarvan het gevolg is. Voor de vleesindustrie staan tegenover een daling van het aantal slachtingen van runderen, een stijging van het aantal slachtingen van varkens en pluimvee en iets hogere prijzen voor eindproducten in de nulvariant.

In de varianten a, b, c en d blijven, in ieder geval in de rest van Europa, de slachtpremies voor vleeskalveren en volwassen runderen gekoppeld. Dit leidt tot lagere prijzen waardoor de inkomens in de vleeskalverenhouderij onder druk komen te staan. In ieder geval in vergelijking tot het scenario waarbij alle landen de slachtpremies ont koppelen. In variant a en c blijven de slachtpremies voor vleeskalveren ook in Nederland gekoppeld, maar is, vanwege het beperkte plafond, de premie relatief laag in vergelijking tot de rest van Europa. Het inkomen in de vleeskalverenhouderij daalt met ongeveer 9%. In variant b neemt het inkomen in de vleeskalverenhouderij toe met ongeveer 1%. In het geval Nederland de slachtpremies voor vleeskalveren volledig ont koppelt en de rest van Europa dat niet doet, dan neemt het inkomen in de vleeskalverenhouderij altijd nog toe met bijna 13%. In vergelijking met variant b is het aantal dieren lager, maar het saldo per dier is juist hoger. Daarnaast wordt ongeveer hetzelfde bedrag aan (ontkoppelde) premie betaald.¹

Behalve in de nulvariant, krijgt de vleesindustrie in varianten a t/m d te maken met lagere prijzen voor vleeskalveren. In variant d, krijgt de vleesindustrie daarnaast ook nog eens te maken met aanzienlijk minder aanbod van vleeskalveren, waardoor de inkomensmogelijk-

¹ Het nadeel van ont koppeling is dat er grote verschillen tussen producenten van vleeskalveren zullen ontstaan. Op basis van de referentie heeft een deel van de kalveren immers een relatief hoge slachtpremie uitbetaald gekregen, terwijl een ander deel, leeftijdscategorie 7 en 8 maanden, veel minder heeft opgebouwd.

heden verder verslechteren. Het inkomenseffect voor de vleesindustrie in tabel 5.10 onder variant d, is volledig het gevolg van de daling van het aantal vleeskalveren en stuks vleesvee.

Bovenstaande berekeningen zijn gebaseerd op een aantal veronderstellingen. Op de eerste plaats wordt verondersteld dat Nederland geen marktmacht heeft op Europees niveau. Mocht dat wel het geval zijn, dan zullen de effecten voor wat betreft het aantal vleeskalveren in varianten a t/m d dichter bij elkaar liggen. In dat geval zijn de effecten op het inkomen in de vleesindustrie ook minder groot. Op de tweede plaats wordt verondersteld dat er in het buitenland voldoende capaciteit aanwezig is om de daling van het aantal vleeskalveren in Nederland op te vangen. Op de derde plaats is een eventuele (lichte) verwatering van de slachtpremie in het buitenland, als gevolg van de productie-uitbreiding niet meegenomen.

Variant d leidt dus tot een aanzienlijke daling van de productie. Dit komt met name omdat de koppeling van de slachtpremies voor vleeskalveren in de rest van de EU leidt tot een uitbreiding van de productie elders in Europa, waardoor prijsbederf optreedt. In de primaire vleeskalverhouderij profiteert men van de ontkoppelde directe betaling op basis van de productie in de referentieperiode. Hierbij geldt wel dat ten minste 50% van de dieren (in gve uitgedrukt) moet worden aangehouden. De inkomensdaling ten opzichte van de nulvariant is minder groot dan in de varianten a, b en c omdat door de daling van de productie ook een deel van de kosten wegvalt, terwijl de toeslagen toch in belangrijke mate worden geïncasseerd. De vleesindustrie krijgt echter te maken met aanzienlijk minder aanbod van vleeskalveren, waardoor de inkomensmogelijkheden daar aanzienlijk verslechteren. In de praktijk betekent dit vooral een verzwakking van de concurrentiepositie van de integraties in Nederland. Deze zijn voor de afzet van kalfsvlees met name aangewezen op uitvoer naar andere EU-landen, waar door de koppeling van de toeslagen de productiestructuur relatief versterkt kan worden. Het totale economische effect voor de in onderstaande tabel opgenomen sectoren is daardoor ook het meest negatief bij variant d.

Beschouwing

Bij de uitkomsten van de verschillende varianten kan nog worden opgemerkt, dat het hierbij gaat om het resultaat van een model (DRAM), dat gevoelig is voor de uitgangspunten. Een van de aspecten in dit verband is de opstelling van de integraties, die door middel van contracten met vleeskalverhouders en de hoogte van vergoedingen per dier, sturing kunnen geven aan de omvang van de sector in Nederland. Dit kan als gevolg hebben dat een forse daling, zoals in variant d met meer dan 25%, uitblijft. Wel kan dan nog worden geconstateerd dat de bedrijfstak gevoelig is voor veranderingen in het EU-beleid. Deze gevoeligheid laat het model ook zien als gaat om de mate waarin de hoogte van de premie per kalf (50 bij samenvoegen respectievelijk 28 bij afzonderlijke plafonds en bij ontkoppeling) is op de omvang van de sector: vooral in het traject van 28 naar 0 euro treedt een daling op (met circa 20%), terwijl van 50 naar 28 euro de daling ruim 5% is. Dit heeft te maken met de opbrengsten en kostenverhoudingen voor de kalverhouders, die van invloed is op de besluitvorming inzake de omvang en het mogelijk beëindigen van de bedrijven.

Mocht de daling van de productie in Nederland, zoals met name in variant d in tabel 5.9 aangegeven, niet leiden tot een uitbreiding van de productie van kalfsvlees elders in de EU dan zal de daling van de productie in de sector ten opzichte van de nulvariant in Nederland geringer zijn (tabel 5.11).

Tabel 5.11 Effecten referentie en hervormingen GLB op aantal vleeskalveren in Nederland (x 1.000 dieren)

	Basis	Ref.	Verschil			
			nulvariant- Ref. %	variant a-Ref.	variant b-Ref. %	variant d-Ref. %
	2002	2012				
Vleeskalveren	713	670	0,0	1,2	1,3	-10,9

Bron: Berekeningen met DRAM.

5.5 Conclusie

De berekeningen met DRAM wijzen uit dat de Europese besluiten in het algemeen negatief zijn voor het inkomen van de melkveehouderij (binnen een marge van +1 tot -14% op sector-niveau), maar positief kunnen zijn voor andere sectoren.

Voor de vleesvee- en de vleeskalverhouderij is het voor de inkomensontwikkeling van belang dat Nederland en de (gehele) EU tot ont koppeling overgaan. Wanneer echter in andere landen de koppeling wordt gehandhaafd, is het met name voor de vleeskalverhouderij en ook voor de vleesindustrie nadelig tot ont koppeling over te gaan. In dat geval is voorts van belang bij koppeling de premieplafonds van volwassen runderen en vleeskalveren samen te voegen. Voor de akkerbouw en de groenteteelt is het voor het inkomen positief dat er een 'verbod' op omschakeling naar de teelt van aardappelen en groenten geldt op de grond die onder een toeslagrecht valt. Prijsbederf kan hierdoor worden tegengegaan. Dit kan nu wel optreden in de bloembollenteelt.

Opgemerkt zij nog dat de berekeningen met DRAM de dynamische ontwikkeling over een langere termijn, tot 2012, betreffen. Terwijl de in het hoofdstuk 4 gepresenteerde directe gevolgen betrekking hebben op de bedrijven per type, gaat het hier vooral om de gevolgen per sector en regio.

6. Conclusies en discussie

Conclusies

Op basis van de in eerdere hoofdstukken aangeduide gevolgen van de besluiten over de Hervorming van het GLB en de eerdere resultaten naar aanleiding van de voorstellen van de Europese Commissie kan onder meer het volgende worden vastgesteld:

1. De directe negatieve effecten voor de inkomens in de landbouw zullen duidelijk geringer zijn dan op basis van de voorstellen het geval zou zijn geweest. Dit geldt vooral voor de melkveehouderij, maar ook voor de akkerbouw. Voor de melkveehouderij is dat het gevolg van een geringere prijsverlaging (circa 20 in plaats van 27%) en van een relatief hogere compensatie (circa 60 in plaats van 50%). Voor de akkerbouw is relevant dat de interventieprijs van graan niet is verlaagd.
2. De inkomensgevolgen zijn overigens nog afhankelijk van een aantal aspecten: de concrete invulling door de EU (en door Nederland) van de korting op toeslagen, de keuzes per lidstaat wat betreft koppeling of ont koppeling met name van slachtpremies en de feitelijke daling van de melkprijs voor de melkveehouder.
3. De gevolgen voor de landbouw en de daaraan gekoppelde bedrijven (toelevering, verwerking) als geheel zijn vrij beperkt. De effecten op regionaal niveau (met name weidegebieden) en op sectoren (melk en zuivel, vleesvee, vleeskalveren, slachterijen en dergelijke) kunnen evenwel nog behoorlijk groot zijn. Dit geldt ook voor het individuele agrarische bedrijf, bijvoorbeeld in de melkvee- en vleeskalverhouderij.
4. De hervorming leidt tot nieuwe regelgeving en administratieve verplichtingen en nog maar in beperkte mate tot het vervallen opgaven door agrariërs. Per saldo mag eerst bij volledige ont koppeling van verlichting van uitvoeringslasten en administratieve lasten worden uitgegaan.
5. Door de bepalingen voor het grondgebruik en de mogelijke keuzes rond koppeling/ont koppeling zal de mate waarin de landbouw flexibeler, meer marktgericht gaat produceren voorshands nog beperkt zijn.
6. De veranderingen in de omvang van de productie (oppervlakten van gewassen en vee-stapel) zullen nog vrij bescheiden zijn met uitzondering van de omvang van de (gespecialiseerde) rundvleesveehouderij. Deze zal fors verder afnemen. Ook de omvang van de vleeskalverhouderij zal sterk afnemen wanneer Nederland ont koppelt en de andere EU-landen niet.
7. De gevolgen voor het milieu, met name wat betreft de mineralen, zijn vrij beperkt. Hierbij is niet betrokken de uitwerking van cross compliance.
8. Terwijl de prijs van melkquota naar verwachting zal dalen door de besluiten, kan de prijs van grond stijgen door de impliciete koppeling daaraan van toeslagrechten. Gezien de sterk uiteenlopende bedragen aan toeslagrechten per hectare zal het effect hiervan in de praktijk zeer verschillend zijn.

Discussie

De gevolgen van de hervormingsbesluiten zijn in dit rapport nog vrij globaal op hoofdlijnen beschreven. Diepgaandere analyses op het niveau van sectoren en regio's in Nederland kunnen tot meer gedetailleerde informatie leiden. Het rapport is voorts gebaseerd op de besluiten van de EU in hoofdlijnen en loopt vooruit op de verdere invulling van de besluiten op Europees niveau, onder meer wat betreft de financiële discipline (kortingen), en in de lidstaten, onder meer aangaande koppeling dan wel ontkoppeling. In die zin heeft het rapport voor Nederland een ondersteunende functie voor het beleid en vormt het een basis voor verder onderzoek.

In nader onderzoek zou onder meer ook kunnen worden betrokken de uitwerking van het Europese beleid in andere lidstaten. Dit heeft onder meer gevolgen voor de ontwikkeling van de markt voor verschillende agrarische producten, waaronder rund- en kalfsvlees.

In het rapport is niet nader ingegaan op de mogelijke effecten van het plattelandsbeleid voor de landbouw, de economie in bredere zin en voor andere maatschappelijke belangen. Met de voor dit beleid toenemende financiële middelen zal de betekenis van dit beleid toenemen. Afhankelijk van de uitwerking en toepassing zal het voor de inkomensvorming en structurele ontwikkeling van de landbouw in Nederland en andere landen in de EU gevolgen hebben. Dienaangaande is het eveneens zinvol nader onderzoek te doen. Hetzelfde geldt voor de uitwerking van cross compliance.

Literatuur

Berkhout, P., S. van Berkum, M. Lips en J.C.M. van Meijl, *Herziening van de suikermarktordening? Mogelijke gevolgen voor Nederland en de EU*. Rapport 6.03.13. LEI, Den Haag, 2003.

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming en J.H. Jager, *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003. Gevolgen van de voorstellen van de Europese Commissie voor de Nederlandse landbouw*. Rapport 6.03.05. LEI, Den Haag, 2003b.

Bont, C.J.A.M. de, C. van Bruchem, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming en J.H. Jager, *Mid Term Review. Gevolgen van de voorstellen van de Europese Commissie voor de Nederlandse landbouw*. Rapport 1.03.01. LEI, Den Haag, 2003a.

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 Europese Regeringsleiders op 26 maart 1999*. Notitie 99.21. LEI, Den Haag, 1999.

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, 2003c.

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen, J.H. Jager, H.H.W.J.M. Sengers en J.J. de Vlieger, *De melkprijs in beweging; Gevolgen van Europese zuivelhervorming voor de melkveehouderij*. Rapport 6.03.14. LEI, Den Haag, 2003d.

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, 2002.

Europese Unie. *CAP Reform- Presidency Compromise (in agreement with the Commission)*. AGRI 217/AGRIFIN 87, 30 juni 2003.

European Commission, Directorate-General for Agriculture, *CAP reform summary*. ISSN 1560-1862, July 2003.

Bijlage 1 Uitgangspunten en veronderstellingen bij berekening directe gevolgen

1. Methodiek voor de directe inkomenseffecten

De effecten van de Hervormingsbesluiten worden doorgerekend op basis van bedrijfsresultaten (per type) nadat de Agenda 2000 besluiten (behalve voor de melk) zijn uitgewerkt. De effecten worden per bedrijfstype en voor het totaal van landbouwbedrijven (exclusief tuinbouw) aangegeven. Als basis voor de doorrekening wordt - evenals in voorgaande rapporten naar aanleiding van de voorstellen van de Europese Commissie - boekjaar 1999/2000 gehanteerd. Er zijn enkele aanpassingen verricht. Deze hebben betrekking op de omvang van het quotum per bedrijf teneinde deze in nationaal verband te laten overeenkomen met het totale Nederlandse melkquotum. Het aantal dieren is gecorrigeerd voor de ontwikkeling tussen 1999 en 2002. Deze correctie heeft met name betrekking op de stieren. Ook is de oppervlakte zetmeelaardappelen door een tussentijdse aanpassing van het quotum verkleind. Dit is echter gecompenseerd door de verdergaande schaalvergroting zodat de omvang per bedrijf hetzelfde is gebleven.

In de resultaten van boekjaar 1999/2000 waren nog niet de Agenda 2000 besluiten verwerkt. Dit betreft de dierpremies en het beleid voor zetmeelaardappelen en granen. De interventie- respectievelijk minimumprijzen van de laatste twee producten zijn met 15% gedaald (bij granen resulteerde dit in een werkelijke producentenprijsdaling van 10%). De verhogingen van zowel dierpremies als hectarepremies zijn in de totale toeslagen verwerkt. De totale toeslag is van belang omdat hierop een korting plaatsvindt (vooralsnog van 5% boven de drempel van 5.000 euro).

Tabel BI.1 Gebruikte premie bedragen per dier, per hectare

	(regio I/regio II)
Granen, oliehoudende zanden, braakland	446/310
Eiwithoudend	513/357
Maïs a)	420
Zetmeelaardappelen (gemiddeld)	1.000
Melk (per ton)	35,5
Stieren	210
Zoogkoeien	200
Ooien	22,2
Slachtpremie mannelijke runderen > 8 mnd. (incl. nat. enveloppe)	115
Idem kalveren 1-7 mnd., < 160 kg (incl. nat. enveloppe)	50
Slachtpremie zoogkoeien, melkkoeien en vaarzen	100

a) Niet voor alle maïs wordt premie aangevraagd in verband met aanvraag stierpremie waar een bovengrens van 1,8 GVE per hectare voedergewas wordt gehanteerd. Indien de oppervlakte maïs wordt meegenomen in deze berekening dan kan hiervoor geen premie worden ontvangen.

Een overzicht van de gehanteerde premies per dier en per hectare wordt gegeven in tabel B1.1.

2. *Melkveehouderij*

Quotum en toeslag

Voor de melk neemt de omvang van het quotum uiteindelijk na 3 jaar met 1,5% toe. Dit heeft gevolgen voor de omvang van de prijsdalingen en toeslagen. De omvang van het melkquotum bepaalt de hoogte van totale toeslag (35,5 euro per ton). Ook over de extra quota (1,5%) wordt toeslag betaald.

In de berekeningen is (alleen) uitgegaan van de verhoging van de quota met 1,5%; een mogelijke verdere verruiming na evaluatie van het beleid is buiten beschouwing gelaten.

Prijsverlaging

De verlaging van de interventieprijzen (boter met 25%, mager melkpoeder met 15%) leidt tot een (gemiddelde) daling van de 'institutionele' prijzen met 20%. Deze daling wordt hier beschouwd als een pessimistische variant.

In de praktijk zal waarschijnlijk gelden dat de daling van de melkprijs voor de veehouder geringer is. In die zin wordt een melkprijzdaling voorzien van 16 ofwel circa 80% van de (gemiddelde) interventieprijzdaling van boter (25%) en mager melkpoeder (15%). Door het grote aandeel van de diverse zuivelproducten die niet in de interventie belanden maar als hoogwaardiger eindproduct bij de consument, zal de prijs voor een groot deel van het eindproduct niet in die mate onder druk komen te staan als de daling van de interventieprijzen.

Deze 16%-prijzdaling kan ook worden beargumenteerd door te stellen dat de interventieprijzdaling van 20% evenredig doorwerkt naar de basisprijs van melk (nu bijna 28 euro per 100 kg), terwijl de meerwaarde die de zuivelondernemingen uit de markt weten te halen (4 tot 6 euro per 100 kg) gelijk blijft (De Bont et al., 2003d). Door de geringere quotumuitbreiding (1,5%), die ongeveer in de pas kan lopen met de stijging van de consumptie in de EU, met name door een groeiend gebruik van kaas, kan de prijzdaling meevallen.

Een derde (optimistische) variant houdt in dat de economie en de markt de komende jaren aantrekt, dat de zuivelondernemingen er in slagen meer producten met een hogere toegevoegde waarde op de markt te brengen, dat er ook relatief veel vraag uit Oost-Europa (nieuwe lidstaten) komt en dat er door de ontkoppeling mogelijk ook minder melk geleverd wordt in sommige landen met minder gunstige voorwaarden (perifere gebieden) enzovoort. Dit alles zou kunnen leiden tot een nog geringere melkprijzdaling, waarbij is uitgegaan van 12%.

Er zijn dus 3 varianten doorgerekend voor de melkprijzdaling namelijk: -16% (nul- of middenvariant); -20% (pessimistische variant); -12% (optimistische variant).

3. *Akkerbouw*

Er vindt ten opzichte van de al in 2000 en 2001 doorgevoerde Agenda 2000 besluiten geen verdere prijsdaling plaats van de interventieprijs van granen en wat betreft zetmeelaardappelen. Hierdoor zijn er voor de akkerbouwers geen directe effecten van de nieuwe besluiten afgezien van de premiekorting.

Veranderingen in het beleid op het gebied van braaklegging (set aside), gedroogde groenvoeders, het eiwitbeleid en de steun voor zaaizaden en energiegewassen hebben voor Nederland beperkte effecten en zijn niet kwantitatief doorgerkend.

4. *Premiekortingen*

In de besluiten is bepaald dat op de 'bedrijfstoelagen' vanaf 5.000 euro een korting wordt doorgevoerd oplopend tot 5% (modulatie, dit geldt gaat naar plattelandsbeleid). Vanwege de financiële discipline kan het kortingspercentage evenwel worden verhoogd. Dit betekent dat er onzekerheid is over de feitelijke kortingen in de komende jaren. In de berekeningen is uitgegaan van een tweetal varianten.

5. *Overige punten*

De introductie van cross compliance, dus voorwaarden voor de ontvangst van 'premies', kan voor het landbouwbedrijf verschillende gevolgen hebben, zoals sommige bedrijven missen een deel van de premies, bedrijven maken kosten (investeringen) om aan de voorwaarden te voldoen en het leidt tot administratieve lasten. In de berekeningen zijn hiervoor geen inkomenseffecten opgenomen, in feite er van uitgaande dat de voorwaarden redelijkerwijs geen problemen opleveren en dat de bedrijven toch moeten voldoen aan bepaalde voorschriften (EU-richtlijnen), terwijl de administratieve belasting door de ontkoppeling, nadat een en ander is door gevoerd, ook kan dalen (geen jaarlijkse opgaven van hectares en dieraantallen voor de premies).

In de berekening van de inkomenseffecten is voorts geen rekening gehouden met de versterking van het plattelandsbeleid en ook niet met het 'Farm Advisory System' (FAS), dat voorlopig nog vrijwillig is, maar op termijn verplichtend kan worden voor de boeren.

De besluiten bieden de lidstaten de mogelijkheid (zogenaamde regionalisatie, art.68) om de beschikbare toeslaggelden (voor Nederland in en vanaf 2008: 779 mln. euro) toe te kennen in de vorm van een vast bedrag per hectare cultuurgrond (exclusief onder glas); dit komt neer op circa 400 euro per hectare. In de berekeningen is geen rekening gehouden met deze optie, mede omdat dat zou inhouden dat op de betreffende grond, dus het gehele landbouwareaal, dan geen groente, fruit en poot- en consumptie aardappelen mogen worden geteeld.

Er bestaan ook mogelijkheden om (maximaal) 10% van de toeslaggelden te benutten voor specifieke gebieden en bedrijven. In de berekeningen is daarmee geen rekening gehouden.

Bijlage 2 Directe gevolgen

Tabel B2.1 *Bedrijfsgegevens (1999/2000) en gevolgen hervorming GLB (eindsituatie 2012) voor landbouwbedrijven, naar bedrijfstype (in euro per bedrijf) 20% prijsdaling*

Bedrijfsgegevens	Akkerbouwbedrijven			Melkvee bedrijven	Overige graasdier- bedrijven a)	Varkens- en pluim- veebe- drijven	Vlees- kalver- bedrijven	Gecomb. bedrijven	Totaal landbouw bedrijven
	totaal	Veen- koloniën	overig						
Aantal bedrijven (populatie)	10.137	1.989	8.148	27.804	5.015	7.929	1.149	7.030	59.318
Opp. cultuurgrond (ha/bedrijf)	49,6	62,3	46,5	32,8	19,8	6,0	4,6	31,0	30,2
Opp. granen (ha/bedrijf)	15,5	18,5	14,7	0,1	0,5	0,7	0,7	4,9	3,5
Opp. maïs	1,3	1,2	1,3	4,7	2,8	1,7	0,9	3,7	3,4
Opp. zetmeelaardappelen (ha/bedrijf)	3,6	16,9	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,7
Opp. braak	1,0	1,1	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2
Aantal melkkoeien (stuks per bedrijf)	0,0	0,0	0,1	48,6	3,6	0,2	0,0	13,8	24,9
Aantal ooiën	1,1	0,4	1,3	4,5	83,2	0,5	4,6	3,2	9,9
Aantal stieren	3,1	0,2	3,8	2,3	17,6	1,4	1,8	4,9	3,9
Aantal stuks vleesvee	9,2	0,8	11,3	6,9	67,6	4,2	14,9	21,5	14,0
Aantal stuks vleeskalveren (melkbasis)	0,0	0,0	0,0	1,0	17,7	1,4	458,1	3,3	11,4
Gebruiksmelkquotum (ton/bedrijf)	1	0	1	371	25	2	0	110	190
Gezinsinkomen uit bedrijf (euro/bedrijf, 1995-1999) na aftrek agenda2000 effecten	32.200	31.300	32.500	31.000	7.000	26.100	30.000	29.700	29.100
Mutatie opbrengsten (door o.a. prijsdalingen en quotumuitbreiding) tussen 2002 en 2012 (euro per bedrijf)									
Totaal opbrengstverlaging (A)	-21	0	-26	-22.621	-1.357	-102	0	-6.551	-11.576
w.v. melkopbrengsten	-21	0	-26	-22.860	-1.422	-103	0	-6.617	-11.702
omzet en aanwas	0	0	0	239	65	1	0	66	127

Tabel B2.1 (vervolg)

Bedrijfsgegevens	Akkerbouwbedrijven			Melkvee bedrijven	Overige graasdier- bedrijven a)	Varkens- en pluim- veebe- drijven	Vlees- kalver- bedrijven	Gecomb. bedrijven	Totaal landbouw bedrijven
	totaal	Veen- koloniën	overig						
Mutatie toeslagen tussen 2002 en 2012 (euro per bedrijf)									
Totaal mutatie toeslagen (B)	34	0	42	13.358	893	64	0	3.955	6.856
w.v. melkkoeien	34	0	42	13.358	893	64	0	3.955	6.856
Korting premie C (per bedrijf)	362	917	226	610	262	16	1.863	285	444
idem geaggregeerd (x 1 miljoen euro)	4	2	2	17	1	0	2	2	26
Totaal effect A + B - C (per bedrijf)	-349	-917	-210	-9.873	-726	-54	-1.863	-2.881	-5.163
Totale directe betalingen (incl. agenda 2000) zonder korting									
w.v. zetmeelaardappelen	3.670	17.148	379	21	0	23	0	1.066	766
granen, olie en eiwitgewassen	6.015	5.370	6.173	51	137	228	188	1.878	1.320
braak	436	369	452	20	0	0	0	125	99
zoogkoeien	103	12	125	4	916	33	0	58	108
melkkoeien	34	0	42	13.358	893	64	0	3.955	6.856
maïs	425	395	432	1.283	473	517	177	1.094	923
ooi	27	9	32	113	2.229	13	103	75	259
stierpremie	121	0	150	82	593	70	194	63	130
slachtpremie	460	33	564	2.160	3.768	352	41.605	1.257	2.429
Totaal (per bedrijf)	11.291	23.335	8.350	17.092	9.010	1.299	42.266	9.571	12.890
Idem in % van inkomen	35	75	26	55	129	5	141	32	44
Idem geaggregeerd (x 1 miljoen euro)	114	46	68	475	45	10	49	67	765
idem per hectare	228	375	180	521	455	217	9.188	309	427

Tabel B2.1 (vervolg)

Bedrijfsgegevens	Akkerbouwbedrijven			Melkvee bedrijven	Overige graasdier- bedrijven a)	Varkens- en pluim- veebe- drijven	Vlees- kalver- bedrijven	Gecomb. bedrijven	Totaal landbouw bedrijven
	totaal	Veen- koloniën	overig						
Aantal bedrijven ingedeeld naar hoogte korting (in % van totaal)					verticaal = 100				
0 euro	37	7	45	7	32	93	0	41	30
0-100 euro	18	20	18	8	12	3	0	15	10
100-1000 euro	30	35	29	69	48	4	48	33	47
1000-2000 euro	12	29	8	14	7	0	19	11	11
2000-5000 euro	2	8	1	2	0	0	24	0	2
5000-10000 euro	0	2	0	0	0	0	8	0	0
> 10.000 euro	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Aantal bedrijven ingedeeld naar hoogte korting (in % van totaal)					horizontaal = 100				
0 euro	21	1	21	11	9	42	0	16	100
0-100 euro	31	7	24	36	10	4	0	18	100
100-1000 euro	11	2	8	69	9	1	2	8	100
1000-2000 euro	19	9	10	61	5	0	3	11	100
2000-5000 euro	21	15	6	48	0	0	29	3	100
5000-10000 euro	29	29	0	0	4	0	67	0	100
> 10.000 euro	0	0	0	0	0	0	0	0	100
Totaal	17	3	14	47	8	13	2	12	100

Tabel B2.2 *Bedrijfsgegevens (1999/00) en gevolgen hervorming GLB (eindsituatie 2012) voor landbouwbedrijven, naar bedrijfstype (in euro per bedrijf) 16% prijsdaling*

Bedrijfsgegevens	Akkerbouwbedrijven			Melkvee bedrijven	Overige graasdier- bedrijven a)	Varkens- en pluim- veebe- drijven	Vlees- kalver- bedrijven	Gecomb. bedrijven	Totaal landbouw bedrijven
	totaal	Veen- koloniën	overig						
Mutatie opbrengsten (door o.a. prijsdalingen en quotumuitbreiding) tussen 2002 en 2012 (euro per bedrijf)									
Totaal opbrengstverlaging (A)	-16	0	-20	-17.684	-1.050	-80	0	-5.122	-9.048
w.v. melkopbrengsten	-16	0	-20	-17.923	-1.115	-81	0	-5.188	-9.175
omzet en aanwas	0	0	0	239	65	1	0	66	127
Mutatie toeslagen tussen 2002 en 2012 (euro per bedrijf)									
Totaal mutatie toeslagen (B)	34	0	42	13.358	893	64	0	3.955	6.856
w.v. melkkoeien	34	0	42	13.358	893	64	0	3.955	6.856
Korting premie C (per bedrijf)	362	917	226	610	262	16	1.863	285	444
idem geaggregeerd (x 1 miljoen euro)	4	2	2	17	1	0	2	2	26
Totaal effect A + B - C (per bedrijf)	-344	-917	-204	-4.936	-419	-32	-1.863	-1.452	-2.636
In % van het inkomen t.o.v. 2002									
Toeslagen (totaal)	0	0	0	43	13	0	0	13	24
Prijsdalingen (totaal)	0	0	0	-57	-15	0	0	-17	-31
Korting premie	1	3	1	2	4	0	6	1	2
Effect (totaal)	-1	-3	-1	-16	-6	0	-6	-5	-9
Euro per hectare t.o.v. 2002									
Toeslagen (totaal)	1	0	1	407	45	11	0	128	227
Prijsdalingen (totaal)	0	0	0	-539	-53	-13	0	-165	-300
Korting premie	7	15	5	19	13	3	405	9	15
Effect (totaal)	-7	-15	-4	-150	-21	-5	-405	-47	-87

Tabel B2.2 Bedrijfsgegevens (1999/00) en gevolgen hervorming GLB (eindsituatie 2012) voor landbouwbedrijven, naar bedrijfstype (in euro per bedrijf)
12% prijsdaling

Bedrijfsgegevens	Akkerbouwbedrijven			Melkvee bedrijven	Overige graasdier- bedrijven a)	Varkens- en pluim- veebe- drijven	Vlees- kalver- bedrijven	Gecomb. bedrijven	Totaal landbouw bedrijven
	totaal	Veen- koloniën	overig						
Mutatie opbrengsten (door o.a. prijsdalingen en quotumuitbreiding) tussen 2002 en 2012 (euro per bedrijf)									
Totaal opbrengstverlaging (A)	-12	0	-15	-12.747	-743	-57	0	-3.693	-6.521
w.v. melkopbrengsten	-12	0	-15	-12.986	-808	-59	0	-3.759	-6.648
omzet en aanwas	0	0	0	239	65	1	0	66	127
Mutatie toeslagen tussen 2002 en 2012 (euro per bedrijf)									
Totaal mutatie toeslagen (B)	34	0	42	13.358	893	64	0	3.955	6.856
w.v. melkkoeien	34	0	42	13.358	893	64	0	3.955	6.856
Korting premie C (per bedrijf)	362	917	226	610	262	16	1.863	285	444
idem geaggregeerd (x 1 miljoen euro)	4	2	2	17	1	0	2	2	26
Totaal effect A + B - C (per bedrijf)	-340	-917	-199	0	-112	-9	-1.863	-23	-109
In % van het inkomen t.o.v. 2002									
Toeslagen (totaal)	0	0	0	43	13	0	0	13	24
Prijsdalingen (totaal)	0	0	0	-41	-11	0	0	-12	-22
Korting premie	1	3	1	2	4	0	6	1	2
Effect (totaal)	-1	-3	-1	0	-2	0	-6	0	0
Euro per hectare t.o.v. 2002									
Toeslagen (totaal)	1	0	1	407	45	11	0	128	227
Prijsdalingen (totaal)	0	0	0	-389	-38	-10	0	-119	-216
Korting premie	7	15	5	19	13	3	405	9	15
Effect (totaal)	-7	-15	-4	0	-6	-2	-405	-1	-4