

Prijsonthwikkeling van varkensrechten

Robert Hoste, Michiel van Galen, Roel Jongeneel, Ana González Martínez, Cor Wattel; met medewerking van Jan Pijnenburg en Paul Bens (DLV Intensief Advies)



In deze notitie wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de prijs van varkensrechten in de afgelopen vijf jaar, en de verwachte ontwikkeling van de prijs van de varkensrechten in 2019-2021. Deze informatie wordt gebruikt voor een advies aan het Ministerie van LNV over een marktconforme vergoeding voor varkensrechten, in het kader van de voorgenomen Sanerings- en Beëindigingsregeling voor varkenshouders.

1. Achtergrond

De Nederlandse varkenshouderij bestaat in 2018 uit 4.160 bedrijven, die samen 12,5 miljoen varkens houden, waarvan 5,7 miljoen biggen, 5,6 miljoen vleesvarkens en 930 duizend zeugen. Van deze bedrijven zijn er 3.420 die vleesvarkens hebben. Een deel van de bedrijven in Nederland houdt zowel zeugen als vleesvarkens. Het aantal varkensbedrijven neemt geleidelijk af. Het totale aantal gehouden varkens blijft echter gelijk en de bedrijven worden gemiddeld groter.

Tegelijkertijd staat de varkenshouderij onder druk. De marktomstandigheden waren in 2016 en 2017 weliswaar beter (beter winstgevendheid voor de bedrijven), maar in de jaren daarvoor maakten veel bedrijven verlies. Ook de maatschappelijke druk op de sector neemt toe, met name vanwege geuroverlast en zorgen om dierenwelzijn en mogelijke gezondheidsrisico's voor omwonenden van varkensbedrijven.

Het Ministerie van LNV en partijen uit de varkenshouderij zijn in juli 2018 een hoofdlijnenakkoord overeengekomen over een warme sanering van de sector: "Met name geuroverlast door varkenshouderijen zorgt voor maatschappelijke onrust en daarmee een negatieve waardering van de sector. Het kabinet heeft om die reden in het regeerakkoord een warme sanering van de varkenshouderij in veedichte en belaste gebieden aangekondigd en daarvoor € 200 miljoen gereserveerd."¹

Hiertoe wordt de Sanerings- en beëindigingsregeling (verder: de Regeling) opgesteld. Varkenshouders die aan bepaalde voorwaarden voldoen, komen in aanmerking voor een vaste, marktconforme vergoeding voor de op het bedrijf geregistreerde varkensrechten en voor een nader vast te stellen beëindigingsvergoeding. Van de totale € 200 miljoen is € 120 miljoen gereserveerd voor de Sanerings- en beëindigingsregeling.

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28973-200.html>

2. Sanerings- en beëindigingsregeling varkenshouderij

Het doel van de regeling wordt in het akkoord als volgt omschreven: "Een generieke (vrijwillige) sanerings- en bedrijfsbeëindigingsregeling (subsidiereregeling) voor varkensbedrijven die geuroverlast voor hun omgeving veroorzaken en die hun bedrijf willen beëindigen."

"Geur van varkensbedrijven is de belangrijkste oorzaak van overlast in veedichte gebieden. Het aangrijpingspunt van de maatregel is daarmee geuroverlast van varkensbedrijven op hun omgeving. Andere aspecten, zoals ammoniak, fijnstof, methaan en endotoxinen liften bij een bedrijfsbeëindiging mee." De doelgroep wordt als volgt omschreven: "Varkensbedrijven die een geurbelasting op omwonenden in hun directe leefomgeving hebben (de zogenaamde voorgrondbelasting) en die hun varkensbedrijf geheel of gedeeltelijk of die hun varkenshouderijtak willen beëindigen. De regeling wordt opengesteld in de bestaande concentratiegebieden Zuid en Oost uit de Meststoffenwet (in deze gebieden wordt circa 83% van de varkens gehouden)".

Gelijktijdig met de Sanerings- en beëindigingsregeling zal er een 'innovatie- en investeringsinstrument' worden ingesteld 'voor stallen en technieken waarmee brongericht milieu-emissies uit de stal (geur, ammoniak, methaan, fijnstof en endotoxinen) zoveel mogelijk worden voorkomen' (Hoofdlijnenakkoord p.5).²

In het hoofdlijnenakkoord over de Regeling staan een aantal uitgangspunten die mogelijk van invloed zijn op de prijsvorming van de varkensrechten:

- Er zullen selectiecriteria worden geformuleerd ten aanzien van de geurbelasting van individuele varkensbedrijven op omwonenden en voor het verminderen van de cumulatieve achtergrondbelasting van geur ('de geurdeken').
- Varkenshouders die aan de voorwaarden voldoen, komen in aanmerking voor een vaste, marktconforme vergoeding voor de op het bedrijf geregistreerde varkensrechten en voor een nader vast te stellen beëindigingsvergoeding gebaseerd op het waardeverlies van de stallen.
- Gedoogstoppers 2020³: provincies en gemeenten brengen op korte termijn de situatie in beeld met betrekking tot 'gedoogstoppers', waardoor voldoende zicht ontstaat op stoppers en doorstarters. Op basis van de uitkomst van die inventarisatie wordt besloten of het doelmatig is om gedoogstoppers toe te laten tot de Regeling.
- Voor maximaal effect en om verplaatsing van de problematiek te voorkomen, wordt de opgekochte productieruimte definitief uit de markt gehaald (doorgehaald); het aantal varkens gaat dus krimpen.
- Planning: LNV overweegt om na bekendmaking van de Regeling in het eerste kwartaal van 2019 een periode van vier tot zes maanden te geven waarin ondernemers een besluit kunnen nemen om al of niet in te schrijven voor de Regeling. Openstelling van de regeling wordt voorzien in twee tranches, halverwege 2019 en in 2020. De definitieve verdeling van de Rijksmiddelen voor de Sanerings- en beëindigingsregeling zal plaatsvinden op basis van een evaluatie van de resultaten, effectiviteit en het doelbereik van de eerste tranche van de Sanerings- en beëindigingsregeling.

3. De varkenshouderijsector vanuit EU-perspectief

Samen met China en de VS is de EU een leidende speler op de wereldmarkt voor varkensvlees, hoewel er in de afgelopen vier jaar een lichte daling is in de varkensstapel. De huidige varkensstapel in de EU28 bedraagt omstreeks 144 miljoen dieren. Binnen de EU zijn Duitsland en

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-849401>

³ Gedoogstoppers zijn bedrijven die gebruikmaken van de gedoogregeling in het kader van het Besluit Emissiearme Huisvesting. Deze bedrijven mogen met aanpassingsmaatregelen (zoals: minder dieren, aangepast voer enz.) hun bedrijfsvoering doorzetten tot uiterlijk 31 december 2019, zonder volledig te voldoen aan het Besluit Emissiearme Huisvesting. Verwacht wordt dat sommige van deze bedrijven al gestopt zullen zijn en het merendeel zal stoppen tegen de einddatum van de gedoogregeling; een naar verwachting beperkt deel van de bedrijven zal alsnog de voorzieningen gaan treffen of heeft dat al gedaan om volledig te voldoen aan het Besluit, en zal na 2019 doorgaan met de bedrijfsvoering.

Spanje de grootste producenten van varkensvlees: samen vertegenwoordigen zij 41% van het aantal slachtingen in 2017.

De Nederlandse productie bedraagt ongeveer 6% van het Europese totaal (gemeten in binnenlandse slachtingen). Het aandeel van Nederland in de totale export van varkensvlees vanuit en tussen EU-lidstaten ligt rond de 10%, met Duitsland als belangrijkste exportmarkt vanwege de nabijheid van de Duitse vleesindustrie. De Nederlandse varkensstapel (met inbegrip van zeugen en biggen) vertegenwoordigt 8-9% van het Europese totaal.

In termen van de kostenstructuur is de concurrentiepositie van de Nederlandse varkenshouderij in de laatste vijf jaar verslechterd (Hoste, 2017). Niettemin handhaaft Nederland in de biggenproductie een gunstige kostenpositie, vergeleken met andere landen als Duitsland. In deze context is de verwachting dat een Sanerings- en beëindigingsregeling door de Nederlandse overheid slechts minimale gevolgen zal hebben voor de varkensprijzen in de EU. Het gaat immers slechts om een reductie van minder dan 1% van de totale productie in Europa.

4. Prijsvorming varkensrechten

Het systeem van varkensrechten

De beheersing van de landelijke mestproductie van varkens is onderdeel van het mestbeleid. De overheid introduceerde in 1998 de varkensrechten, met als doel de nationale varkensstapel met 25 procent in te krimpen. Op dat moment waren er 11,9 miljoen varkensrechten in omloop. Op dit moment zijn dat er ongeveer 8,7 miljoen, dat is ruwweg 27 procent minder dan in 1998.

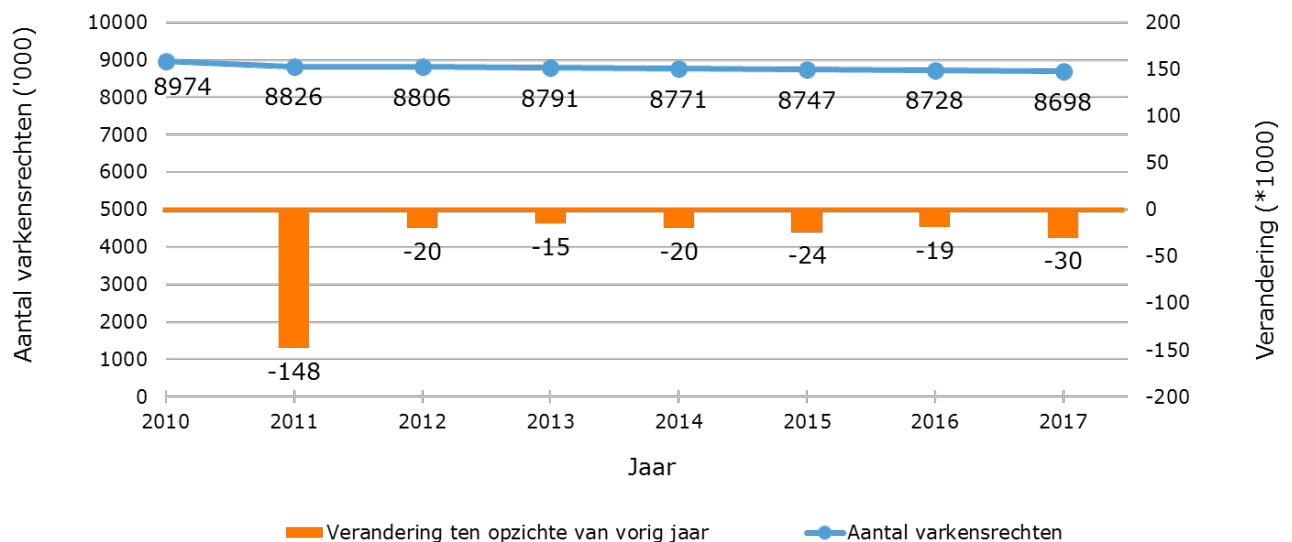
De varkenshouders moeten aan het eind van het jaar voldoende rechten hebben voor het aantal varkens dat zij gemiddeld over het jaar hebben gehouden. De varkenshouders die tegen het einde van het jaar onvoldoende rechten hebben, zullen rechten moeten bijkopen of leasen. Daardoor vindt de meeste handel in rechten plaats aan het einde van het jaar: 90% in de tweede helft van het jaar, waarvan het merendeel in het vierde kwartaal, met een piek in november.

Een bedrijf mag gemiddeld genomen in een kalenderjaar niet meer varkens houden dan het aantal dierproductierechten dat het heeft. Het aantal benodigde varkensrechten wordt berekend door het gemiddelde aantal dieren in de verschillende categorieën te vermenigvuldigen met de omrekeningsfactoren.⁴

Het totale aantal rechten is in 2017 beperkt tot 8,7 miljoen. De rechten zijn verdeeld over drie verschillende gebieden, namelijk de twee concentratiegebieden Oost en Zuid, en overig Nederland. Het verloop van het aantal rechten in Nederland staat in Figuur 1. Het aantal rechten is door beleidsmaatregelen in de afgelopen acht jaar geleidelijk iets afgenomen. De doorgehaalde aantallen rechten vormen echter slechts een beperkt deel van het totaal. In 2017 waren er bijvoorbeeld 30 duizend rechten minder dan een jaar eerder, op een totaal van 8,7 miljoen rechten (0,3% van het totale aantal rechten in 2016) (zie Figuur 1).

De rechten zijn niet verhandelbaar tussen concentratiegebieden; wel mogen er rechten worden verhandeld van een concentratiegebied (mestregio's Zuid of Oost) naar overig Nederland. Tussen 2008 en 2010 is de compartimentering van rechten tijdelijk afgeschaft. Toen bleek dat veel rechten naar de intensieve varkenshouderijgebieden in Noord-Limburg en Noord-Brabant (concentratiegebied Zuid) verschoven, is de compartimentering weer ingevoerd.

⁴ Een vleesvarken telt als 1 varkensseenheid, een zeug als 2,74. Ook voor andere typen varkens (opfokzeugen, beren, biggen) gelden omrekeningsfactoren, zie: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/01/Tabel-11-Omrekennormen-varkens-en-pluimvee-eenheden-2018.pdf>



Figuur 1 Totaal aantal varkensrechten in Nederland, in 1.000 rechten, 2010-2017.
Bron: CBS Landbouwtelling.

Rechten kunnen worden gekocht en geleased. De koop van rechten vindt veelal plaats via bemiddeling door adviseurs. Vraag en aanbod worden bijvoorbeeld bij elkaar gebracht via sites als varkensrechten.nu. Een varkensboer die rechten over heeft, kan die rechten verleasen. Daarbij wordt de benutbaarheid van de rechten overgedragen aan de leasende partij en behoudt de verleasende partij het eigendom over de rechten, die op dat moment niet benutbaar zijn voor de eigenaar. De lease wordt altijd afgesloten tot het einde van het lopende jaar. Geleasede rechten kunnen ook weer worden doorgeleased aan andere varkenshouders.

In het algemeen bedraagt de prijs van leaserechten maximaal ongeveer een tiende van die van kooprechten. De prijzen van de kooprechten en leaserechten kunnen echter ook behoorlijk uiteenlopen. Dat werkt zo: als er een te groot aanbod is van rechten en de koopprijs daalt, gaan meer eigenaren hun rechten voor lease aanbieden, in plaats van ze direct te verkopen, in de hoop dat de prijs later weer zal stijgen. Een prijsverschil bij verkoop kan een behoorlijk financieel effect hebben. Stel dat een bedrijf 2.000 varkensrechten heeft gekocht tegen een prijs van 100 euro per recht, dan betekent een prijsdaling naar 50 euro een verlies van 100 duizend euro.

Afname aantal bedrijven en dieren

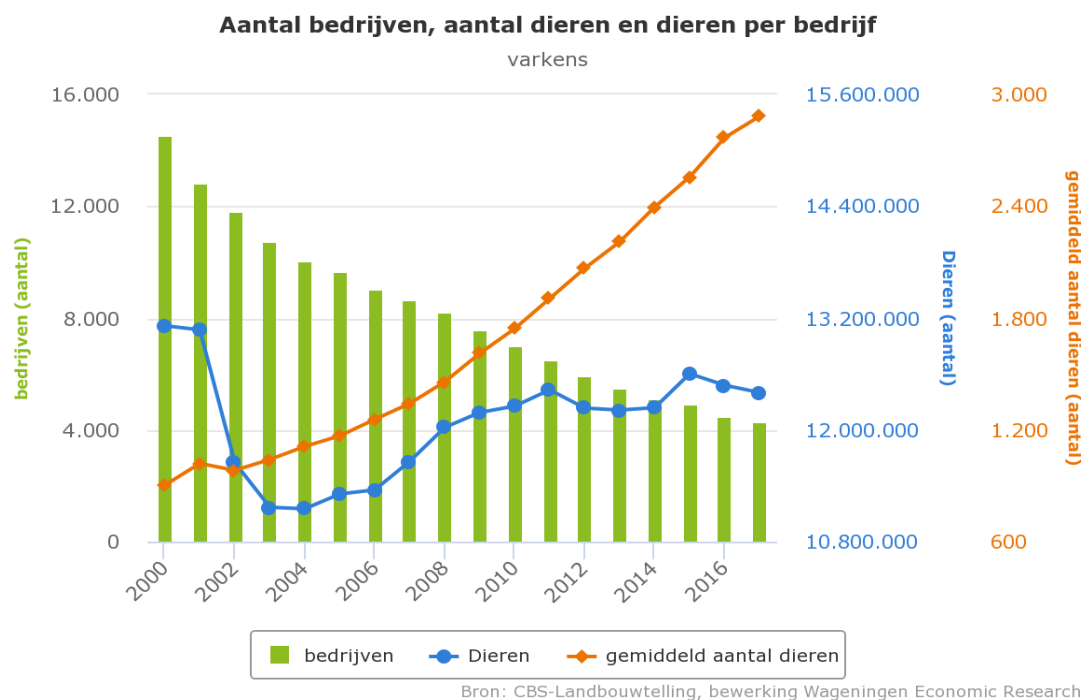
Het aantal bedrijven met varkens in Nederland neemt al lange tijd af. Tussen 2015 en 2018 is 16% van de bedrijven met varkens gestopt. Het aantal dieren is in dezelfde periode met 1% gedaald. De gegevens in Tabel 1 betreffen de op de bedrijven aanwezige dieren tijdens de landbouwtelling van het CBS. Per vleesvarkensplaats worden meerdere rondes varkens per jaar gehouden. In 2017 werden in totaal 15,2 miljoen varkens geslacht (bron: RVO). Het aantal grootgebrachte biggen per zeug per jaar is tussen 2002 en 2017 gestegen van 22 naar 29.

Tabel 1 Aantal bedrijven met varkens en aantal dieren in de Nederlandse varkenshouderij, 2015-2018

	Aantal dieren (x 1.000)				Aantal bedrijven			
	2015	2016	2017	2018 a)	2015	2016	2017	2018 a)
Varkens totaal	12603	12479	12401	12509	4928	4508	4301	4160
Biggen	5598	5595	5612	5706	2090	1971	1872	1830
Zeugen	970	931	933	930	2100	1911	1836	1790
Vleesvarkens	5804	5726	5630	5633	4025	3719	3550	3420

a) Voorlopig.

Bron: Landbouwtelling van het CBS



Figuur 2 Aantal bedrijven met varkens en aantal dieren in Nederland, 2000-2017.

De afname van het aantal dieren ligt min of meer in lijn met de afname van het aantal varkensrechten (Figuur 2). Soms worden niet alle varkensrechten volledig benut, maar dat effect is in verhouding met de benutte rechten maar heel beperkt.

Een schatting op basis van gegevens van DLV Advies is dat er jaarlijks tussen 200 en 400 transacties plaatsvinden in Nederland. De gemiddelde transactie is ongeveer 800-900 varkensrechten groot. Dat betekent dat er jaarlijks ongeveer 250 duizend rechten worden verhandeld. Een gemiddeld bedrijf heeft ongeveer 3.000 dieren (inclusief biggen), met ruwweg 2.000 rechten. Dat betekent dat met deze hoeveelheden transacties ongeveer 425 bedrijven (10% van het totaal) gemiddeld met 30% kunnen uitbreiden. Naast transacties van kooprechten worden er ook naar schatting 700 duizend rechten per jaar verleend.

De afname van het aantal bedrijven zorgt voor een gelijkmatig aanbod van varkensrechten. Het betreft voornamelijk kleinere bedrijven die stoppen. De rechten worden overgenomen door bedrijven die groeien. Zolang er geen disbalans is tussen het aantal stoppers en de uitbreiding van andere bedrijven, blijft de markt voor rechten in evenwicht. Een plotselinge stijging van het aantal stoppers of een grote uitbreiding kan echter wel grote invloed hebben op de vraag.

Invloed van diverse regelingen op de ontwikkelingen van de rechtenprijzen

Naar verwachting zal met het beschikbare budget van 120 miljoen euro minder dan 10% van het totale aantal varkensrechten kunnen worden opgekocht. Op het eerste oog lijkt een dergelijke kleine verandering van het aantal beschikbare rechten weinig invloed te kunnen hebben op de prijs. De markt is echter niet heel courant. Met de Regeling zullen er meer varkensrechten worden uitgekocht dan er momenteel jaarlijks worden verhandeld.

Het doorhalen (opkopen en uit de markt halen) van de rechten wordt op enig moment van te voren aangekondigd. Een belangrijke vraag voor dit onderzoek is of zo'n aankondiging en de uiteindelijke uitvoering van de regelingen effect hebben op de prijs van de rechten. In Figuur 3 worden de prijzen van de varkensrechten weergegeven, evenals een aantal belangrijke gebeurtenissen die een samenhang laten zien met een schommeling in de prijzen van de rechten.

1. Afschaffing varkensrechten: het systeem van varkensrechten is bedoeld om de hoeveelheid geproduceerde mest in balans te brengen met de vraag (afzetruimte). Door maatregelen op het gebied van mestverwerking, samenstelling van het voer en het geleidelijk terugbrengen van het aantal rechten, dient die balans op enig moment bereikt te zijn. Daarmee is het systeem van varkensrechten een tijdelijk systeem. In eerste instantie was de einddatum van het systeem bepaald op 2015. Rond 2012-2013 werd echter steeds duidelijker dat het ministerie het systeem niet zou loslaten, omdat er onvoldoende garantie was dat de mestproductie binnen de gestelde limiet zou blijven. In april 2014 werd officieel besloten de dierrechten te verlengen tot eind 2017; dit was ook een voorwaarde van de EU voor het verlenen van derogatie. Eind 2017 is de regeling wederom verlengd, tot 1 januari 2028. De sector heeft lang aangedrongen op een afschaffing van het systeem van varkensrechten, omdat dit de productieruimte beperkt en kosten met zich meebrengt voor de uitbreidende bedrijven. Verschillende keren komen berichten in de krant over afschaffing van de varkensrechten, maar telkens wil de staatssecretaris er uiteindelijk niet aan. Inmiddels is duidelijk dat het systeem in elk geval nog tot 2028 blijft bestaan.
2. Uitwisselbaarheid van rechten tussen rundvee en varkens: in de periode van oktober 2014 tot juli 2015, en vooral van februari 2016 tot en met oktober 2016, zijn de prijzen van de varkensrechten sterk gestegen. In deze tijd waren er verschillende keren berichten in de omloop dat varkensrechten mogelijk uitwisselbaar gemaakt zouden worden met rundveefosfaatrechten. Een eventuele uitwisselbaarheid van rechten zou in potentie de prijs van de varkensrechten opdrijven, doordat er vooruitlopend op de afschaffing van het melkquotum op 1 april 2015 veel vraag was naar uitbreiding door melkveehouders en doordat de rechten voor melkveehouders een relatief beperkte uitgave zijn, afgezet tegen het verwachte economische voordeel ervan. Er waren bijvoorbeeld in augustus 2015 nog ideeën om varkenshouders eenmalig 10% van hun varkensrechten te laten verkopen aan melkveehouders.⁵ Dit betekent echter ook dat het voor varkenshouders die door willen gaan duurder wordt om in de toekomst uit te breiden, vanwege een hogere prijs van de rechten. Er waren in 2015 melkveehouders die al varkensrechten kochten, terwijl de plannen voor uitwisselbaarheid nog niet definitief waren.⁶ De plannen voor het uitwisselen van rechten gingen uiteindelijk niet door.
3. Regeling ontheffing productierechten (POR): met de POR-regeling konden varkenshouders verder uitbreiden dan het aantal varkensrechten dat ze hadden, mits ze de mest van de beoogde uitbreiding op hun bedrijf verwerkten of lieten verwerken. Door de regeling had de varkenshouder dan slechts de helft van de rechten nodig voor de uitbreiding. De totale mestproductie mocht echter niet boven het nationale fosfaatplafond komen en daarom werd de regeling gemaximeerd. In april 2014 werd de POR opengesteld en de ontheffing liep tot eind 2017. De openstelling van de POR-regeling was van 5 tot 30 januari 2015 en gold voor bedrijven die na 28 september 2011 hadden uitgebreid. Het maximum was gesteld op 900 duizend kilo fosfaat van varkens (121.622 varkensseenheden). De belangstelling voor deelname aan de POR-regeling door varkenshouders was in eerste instantie beperkt.⁷ Maar uiteindelijk werd de regeling succesvol en is het maximum aantal varkensseenheden gehaald. In februari 2017 werd echter bekendgemaakt dat de POR-ontheffingen na 2017 niet zouden worden verlengd. Daardoor moesten de varkenshouders die eerder voor een uitbreiding slechts de helft van de rechten nodig hadden in 2018 alsnog de rechten verwerven. Dit leverde extra vraag naar rechten op.
4. ROK-regeling (Regeling Omgevingskwaliteit): dit is een initiatief van de Producentenorganisatie Varkenshouderij (POV) en de Rabobank. Stoppende varkenshouders die aan de ROK-regeling deelnemen, krijgen een financiële vergoeding om verantwoord te kunnen te stoppen met hun varkensbedrijf. In een eerste fase (open

⁵ Eindhovens Dagblad, 'Eén keer dierrechten schuiven'. Rob de Bruyn. 14 augustus 2015.

⁶ Boerderij Vandaag. Einde quotering en turbulente markten. Johan Oppewal. STAMKRANT Ed. 30 Nr. 62, 30 december 2015.

⁷ Boerderij, Nog weinig belangstelling voor POR-regeling. Guus ten Hove, VARKENSHOUDERIJ; Blz. 55 Ed. 100 Nr. 17. 20 januari 2015.

van 1 september tot en met 7 november 2017) werden de rechten van de stoppende varkenshouders ingekocht door het Ontwikkelingsbedrijf Varkenshouderij (OBV). Er deden 27 varkensbedrijven mee in de eerste fase. Dit betrof bedrijven met weinig toekomstperspectief op de huidige locatie. Bij deze 27 bedrijven heeft het OBV in totaal 43.222 varkensrechten ingekocht. De prijs van de vergoeding voor de varkensrechten was op 1 augustus 2017 vastgesteld op 105 euro in concentratiegebied Zuid en 70 euro in Oost en Overig. Daarna zijn de prijzen opgelopen en is de vergoeding aangepast naar 128 euro in Zuid en 90,50 euro en 90,15 euro in Oost en Overig. De deelnemende bedrijven mochten nog tot en met 2018 doorgaan met het bedrijf. De tweede fase van de ROK-regeling loopt van 15 september tot en met 15 december 2018. Varkenshouders die willen investeren in duurzame stallen, kunnen de varkensrechten aanschaffen tegen een gunstige prijs. Met de regeling waren 8 miljoen euro en 43.222 varkensseenheden gemoeid.

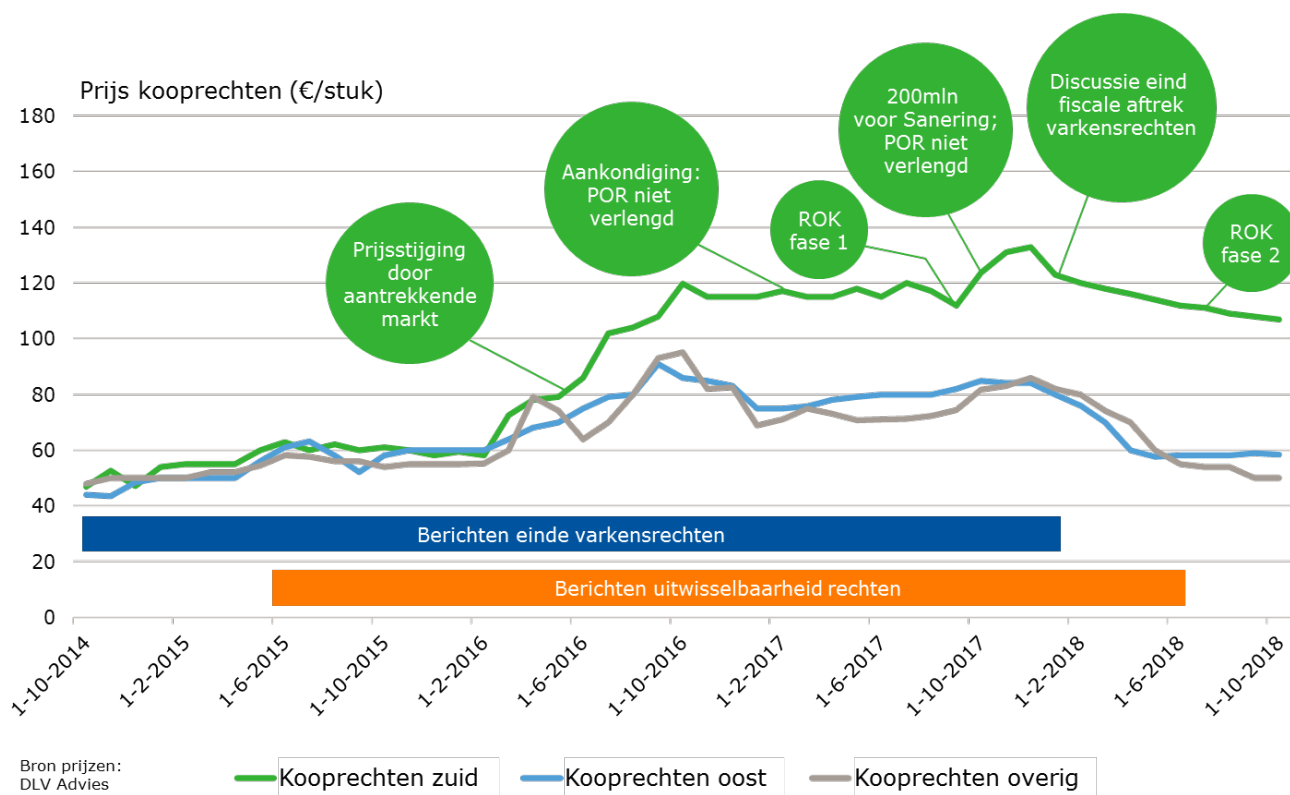
5. Stalderingsregeling: specifiek voor Noord-Brabant. Het doel: het voorkomen van regionale concentratie, groei van de veestapel en nieuwe leegstand. Het kenmerk van deze regeling is dat de bouw of ingebruikname van een stal uitsluitend is toegestaan als er elders in dezelfde regio staloppervlak (110%) verdwijnt. Voor stoppende varkenshouders betekent dit dat deze in Noord-Brabant een vergoeding uit de markt kunnen halen voor de sloop en/of herbestemming van hun stallen. De verwachting is dat er veel aanbod zal zijn in 2019 (vanwege gedoogstoppers en deelnemers in de Sanerings- en beëindigingsregeling), wat een prijsdrukkend effect heeft. De huidige vraagprijs ligt in de orde van 50 euro per m² gesloopte stal; momenteel (november 2018) is er echter nauwelijks vraag naar.
6. Fiscale aftrekbaarheid van productierechten: lange tijd konden varkenshouders een afschrijving op de aangekochte rechten hanteren van 20% van het geïnvesteerde bedrag per jaar. Tot en met 2016 was een afschrijftermijn van vijf jaar gebruikelijk. In maart 2015 stelde de belastingdienst dat er "bij de dierrechten [...] geen einddatum is en dat de rechten van blijvende betekenis zijn voor de bedrijfsvoering"⁸. In mei 2015 werd dit echter weer teruggedraaid en werden de rechten wel weer aftrekbaar.⁹ Het ministerie van Financiën liet begin december 2017 wederom weten dat de rechten niet aftrekbaar zouden zijn, omdat er formeel geen einddatum was vastgesteld aan het systeem. Medio december 2017 heeft het Ministerie van LNV daarom besloten dat de rechten per 1 januari 2028 aflopen. De rechten dienen vanaf het fiscale jaar 2017 niet meer in vijf jaar maar in elf jaar te worden afgeschreven, met een jaarlijks percentage van 9%. Voor rechten die na 2017 zijn gekocht, wordt de afschrijftermijn elk jaar een jaar korter.
7. Sanerings- en beëindigingsregeling: ook de aankondiging van de nieuwe regeling, met een budget van 200 miljoen euro, waarvan 120 miljoen voor bedrijfsbeëindiging- en sanering van varkenshouderijen, heeft een effect gehad op de markt.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de effecten van veel aankondigingen en berichten tijdelijk zijn. In 2015 zagen we de prijzen van de rechten omhoog gaan, doordat melkveeouders rechten gingen kopen als gevolg van geruchten over uitwisselbaarheid. Dat effect werd echter weer tenietgedaan toen de geruchten werden ontkracht. Het einde van de varkensrechten wordt al zolang het systeem er is door de sector bepleit en van tijd tot tijd zijn er berichten dat de rechten worden afgeschaft. In eerste instantie stond dat ook zo in de wet: afschaffing zou plaatsvinden per 2015. Hoewel er een groot aantal ondernemers was dat wel zag aankomen dat de rechten niet zouden worden afgeschaft, waren er ook wel die speculeerden op een prijsdaling en hun rechten alvast gingen verkopen, of die wachtten met aankopen van nieuwe rechten. De uitwisselbaarheid van de rechten verhoogde de prijs en een eventueel einde van het systeem verlaagde de prijs juist. De POR-regeling heeft ervoor gezorgd dat er in de aanloop naar eind 2018 een extra vraag was van ongeveer 120 duizend rechten. Ook de

⁸ Boerderij Vandaag, Einde afschrijven dierrechten; Fiscus slaat veehouders miljoenen uit handen; CDA en SGP willen uitleg. Jan Braakman. NIEUWS; Blz. 1 Ed. 29 Nr. 103. 17 maart 2015.

⁹ Boerderij Vandaag, Wiebes: afschrijving van productierechten aftrekbaar. Jan Braakman. STAMKRANT; Blz. 3 Ed. 29 Nr. 138. 22 mei 2015.

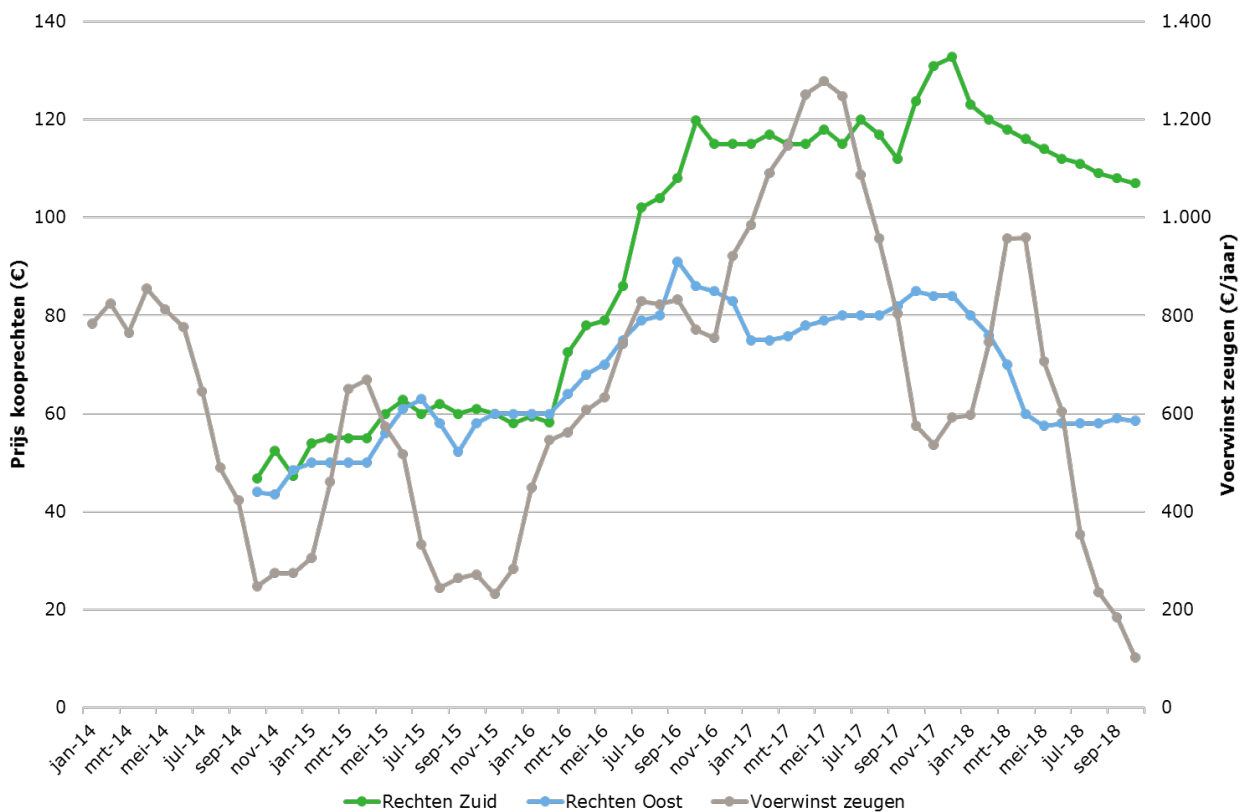
bekendmaking van de Regeling heeft ervoor gezorgd dat boeren verwachtten dat de prijs van de rechten zal stijgen. Dit zorgde voor een prijsstijging in oktober 2017. Daar komt echter nog een belangrijke factor bij. De rentabiliteit van zeugenbedrijven was in 2017 uitzonderlijk hoog. Tegen het eind van het jaar heeft een deel van die bedrijven rechten bijgekocht. De rechten leveren een redelijk rendement op als ze worden verleend en de investeringen zijn aftrekbaar voor de belasting. Dit heeft de vraag naar rechten opgedreven. Meer hierover in de volgende paragraaf.



Figuur 3 Prijzen van kooprechten in concentratiegebieden Zuid en Oost, en overig Nederland, per maand, en belangrijke invloeden op de prijzen.
Bron: DLV Advies.

Invloed van voerprijzen, varkensprijzen en rentabiliteit op de rechtenprijzen

De prijzen van de rechten worden sterk beïnvloed door de rentabiliteit van de sector. Figuur 4 geeft de voerwinst (opbrengsten minus voerkosten) van zeugen als indicator van de rentabiliteit, afgezet tegen rechtenprijzen. Stijgende opbrengstprijzen zorgen bij gelijkblijvende voerkosten (en overige kosten) voor een betere rentabiliteit. Een stijging van de rentabiliteit zorgt ervoor dat bedrijven een beter toekomstperspectief hebben en meer financiële armslag hebben om op dat moment te investeren. Bedrijven zullen eerder geneigd zijn te willen investeren en uitbreiden en bedrijven die twifelen over stoppen zullen er wellicht nog even door wachten. Een aantrekkelijke markt met relatief meer vraag naar rechten drijft de prijs op. Een ander effect van hogere winst is eerder al genoemd: bedrijven zullen proberen de winst in het bedrijf te investeren, om te voorkomen dat er veel belasting moet worden betaald. Het aankopen (en verleasen) van rechten is een manier om winsten te beleggen.



Figuur 4 Prijzen van productierechten (€) in concentratiegebieden Zuid en Oost, per maand, en voerwinst van zeugen (€/jaar).

Bron: DLV Advies, Wageningen Economic Research.

De voerkosten zijn de afgelopen jaren licht gestegen. De prijzen van biggen en vleesvarkens zijn flink op en neer gegaan. Varkens- en biggenprijzen lopen vaak wel enigszins parallel (afgezien van een seizoensmatig faseverschil), maar biggenprijzen zijn veel volatieler. De hoge rentabiliteit in de zeugenhouderij in 2016 en 2017 heeft de prijs van de varkensrechten opgedreven.

5. Voorspelling van de prijs van varkensrechten in Nederland

Beschrijving van het model

Voor deze analyse is een zogenaamd 'equilibrium displacement model' (EDM) ontwikkeld. Een EDM is een partieel evenwichtsmodel en geeft een eenvoudige en gestileerde weergave van een sectormarkt met vraag en aanbod.¹⁰ Het model bevat de twee geografische regio's, *Regio Zuid* en *Regio Oost*, waar het grootste deel van de varkensproductie plaatsvindt en waar dus ook de rechten aan verbonden zijn en verhandeld worden.

Bij het opstellen van het model zijn de volgende gebeurtenissen meegenomen:

- De ROK-regeling – in 2019 zal een deel van de rechten (aannee 50%) die in 2017 via de ROK-regeling zijn opgekocht tegen een gereduceerde prijs terugkomen in de markt (prijsreductie van 45,40 euro op een inkoopprijs van 128 euro voor regio Zuid, 90,50 euro voor regio Oost en 90,15 euro in overig Nederland; daarmee komen de verkoopprijzen van deze rechten op 82,60, 45,10 en 44,75 euro per recht).
- De POR-regeling – deze is per 1 januari 2018 afgeschaft. De POR-regeling stond een aantal varkenshouders toe hun aantal dieren uit te breiden zonder daarvoor een

¹⁰ In algemene termen worden EDM-modellen gevoed met evenwichtsgedaten over prijzen en hoeveelheden voor het basisjaar, en met elasticiteiten (aanbodelasticiteit, eigen prijselasticiteit van de vraag en kruisprijselasticiteiten van de vraag). Een algemene achtergrond over EDM-modellen en hun toepassing kan worden gevonden in USDA (z.d.) en Salhofer & Sinabel (1999).

evenredig aantal rechten aan te schaffen, op voorwaarde dat ze de mest van de beoogde uitbreiding op hun bedrijf verwerkten of lieten verwerken.

- Gedoogstoppers – varkenshouders die over onvoldoende middelen beschikten om hun bedrijf naar emissiearme huisvesting te moderniseren, konden hun bedrijf voor beperkte tijd voortzetten, maar moeten de markt vóór 2020 verlaten. In het model wordt verondersteld dat zij in 2019 stoppen en dan ook hun rechten verkopen.
- Autonome stoppers – uit statistieken is afgeleid dat jaarlijks gemiddeld 6% van de bedrijven met varkens stopt. De aanname is dat dit jaarlijks om 3% van het aantal dieren gaat. De bedrijven verlaten de markt vanwege financiële problemen, pensionering, structuurveranderingen enzovoort. De varkensrechten van deze autonome stoppers worden veelal overgenomen door groeiende bedrijven, wat leidt tot een min of meer constant aantal dieren door de jaren heen. Dit jaarlijkse aanbod van 3% van de varkensrechten wordt geacht deel uit te maken van de normale aanbodcurve van varkensrechten. Om rekening te houden met de structuurverandering in de sector (dalend aantal bedrijven vanwege autonome stoppers en diverse regelingen, leidend tot een kleiner aantal bedrijven, die gemiddeld steeds groter worden) worden de vraag- en aanbodcurves in het model geleidelijk bijgesteld (herijking).
- Sanerings- en beëindigingsregeling (120 miljoen euro), leidend tot opkoop van rechten in 2020 en 2021 (aanname is dat dit 50/50 wordt verdeeld over de twee jaren).
- Ten slotte is een opmerking over onzekerheid en speculatie op zijn plaats. Onzekerheid over onverwachte ontwikkelingen in de markt zijn, net als prijsspeculatie door varkenshouders en handelaren, niet expliciet in het model meegenomen. Deze factoren kunnen een aanzienlijke rol spelen op de markt en de prijs zowel doen stijgen als doen dalen. Er zijn geen solide data die ons in staat stellen aannemelijke veronderstellingen te doen over speculatief gedrag onder varkenshouders.¹¹

Aannames in het model

De aannames die bij het opstellen van het model zijn gedaan, worden hieronder beschreven:

- Het totaal aan varkensrechten in de markt is ongeveer 8,7 miljoen. Jaarlijks worden ongeveer 250 duizend rechten verhandeld;
- Er is gesteld dat er geen rechten worden verhandeld tussen de regio's;
- 2018 is in het model als basisjaar gebruikt om aanbod en vraag naar varkensrechten te ijken;
- Vraag- en aanbodelasticiteiten zijn berekend op basis van informatie over gebeurtenissen die zich in het verleden in de markt hebben voorgedaan, bijvoorbeeld waargenomen marktreacties op de afschaffing van de POR-regeling (eind 2017), evenals op basis van gespecialiseerde literatuur over de varkensmarkt;
- Gedoogstoppers vertegenwoordigen 10% van het totale aantal beschikbare varkensrechten (hetzij koop, hetzij lease: in elk geval komen de rechten beschikbaar);
- 90% van de gedoogstoppers zal in 2019 stoppen, terwijl 10% van de gedoogstoppers alsnog zal doorgaan en hun stallen zal aanpassen om volledig te voldoen aan het Besluit Emissiearme Huisvesting;
- Autonome stoppers vertegenwoordigen in 2020 en 2021 jaarlijks 3% van het totale aantal varkensrechten;
- Om dubbeltelling te voorkomen, wordt aangenomen dat tweederde van de autonome stoppers in 2019 ook gedoogstoppers zijn;
- Er is voor elke regio slechts één rechtenprijs voor varkens;
- Prijzen voor biggen en voor slachtvarkens worden verondersteld in de komende jaren stabiel te zijn. Deze prijzen zijn voor het model een exogeen gegeven;

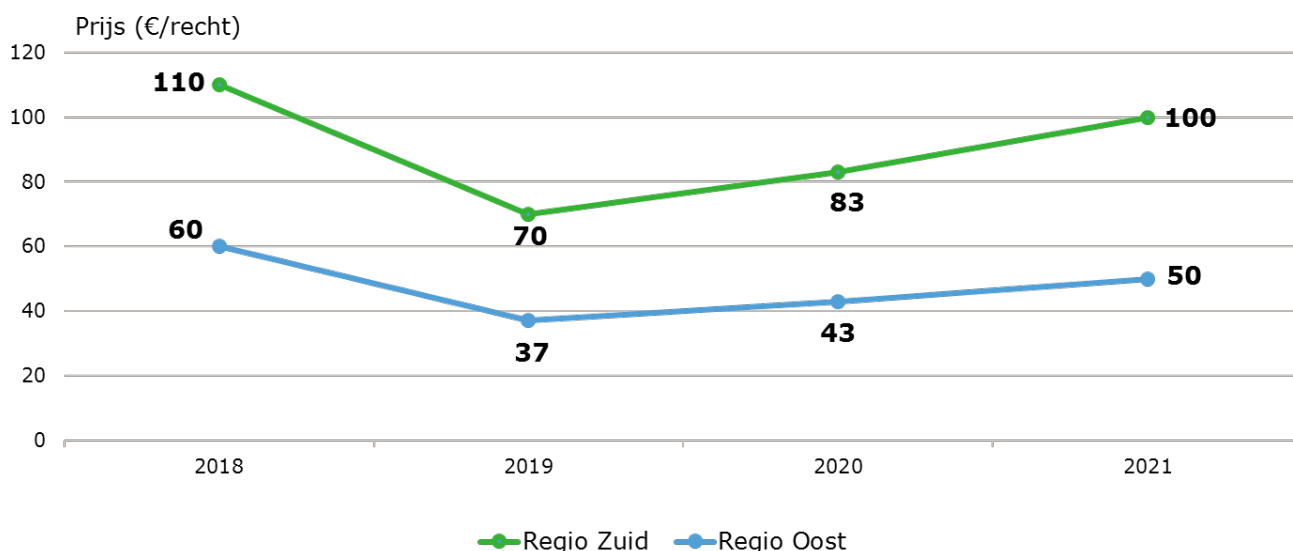
¹¹ Speculatie kan voorkomen in een situatie met lage rechtenprijzen. In die context kunnen varkenshouders beslissen om hun rechten niet onmiddellijk te verkopen, maar te wachten tot hun verwachtingen over hogere prijzen bewaarheid worden.

- Er is geen autonoom scenario opgenomen (zonder gedoogstoppers en zonder de Regeling). Naar verwachting zal de marktsituatie invloed hebben op de rechtenprijs, maar zoals aangegeven is deze dus exogeen gehouden;
- De aanbodelasticiteit van rechten wordt geacht gelijk te zijn aan de prijselasticiteit van het aanbod van varkens;
- De prijselasticiteit van de vraag wordt verondersteld te volgen uit de structuurverandering en wordt verondersteld inelastisch te zijn;
- De overheid heeft een vast budget van 120 miljoen euro, dat wordt gebruikt om varkensrechten op te kopen en waardevermindering van stallen te compenseren;
- In de schatting van de huidige liquiditeit in de markt wordt zowel lease als koop meegenomen. Dit kan leiden tot een overschatting van de werkelijke liquiditeit, maar anders zou het model mogelijk niet tot een haalbare oplossing komen;
- Koopprijzen en leaseprijzen worden verondersteld perfect gecorreleerd te zijn en proportioneel in dezelfde richting te bewegen. Deze veronderstelling maakt het mogelijk om de koop- en leasemarkt als één geïntegreerde markt te modelleren;
- Onzekerheid en speculatie worden niet gemodelleerd, hoewel we erkennen dat zij een rol kunnen spelen in de marktontwikkeling.

Resultaten

Het model laat in beide regio's een prijsdaling van de rechten zien voor het jaar 2019. Dat is het gevolg van een extra aanbod van rechten door de gedoogstoppers. Verondersteld is dat 90% van de gedoogstoppers in 2019 het bedrijf zal stoppen, in een proportionele verdeling over beide regio's. Overigens is verondersteld dat het aantal autonome stoppers in 2019 lager zal zijn dan normaal: de aanname is dat tweederde van de autonome stoppers in 2019 ook gedoogstoppers zijn. Om deze reden is voor 2019 een negatieve verschuiving op de aanbodcurve toegepast, die de autonome stoppers vertegenwoordigt.

In 2020 en 2021 begint de prijs voor varkensrechten weer te stijgen als gevolg van de opkoop van rechten in de Sanerings- en beëindigingsregeling. Deze opkoop creëert extra vraag boven op de normale aan- en verkoop van rechten, zie Figuur 5.



Figuur 5 Verwachte prijsontwikkeling varkensrechten, 2018-2021 (€ per recht)

Gevoeligheidsanalyse

Er is een drietal gevoeligheidsanalyses uitgevoerd om te zien wat de rechtenprijzen worden bij gewijzigde uitgangspunten.

1. Dubbele opkoop: hierin is het effect doorgerekend van wanneer er onder de Sanerings- en beëindigingsregeling twee keer zoveel rechten uit de markt zouden worden genomen, dus niet 435 duizend maar 870 duizend rechten (10% van het aantal rechten in Nederland);
2. Meer opkoop in 2020: de tweede gevoeligheidsanalyse betreft een verschuiving in de opkoop van rechten (435 duizend stuks) tussen de jaren, waarbij 70% opkoop in 2020 (1^e tranche) en 30% in 2021 (2^e tranche) is aangenomen, in plaats van 50-50% verdeeld over de jaren;
3. Meer Brabantse stoppers: in dit scenario is aangenomen dat er door strikter provinciaal beleid in Noord-Brabant versneld extra bedrijven zullen stoppen. Hiervoor is aangenomen dat er in 2019 100 varkensbedrijven van gemiddelde opvang zullen stoppen, , oftewel een extra aanbod van 260 duizend rechten.

De resultaten van de gevoeligheidsanalyses zijn weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2 Verwachte prijsontwikkeling van varkensrechten in verschillende scenario's, 2018-2021 (€ per recht)

	Scenario	2018	2019	2020	2021
Regio Zuid	Basis	110	70	83	100
	Dubbele opkoop	110	70	99	144
	Meer opkoop in 2020	110	70	89	100
	Meer Brabantse stoppers	110	52	62	75
Regio Oost a)	Basis	60	37	43	50
	Dubbele opkoop	60	37	51	72
	Meer opkoop in 2020	60	37	46	50

a) In het scenario 'Meer Brabantse stoppers' is er geen invloed op de prijs van rechten in regio Oost.

De gevoeligheidsanalyses laten zien dat een dubbele opkoop van rechten leidt tot een duidelijke prijsstijging. Vooral in 2021 leidt het tot een prijs die fors oploopt tot boven het huidige niveau. Een verschuiving naar meer opkoop in 2020 (1^e tranche) en minder in 2021 (2^e tranche) leidt tot een hogere prijs in 2020, maar heeft geen invloed op de prijzen in 2021. Een extra aantal Brabantse stoppers leidt tot een verdere prijsdaling in Zuid in de jaren vanaf 2019.

6. Discussie: model en expertkennis

Het EDM-model – in deze eenvoudige versie – wordt gebruikt om gestructureerd na te denken over belangrijke invloeden op de rechtenprijzen, en om een traceerbare inschatting te maken van de prijsontwikkeling in de komende drie jaren, mede onder invloed van de Regeling. Aan de uitkomsten van het model moet echter geen absolute waarde worden toegekend. Er liggen veel aannames aan ten grondslag en er zijn veel onzekerheden waar het model geen rekening mee houdt. Bovendien is het model op jaarbasis uitgevoerd en zegt het dus niets over verwachte prijstrends of –schommelingen binnen het jaar.

Om die reden zijn de uitkomsten van het EDM-model besproken met sectorexperts uit het Wageningen Economic Research-/DLV-team. Aan de hand daarvan is bevestigd is dat de prijstrends – met een sterke daling in 2019 als gevolg van de gedoogstoppers en een opleving in 2020 en 2021 vanwege de opkoopregeling – logisch en verdedigbaar zijn. Tegelijkertijd is het absolute niveau van de prijsvoorspelling grofmazig, dat wil zeggen dat de prijs zich nog in een ruime bandbreedte rondom de voorspelde prijs kan bewegen, zeker ook binnen het jaar. Dit is ook afhankelijk van de timing van de verschillende parameters, bijvoorbeeld wanneer de rechten van gedoogstoppers op de markt komen en wat het precieze aantal daarvan is. Daarnaast is er geen rekening gehouden met een te verwachten opleving van de varkensmarkt. Als dat gebeurt, kunnen rechtenprijzen hoger uitvallen dan in het model is berekend. Dit is niet verder kwantitatief uitgewerkt, maar aanleiding voor een advies met een bandbreedte.

7. Advies

Gezien bovenstaande voorspelling – en de onzekerheden daaromheen – wordt voorgesteld in de Regeling te werken met een richtprijs – op tientallen euro's afgerond – van 70 euro voor Zuid en 40 euro voor Oost in 2019. Deze richtprijs kan bij de bekendmaking van de Regeling in het eerste kwartaal van 2019 worden gecommuniceerd. Daarbij adviseren wij dat de uiteindelijke opkoopprijs nog maximaal 10 euro per recht kan afwijken van de richtprijs, naar boven dan wel naar beneden, afhankelijk van de actuele ontwikkeling van de rechtenprijs in de loop van 2019. Met deze bandbreedte wordt tegemoetgekomen aan enerzijds de onzekerheid van het verloop van de rechtenprijs, en anderzijds aan de behoefte om duidelijkheid te geven over de te verwachten rechtenprijs aan zowel ondernemers als overheid.¹²

Voor het draagvlak zal het belangrijk zijn om duidelijk en zorgvuldig de redenen uit te leggen waarom de richtprijs zoveel lager ligt dan de actuele marktprijs van 110 euro voor Zuid en 60 euro voor Oost, en waarom gekozen is voor een richtprijs en een bandbreedte.

¹² Bij een afwijking van 10 euro per recht leidt dat voor een zeugenbedrijf met 600 zeugen tot een opbrengstverschil van 16.400 euro, hetzij positief, hetzij negatief. Voor een vleesvarkensbedrijf met 4.000 dieren is het verschil 40 duizend euro.

Bronnen

- Landbouwtelling van het CBS
- Hoste, R. (2017). *International comparison of pig production cost 2015 – results of InterPIG*. Report 2017-048, Wageningen Economic Research, https://www.wur.nl/upload_mm/7/2/1/6b41db84-9af8-467c-845b-55cf1308635f_2017-048%20Hoste_def.pdf
- Salhofer, Klaus & Franz Sinabell (1999). *Utilising Equilibrium-Displacement Models to Evaluate the Market Effects of Countryside Stewardship Policies: Method and Application*. WPR Discussion paper Nr. 76-W-99. Department of Economics, Politics, and Law at the Universität für Bodenkultur Wien. https://wpr.boku.ac.at/wpr_dp/dp-76.pdf
- USDA (z.d.). *Equilibrium Displacement Mathematical Programming Models*. Economic Research Service USDA paper TB-1918, https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/47526/16783_tb1918c.pdf?v=0

Contact

Wageningen Economic Research Robert Hoste
Postbus 29703 Econoom varkensproductie
2502 LS Den Haag T +31 (0)317 484 654
www.wur.nl/economic-research E robert.hoste@wur.nl

2018-112a