

AARDAPPELZETMEELPRODUCTIE OPGEWASSEN TEGEN VERANDERINGEN EUROPEES BELEID?

Kees de Bont, Henri Prins, Bert Smit

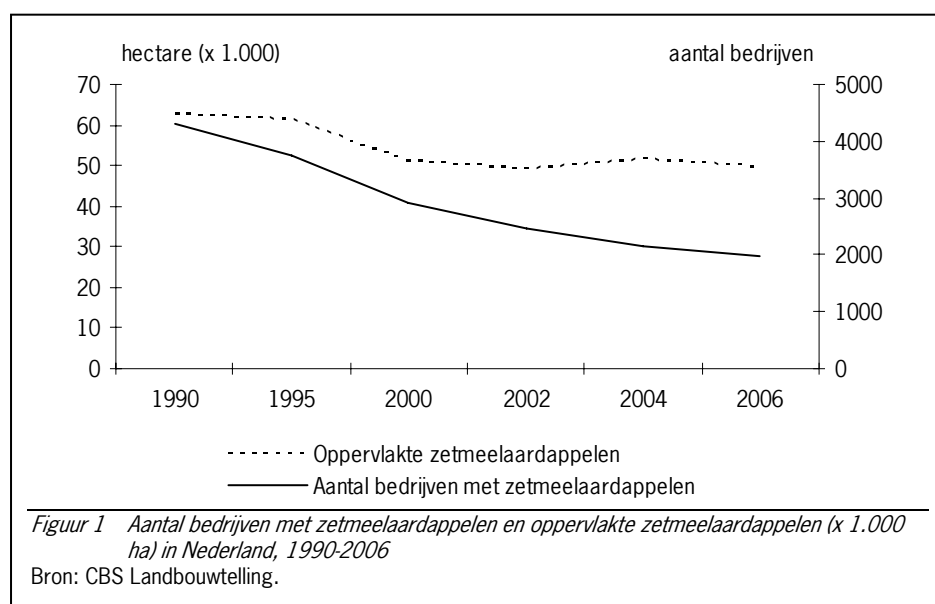
Veranderingen in het Europese beleid kunnen voor de aardappelzetmeelproductie in Nederland grote gevolgen hebben. Hoe groot die gevolgen zullen zijn, is afhankelijk van een aantal factoren. Belangrijk zijn vooral de ontwikkeling in de granen- en zetmeelmarkt, het functioneren van het coöperatieve verwerkingsbedrijf AVEBE en de fasering van de Europese beleidsveranderingen. Op basis hiervan zijn drie scenario's mogelijk. Naast het behoud van de huidige productieomvang kan een verkleining van het productievolume dan wel een volledige afbouw van de productie als uitkomst gelden. Dit is de conclusie van het LEI in een analyse die op verzoek van het ministerie van LNV is uitgevoerd.

Beleidsveranderingen

De analyse is van belang voor besprekingen in Europees verband van verschillende, voor de aardappelzetmeelsector belangrijke veranderingen. Naast een volledige ontkoppeling van de premies van de productie kan in die besprekingen ook een afbouw van het marktondersteunende beleid voor aardappelzetmeel aan de orde komen. De premie voor zetmeelaardappelen is ingesteld bij de hervorming van het Europese graanbeleid in 1992 als compensatie voor de prijsverlaging. Bij de hervorming van het Europese landbouwbeleid in 2003 is als uitzondering op de algemene regel de zetmeelpremie niet volledig ontkoppeld. Het gekoppelde deel van de premie (60%) ontvangt de teler via de verwerkende industrie; dit deel is afhankelijk van de hoeveelheid zetmeelaardappelen die wordt geleverd. Het ontkoppelde deel (40%) ontvangt de teler wel rechtstreeks als onderdeel van de bedrijfstoelage van het bedrijf, ongeacht of er nog zetmeelaardappelen zijn geteeld. Voor zetmeelaardappelen bestaat als marktondersteuning nu nog een minimumprijs, die de verwerker moet uitbetalen. Daarnaast is er nog een stelsel van restituties en een evenwichtspremie om het verwerkende bedrijf beter in de gelegenheid te stellen de minimumprijs uit te betalen. Ten slotte zijn productiequota vastgesteld om de uitgaven van de EU te beheersen. In de analyse is ervan uitgegaan dat de EU deze marktondersteunende instrumenten zal afschaffen. De centrale vraag voor de analyse was niet alleen welke effecten deze beleidsverandering zal hebben voor de teelt en verwerking van zetmeelaardappelen, maar ook wat dit betekent voor de toekomst van het Veenkoloniale gebied.

De aardappelzetmeelsector in Nederland

Nederland is met een productieaandeel binnen de EU van ongeveer 20% een belangrijke producent van aardappelzetmeel. De teelt omvat ongeveer 50.000 hectare en is vooral gelokaliseerd in de Veenkoloniën in Drenthe en Groningen, waar de aardappelen ook worden verwerkt. Er zijn nog ongeveer 2.000 telers van zetmeelaardappelen; dit is inmiddels minder dan de helft van het aantal telers in 1990 (figuur 1). Een steeds groter deel van het gewas wordt verbouwd door telers met meer dan 20 ha zetmeelaardappelen. Op de akkerbouwbedrijven in het Veenkoloniale gebied neemt het gewas ongeveer 40% van het bouwplan in beslag en zorgt het voor ongeveer de helft van de opbrengsten uit akkerbouwgewassen. Door het bouwplan, met verder ook vrij veel suikerbieten en granen, hebben de akkerbouwbedrijven een relatief stabiel inkomen, dat sterk afhankelijk is geworden van de Europese toeslagen. AVEBE is het enige overgebleven bedrijf in Nederland dat zetmeelaardappelen verwerkt tot zetmeel en uiteenlopende producten, die een bestemming vinden in onder meer voeding, papier, diervoeders, bouw, kleefstoffen en textiel. Het bedrijf kwam in 2004/05 in ernstige financiële problemen en besloot tot een reorganisatie. In het nieuwe beleidsplan is de ambitie verwoord om de verwerking van zetmeelaardappelen te handhaven op het huidige niveau. In dit verband zijn afspraken gemaakt over een financiële bijdrage van de leden-telers. AVEBE zet zich in voor kostenbesparing en innovatie door de introductie van nieuwe producten.



Effecten van ont koppeling en afbouw zetmeelbeleid

Door volledige ont koppeling van de premie neemt het saldo per hectare zetmeelaardappelen af. De premie wordt dan namelijk een onderdeel van de bedrijfstoelage die ook wordt ontvangen wanneer een ander gewas wordt geteeld. De afbouw van het zetmeelbeleid (afschaffing van restituties en evenwichtspremie) kan daarnaast tot gevolg hebben dat de prijs van zetmeelaardappelen die de teler ontvangt met 1 eurocent per kg afneemt. Voor bijvoorbeeld een bedrijf met 25 hectare zetmeelaardappelen en een opbrengst van 50 ton per hectare heeft dit een direct inkomenseffect van 12.500 euro. Door beide veranderingen in het beleid (ont koppeling en de afbouw van de marktondersteuning) kan de positie van de teelt van zetmeelaardappelen binnen het Veenkoloniale akkerbouwbedrijf veranderen ten opzichte van andere gewassen. De teelt van zetmeelaardappelen kan minder aantrekkelijk worden ten opzichte van onder meer de graanteelt. Er zijn verschillen tussen telers wat betreft de saldi van zetmeelaardappelen ten opzichte van andere gewassen, die doorwerken in de besluitvorming om al dan niet de teelt van zetmeelaardappelen voort te zetten. Wat betreft de granen- en zetmeelmarkt geldt dat de graanprijzen sinds de zomer van 2006 sterk zijn gestegen. Dit is gunstig voor de concurrentiepositie van zetmeelaardappelen, omdat zetmeelaardappelen per hectare ongeveer tweemaal zo veel zetmeel opleveren als granen. De huidige marktsituatie voor de granen kan dan ook een belangrijke rol spelen in het realiseren van de ambities van AVEBE. Dit sluit echter niet uit dat in de toekomst een van de beide andere genoemde scenario's aan de orde komt, namelijk een krimp of beëindiging van de productie. Mocht een deel van de telers gaan afzien van de teelt van zetmeelaardappelen, waardoor het areaal aardappelen zal dalen, dan kan AVEBE besluiten de verwerking voor de papiersector, die het minste oplevert, te laten vervallen om de uitbetalingprijs van zetmeelaardappelen te verhogen. In dit scenario kan worden besloten om de verwerking te concentreren op één van de huidige twee verwerkingslocaties. Het laatste scenario ten slotte, een volledige afbouw van de productie, kan gaan gelden wanneer de graan- en zetmeelprijzen dalen en gedurende een reeks van jaren laag blijven. De opbrengsten en saldi van de aardappelzetmeelteelt kunnen dan, afhankelijk van de prijs die AVEBE kan betalen, te laag worden voor de telers. Deze kunnen dan genoodzaakt worden afscheid te nemen van de teelt. Echter onder de huidige marktomstandigheden met zeer hoge graanprijzen lijken de perspectieven voor de aardappelzetmeelteelt in de komende jaren gunstig. Dit neemt niet weg dat het zinvol kan zijn om de veranderingen in het beleid (ont koppeling en afbouw van het zetmeelbeleid) in fasen door te voeren.

Gevolgen voor het Veenkoloniale gebied

Afhankelijk van de ontwikkeling in de richting van één van de drie genoemde scenario's zal de werkgelegenheid bij AVEBE en de daaraan gelieerde bedrijvigheid een geringe of forse daling ondergaan. De verwerking bij AVEBE biedt werkgelegenheid aan ongeveer 1.000 mensen. Het verlies ervan zou zeer pijnlijk zijn voor de betrokken werknemers, vooral voor de laag opgeleide. Daarnaast biedt de zetmeelproductie direct en indirect werk aan ongeveer 7.000 mensen, voornamelijk in de Veenkoloniën. De bijdrage van de aardappelzetmeelsector en het zetmeelbeleid aan de regionale economie en werkgelegenheid kan echter niet als zeer wezenlijk worden beschouwd, zeker niet in het licht van de actuele economische groei. .

Meer informatie:

Rapport 6.07.17 *Zetmeelaardappelen en herziening van het EU-beleid*