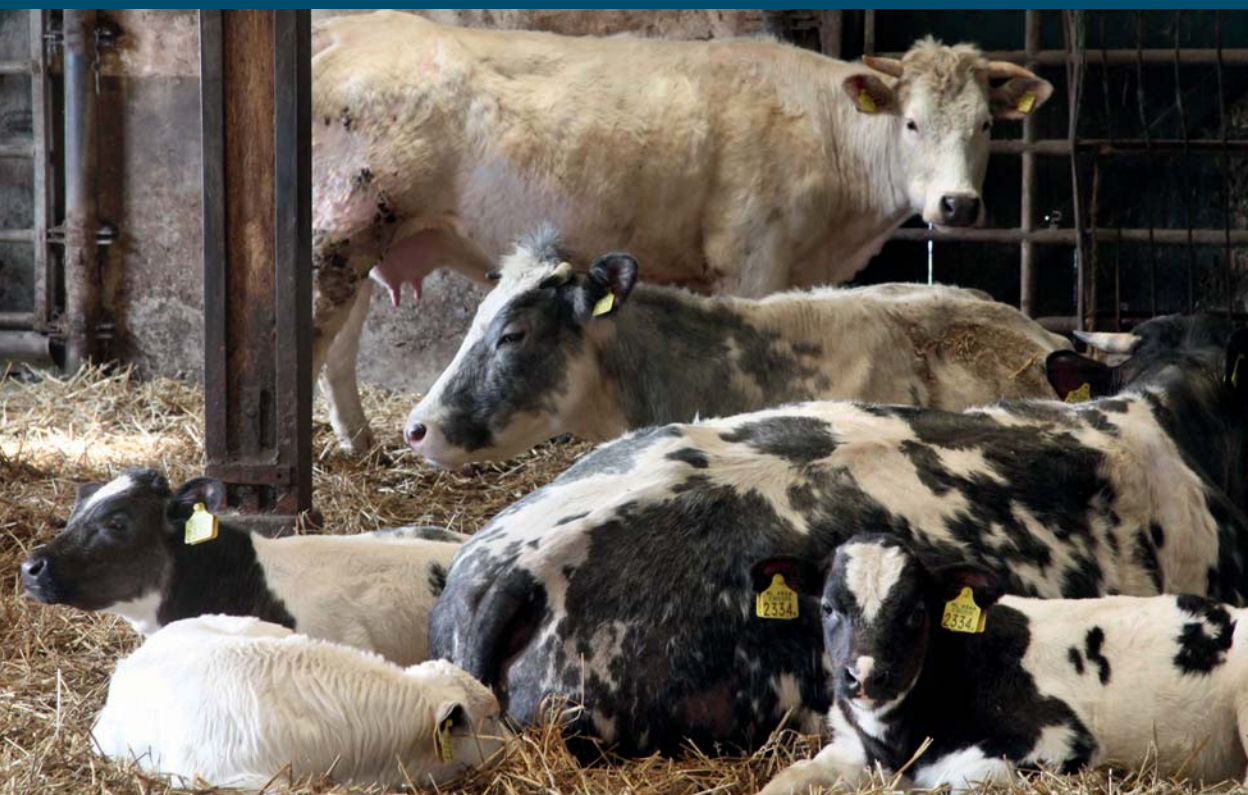


Bedrijfstoeslagen na 2013

Omgaan met dalende bedragen



LEI

WAGENINGEN UR

Bedrijfstoeslagen na 2013

Omgaan met dalende bedragen

R. Jongeneel

C.J.A.M. de Bont

J.H. Jager

H. Prins

P. Roza

A.B. Smit

LEI-rapport 2011-062

November 2011

Projectcode 2271000185

LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

Bedrijfstoelagen na 2013; Omgaan met dalende bedragen

Jongeneel, R., C.J.A.M. de Bont, J.H. Jager, H. Prins, P. Roza en A.B. Smit

LEI-rapport 2011-062

ISBN/EAN: 978-90-8615-541-5

Prijs € 19,25 (inclusief 6% btw)

89 p., fig., tab., bijl.

Project BO-11-016-001-LEI-4, 'Sectoren hoge toeslagen.ha'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het EL&I-programma Beleids-
ondersteunend Onderzoek; Thema: GLB; Cluster: Natuur Landschap en Platte-
land.

Foto omslag: William Hoogteyling/Hollandse Hoogte

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2011
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Inhoud

	Woord vooraf	7
	Samenvatting	8
	S.1 Belangrijkste uitkomsten	8
	S.2 Overige uitkomsten	9
	S.3 Methode	10
	Summary	11
	S.1 Key findings	11
	S.2 Complementary findings	12
	S.3 Methodology	13
1	Inleiding	14
	1.1 Aanleiding	14
	1.2 Doel en vraagstelling	15
	1.3 Methode en uitgangspunten	15
	1.4 Leeswijzer	16
2	Situatieschets	17
	2.1 Inleiding	17
	2.2 Bedrijven naar toeslag per ha	17
	2.3 Melkvee	19
	2.4 Vleeskalveren	27
	2.4.1 Witvleeskalveren	27
	2.4.2 Rosévleeskalveren	30
	2.5 Zetmeelaardappelen	32
	2.6 Conclusie	36

3	Veranderingen en aanpassingsmogelijkheden in sectoren	37
3.1	Inleiding	37
3.2	Melkvee	37
3.3	Vleeskalveren	40
3.4	Zetmeelaardappelen	43
3.5	Aanpassingen in de markten	48
3.5.1	Inleiding	48
3.5.2	Zuivelsector	50
3.5.3	Kalfsvleessector	53
3.5.4	Aardappelzetmeelsector	61
3.5.5	Inkomenseffecten in de drie sectoren	66
4	Rol van de overheid	68
4.1	Inleiding	68
4.2	Fasering overgang	68
4.3	Actief flankerende maatregelen	72
4.4	Melkvee	75
4.5	Vleeskalveren	77
4.6	Zetmeelaardappelen	78
5	Conclusies, slotbeschouwing, aanbevelingen	80
5.1	Conclusies	80
5.2	Slotbeschouwing	82
5.3	Aanbevelingen	82
	Literatuur en websites	84
	Bijlagen	88
1	Samenstelling van de klankbordgroep	88
2	Toeslagen naar bedrijfstype en toeslag per ha	89

Woord vooraf

De veranderingen in het Europese landbouwbeleid in de komende jaren houden naar verwachting onder andere in dat de bedrijfstoelagen voor veel landbouwbedrijven sterk zullen dalen. Met het oog op de besluitvorming die in EU-verband zal plaats vinden en de keuzes die in Nederland kunnen worden gemaakt bij de uitvoering van het beleid, heeft het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) aan het LEI gevraagd inzicht te geven in de gevolgen voor de bedrijven met hoge toeslagen per ha, in het aanpassingsvermogen van de betreffende bedrijven en de ketens en in te gaan op de maatregelen die het ministerie eventueel hiervoor zou kunnen nemen. In dit onderzoek is vooral ingegaan op de bedrijfstakken met veel bedrijven met hoge toeslagen, te weten: de melkveehouderij, de vleeskalverhouderij en de akkerbouwbedrijven met zetmeelaardappelen.

Bij de uitvoering van dit onderzoek, dat is gecoördineerd door de heer R. Jongeneel, heeft het projectteam van LEI-onderzoekers waardevolle suggesties gekregen van de leden van de klankbordgroep (zie bijlage). Het LEI dankt de klankbordgroep van harte voor hun medewerking. Voorts dankt het projectteam de heren Buck en Kloosterboer (beiden FrieslandCampina), Swinkels (Van Drie) en De Zeeuw (AVEBE), die vanuit de betreffende productieketens in interviews hun visie op de beleidsverandering hebben willen geven,



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne
Algemeen Directeur LEI

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

De directe, negatieve inkomenseffecten van een overgang van de huidige historisch bepaalde bedrijfstoelagen naar een stelsel van uniforme betalingen per hectare zijn aanzienlijk. De inkomens per bedrijf dalen fors. (Zie hoofdstuk 5 en subparagraaf 3.5.5)

	Per bedrijf		Per hectare	
	weinig intensief	sterk intensief	weinig lintensief	sterk lintensief
<i>Uniforme betaling € 440/ha</i>				
Melkveehouderij	6.320	17.600	134	502
Witvleeskalverhouderij	32.480	77.720	4.060	6.476
Roséveeskalverhouderij	20.560	39.520	790	2.324
Zetmeelaardappelteelt	3.320	17.120	46	222
<i>Uniforme betaling € 300/ha</i>				
Melkveehouderij	12.900	22.500	274	642
Witvleeskalverhouderij	33.600	79.400	4.200	6.616
Roséveeskalverhouderij	24.200	41.900	930	2.464
Zetmeelaardappelteelt	13.400	27.900	186	362
a) Effecten ten opzichte van situatie in 2009; b) Het bedrag van 440 euro is afgeleid van de huidige toeslag- en premiebedragen in Nederland. Het bedrag van 300 euro houdt rekening met een korting als gevolg van een herverdeling tussen de lidstaten en is exclusief een premie voor vergroening; c) Er is geen rekening gehouden met indirecte effecten, zoals de mogelijke daling van de prijs van nuchtere kalveren; d) Voor de akkerbouwbedrijven zijn de effecten gebaseerd op de toeslag voor suiker, die in 2009 maximaal werd.				

S.2 Overige uitkomsten

Vershillende markten zullen uiteenlopend reageren op de toepassing van uniforme betalingen per hectare in plaats van de huidige historisch bepaalde bedrijfstoeslagen.

- De zuivelmarkt zal waarschijnlijk niet reageren. Het aanbod van melk wordt niet beïnvloed. De prijzen van melk en zuivelproducten reageren niet. De gevolgen van de verandering komen voor rekening van de melkveehouders. ([Zie subparagraaf 3.5.2](#))
- De kalfsvleesmarkt, vooral die van witvlees, reageert wel. Deze markt wordt geregisseerd door enkele integraties die contractrelaties hebben met de kalverenhouders. Enerzijds dalen de prijzen van nuchtere kalveren en anderzijds stijgt de prijs van het kalfsvlees voor de consument, zodat per saldo voor de producenten mogelijk nog eenderde deel van het effect overblijft. ([Zie subparagraaf 3.5.3](#))
- De rosékalvsvleesmarkt reageert minder sterk dan de markt voor witvlees omdat deze markt minder specifiek is. De rosévleeskalverhouders zullen de gevolgen voor een groter deel zelf opvangen. ([Zie subparagraaf 3.5.3](#))
- De aardappelzetmeelmarkt zal nauwelijks reageren waardoor de gevolgen grotendeels voor rekening komen van de telers. Wel kan door de afbouw van de EU-marktregelingen voor zetmeel de productie van zetmeel in andere landen afnemen. Dit kan perspectieven geven voor de Nederlandse aardappelzetmeelsector. ([Zie subparagraaf 3.5.4](#))

Gezien de grootte van de daling van de bedrijfstoeslagen voor een aantal bedrijven is te overwegen de verandering verdeeld over enkele jaren te laten plaatsvinden. Voor de geleidelijke overgang naar de nieuwe bedrijfstoeslag wordt een aantal criteria genoemd. Bij een gefaseerde overgang is de communicatie naar de agrariërs van belang. ([Zie paragraaf 4.2](#))

Voor de drie geanalyseerde bedrijfstypen (melkvee-, vleeskalver- en zetmeelakkerbouwbedrijven) die door de toeslagverandering minder inkomsten gaan ontvangen, zijn verschillende flankerende stimuleringsmaatregelen opgesomd. Door deze maatregelen kunnen de ondernemers bepaalde knelpunten in hun bedrijf op het gebied van milieu, dierenwelzijn en verduurzaming van de productie wegnemen. De genoemde maatregelen zijn beoordeeld aan de hand van een aantal criteria. Van belang is dat ondernemers kunnen kiezen uit verschillende mogelijkheden van vergroening. ([Zie paragrafen 4.3, 4.4, 4.5 en 4.6](#))

S.3 Methode

De veranderingen in het Europese landbouwbeleid in de komende jaren houden in dat de bedrijfstoelagen voor veel landbouwbedrijven sterk zullen dalen. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) heeft het LEI gevraagd inzicht te geven in:

- de gevolgen voor de bedrijven met hoge toeslagen per ha
- het aanpassingsvermogen van de betreffende bedrijven en de ketens
- de maatregelen die het ministerie eventueel hiervoor zou kunnen nemen.

Er is allereerst op basis van de gegevens in het Informatienet een beeld gevormd van de actuele situatie van de bedrijven met hoge bedrijfstoelagen. Vervolgens is aan de hand van literatuur, interviews met experts en een analyse van de betreffende markten (zuivel, kalfsvlees en aardappelzetmeel) een beschouwing opgesteld over de mogelijkheden van aanpassing van de bedrijven en productieketens aan de verandering van de bedrijfstoelagen. Daarna is met de klankbordgroep een inventarisatie gemaakt van de mogelijke maatregelen die de overheid kan treffen. ([Zie paragraaf 1.3](#))

Summary

Farm payments after 2013

The approach to declining payments

S.1 Key findings

The direct negative effects on income resulting from the transition from the current historically determined farm payments to a system of uniform payments per hectare are substantial. Farm incomes will fall sharply.

	Per farm		Per hectare	
	low intensity	high intensity	low intensity	high intensity
<i>Uniform payment of €440/ha</i>				
Dairy farms	6,320	17,600	134	502
White veal calf farms	32,480	77,720	4,060	6,476
Pink veal calf farms	20,560	39,520	790	2,324
Starch potato cultivation	3,320	17,120	46	222
<i>Uniform payment of €300/ha</i>				
Dairy farms	12,900	22,500	274	642
White veal calf farms	33,600	79,400	4,200	6,616
Pink veal calf farms	24,200	41,900	930	2,464
Starch potato cultivation	13,400	27,900	186	362
a) Effects relative to the situation in 2009; b) The amount of 440 euros is derived from the current Dutch farm payments and premium amounts. The amount of 300 euros takes account of a reduction due to a redistribution between the Member States and is exclusive of a green premium; c) No account is taken of indirect effects such as a potential decline in the price of newborn calves; d) The effects on the arable farming sector are based on the farm payment for sugar in 2009, which was the maximum amount.				

S.2 Complementary findings

Various markets will exhibit a range of responses to the introduction of uniform payments per hectare to replace the current historically determined farm payments.

- The dairy market will probably not exhibit a response: milk supplies will not be affected and the prices of milk and dairy products will remain unchanged. The cost of the consequences of the transition will be borne by the dairy farmers.
- The veal market, in particular the white veal market, *will* exhibit a response. This market is orchestrated by a number of integrations with contract relationships with veal farmers. The price of newborn calves will decline but the retail price of veal will increase: on balance, the veal farmers may then need to absorb one-third of the effect.
- The pink veal market will exhibit a less pronounced response than the white veal market as the pink veal market is less specific. Pink veal farmers will need to absorb a larger proportion of the cost of the consequences of the transition.
- The potato starch market will exhibit virtually no response, as a result of which the majority of the cost of the consequences will be absorbed by the growers. However, the rundown of the EU starch market regulations could result in a fall in the production of starch in other countries that could in turn offer prospects for the Dutch potato starch sector.

The magnitude of the decline in the farm payments to a number of farms is such that consideration could be given to a transition period of a number of years. A number of criteria have been specified for a phased transition to the new system of farm payments. Communications with the farmers will be important in the event of the implementation of a phased transition.

A variety of flanking incentive measures have been summarised for the three types of farms (dairy, veal calf and starch potato farms) analysed in this study that will receive a lower income on the change in the farm payment system. These measures will enable the farmers to alleviate specific operational environmental, animal welfare and sustainability bottlenecks. The specified measures have been assessed against a number of criteria. It is important to ensure that the farmers can opt for one of a range of opportunities for greener operations.

S.3 Methodology

The changes in the European agricultural policy during the coming years will result in a substantial decline in the farm payments to many farms. The Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation requested LEI to provide an insight into:

- the consequences for farms with high payments per hectare
- the adaptive capacity of the relevant farms and chains
- the potential relevant measures that the Ministry could implement, where applicable

The study began with a review of the data in the Farm Accountancy Data Network to gain an insight into the current situation at the farms that receive high farm payments. This was followed by a study of the available literature, interviews with experts and an analysis of the relevant markets (dairy, veal and potato starch). The resultant information served as the basis of an assessment of the opportunities available to the farms and the production chains to adapt to the modified farm payment system. In conclusion, meetings were held with the sounding board group to make an inventory of the potential measures that could be implemented by the authorities.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en als belangrijk onderdeel ervan de verdeling van de bedrijfstoelagen staat momenteel ter discussie. In het najaar van 2010 heeft de Europese Commissie een aantal opties voor het GLB na 2013 gepresenteerd. Nederland heeft na de hervorming van het GLB in 2003, toen werd besloten om de directe betalingen (premies) te ontkoppelen van de productie en om te zetten in bedrijfstoelagen (single payments), gekozen voor toelagen gebaseerd op een historische referentie. Dit historische model houdt in dat de bedragen per bedrijf afhankelijk zijn van de omvang van de 'premiewaardige productie', zoals graan, melk, suikerbieten, vleeskalveren en zetmeelaardappelen, in het verleden (referentie jaren). Als gevolg van dit model lopen de bedragen per ha in Nederland tussen de bedrijven sterk uiteen.

Het ziet ernaar uit dat het historische model gaat verdwijnen. Een van de redenen voor de vervanging van dat model is dat de huidige verschillen in toelagbedragen per ha op termijn niet zijn te verdedigen. Ook in de opties voor het GLB-na 2013, zoals voorgesteld in de Communicatie van de Commissie (november 2010), wordt dit model niet genoemd voor de toekomst. Zonder vooruit te lopen op het model dat vanaf 2014, direct of eventueel na een aanpassingsperiode van een aantal jaren, voor de toekenning van bedrijfstoelagen zal worden toegepast, kan gesteld worden dat er door het verlaten van het historische model grote veranderingen in de hoogte van de bedrijfstoelagen van individuele bedrijven zullen optreden. In de nieuwe situatie zal mogelijk per land een uniforme betaling per ha gaan gelden. De hoogte van dit bedrag wordt mede bepaald door de omvang van de totale GLB-uitgaven, en de verdeling over pijler 1 (markt en inkomenssteun) en pijler 2 (plattelandontwikkeling). Bij de toekenning van de financiële middelen van pijler 1 voor bedrijfstoelagen is er de mogelijkheid dat enige herverdeling tussen oude en nieuwe lidstaten wordt toegepast, dan wel dat de bedragen per ha tussen de lidstaten geleidelijk meer gelijkheid gaan vertonen. Van de middelen voor bedrijfstoelagen kan ook een deel moeten worden aangewend voor vergroeningsmaatregelen. Voorts kan mogelijk uit het budget van de toelagen de concurrentiekracht en duurzaamheid worden gestimuleerd.

Het voorgaande geeft aan dat de hoogte van de bedrijfstoelag per bedrijf in de komende jaren afhankelijk is van veel factoren. In veel gevallen zal het bedrijf

een duidelijk van het huidige niveau afwijkend bedrag gaan ontvangen. De verandering in de ontvangsten aan toeslagen zal het grootst zijn voor de bedrijven die momenteel een hoge toeslag per ha ontvangen, uitgaande van de situatie na de ontkoppeling van alle premies. Uit eerder onderzoek (De Bont et al., 2006a) is bekend dat het hierbij in Nederland vooral gaat om de volgende drie groepen agrarische ondernemers: melkveehouders met een hoog quotum per ha, vleeskalverhouders en akkerbouwers met zetmeelaardappelen.

1.2 Doel en vraagstelling

De mogelijke veranderingen in het toeslagenbeleid zijn voor het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) aanleiding om het LEI te vragen een aantal zaken te onderzoeken en in beeld te brengen. Het gaat hierbij om de volgende vragen:

1. Hoe hoog zijn de toeslagen per bedrijf en welk deel maken deze bedragen uit van het inkomen van de betreffende bedrijven (naar grootteklassen van bedrijven en gebied)?
2. Wat is, na verandering van het toeslagenbeleid, het aanpassingsvermogen van de betreffende bedrijven respectievelijk van de bedrijfskolom waarvan zijn deel uitmaken? De vraag is ook welke maatregelen de bedrijven zelf kunnen nemen op kortere dan wel langere termijn; wat kan de factor 'tijd' in dit verband voor de bedrijven betekenen? Dus, wat is de dynamiek van de sector en welke rol spelen of kunnen de belangrijkste 'spelers' in de bedrijfskolom spelen bij deze dynamiek?
3. Wat zijn mogelijk adequate flankerende maatregelen voor de betreffende bedrijven? Hierbij wordt ook gekeken naar het tempo van de veranderingen in de bedrijfstoelagen (fasering).

1.3 Methode en uitgangspunten

Voor het beantwoorden van bovengenoemde drie vragen is gekozen voor:

- het gebruik van gegevens van Bedrijveninformatienet voor het beantwoorden van vraag 1 en ook om in financiële termen zicht te hebben op het weerstandsvermogen van de bedrijven om eventueel veranderingen in het inkomen en de opzet van het bedrijf op te vangen;

- gebruik van literatuur, onder meer van eerder onderzoek naar de mogelijke gevolgen van veranderingen in het GLB voor de drie betreffende landbouwsectoren (voor vraag 2);
- houden van interviews met stakeholders, vertegenwoordigers van de ketens, in de drie sectoren (voor vraag 2);
- analyse, kwalitatief en kwantitatief, van de gevolgen van het wegvallen van toeslagen op het aanbod van producten, de prijsontwikkeling en dergelijke in de kalfsvleessector (voor vraag 2);
- analyse van beleidsmogelijkheden die per sector aansluiten op de als antwoord op de tweede vraag gevonden resultaten (voor vraag 3).

Voor de berekening van de directe effecten van de toeslagverandering per landbouwbedrijf is uitgegaan van de resultaten van de bedrijven in het Informatienet van een aantal recente jaren (2005-2009). In deze resultaten zijn de ontvangen Europese toeslagen en premies verdisconteerd. Voor de hoogte van de toeslag per ha in de toekomst is uitgegaan van twee niveaus van uniforme betalingen per ha: 440 euro respectievelijk 300 euro. Het bedrag van 440 euro per ha is het gemiddelde per ha cultuurgrond van de huidige toeslag- en premiebedragen in Nederland (zie bijlage 2). Het bedrag van 300 euro houdt rekening met een korting als gevolg van een herverdeling tussen de lidstaten en is exclusief een premie voor vergroening. Met de effecten van de besteding van de middelen voor vergroening is in de berekeningen geen rekening gehouden.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft op basis van de gegevens in het Informatienet een beeld van de actuele situatie van de bedrijven met hoge bedrijfstoelagen. In hoofdstuk 3 is aan de hand van literatuur, interviews met experts en een analyse van de betreffende markten (zuivel, kalfsvlees en zetmeel) een beschouwing opgesteld over de mogelijkheden van aanpassing van de bedrijven en markten aan de verandering van de bedrijfstoelagen. In dit hoofdstuk is ook berekend wat de effecten zijn van de onder 1.3 genoemde wijzigingen van de bedrijfstoelagen per bedrijf. Hoofdstuk 4 biedt onder meer een inventarisatie van de mogelijke maatregelen die de overheid kan treffen voor de bedrijven die met een forse vermindering van de bedrijfstoelagen te maken zullen krijgen.

2 Situatieschets

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe hoog de toeslagen per bedrijf in de huidige situatie zijn en welk deel ze uitmaken van het inkomen van de bedrijven met een hoge toeslag per ha, te weten: de melkveebedrijven, de vleeskalverbedrijven en de bedrijven met zetmeelaardappelen. Eerst wordt, in paragraaf 2.2, vastgesteld welke typen bedrijven (vooral) hoge toeslagen per ha hebben. In de volgende paragrafen (2.3 tot en met 2.5) wordt ingegaan op de situatie in die sectoren van de landbouw, waarin de bedrijven met hoge toeslagen per hectare (ha) vooral voorkomen.

Bij de analyses op basis van gegevens van het Informatienet wordt gekeken naar de hoogte van de toeslagen per ha en per bedrijf in samenhang met onder meer de bedrijfsomvang en andere structuurkenmerken van het bedrijf (omvang veestapel, veedichtheid, bouwplan, regio) en enkele financiële gegevens, zoals het inkomen uit het bedrijf en de vermogenspositie (solvabiliteit) van het bedrijf. Voor het inkomen is, vanwege de fluctuaties die van jaar op jaar groot kunnen zijn, uitgegaan van een gemiddelde van enkele recente jaren (2007-2009). Vooral de melkveehouderij kende de afgelopen jaren sterke inkomensschommelingen; zo werd een met hoge melkprijzen goed jaar 2008 gevolgd door een sterk tegenvallend jaar 2009 voor de melkveehouders.

2.2 Bedrijven naar toeslag per ha

Tabel 2.1 geeft een beeld van de hoogte van de toeslagen per bedrijfstype en laat zien welke bedrijfstypen vooral hoge toeslagen ontvangen. De tabel is gebaseerd op de werkelijk ontvangen directe betalingen (Europese bedrijfstoeslagen en premies) op de bedrijven die deelnemen aan het Informatienet. Bij de vaststelling van de bedragen per ha is uitgegaan van alle cultuurgrond van de bedrijven.

De grens tussen relatief laag en hoog zou bijvoorbeeld gelegd kunnen worden bij 500 euro per ha cultuurgrond (in Nederland ligt het gemiddelde op circa 440 euro per ha cultuurgrond). Op een kwart van de bedrijven is het niveau hoger dan 500 euro per ha, terwijl ook ongeveer een kwart van de bedrijven geen toeslagen heeft. Er zijn vervolgens relatief veel bedrijven met een hoge

toeslag per ha, dus hoger dan 500 euro, te vinden in de melkveehouderij en vooral in de vleeskalverhouderij, zowel in de witvlees- als in de rosévleesproductie. In de akkerbouw is het aandeel bedrijven met een hoge toeslag duidelijk lager. Dit betreft echter het totaal van de akkerbouwbedrijven. Uit de gegevens van de akkerbouwbedrijven met zetmeelaardappelen blijkt dat hiervan een groot deel wel een hoge toeslag per ha ontvangt (zie paragraaf 2.5).

Tabel 2.1		Aandeel bedrijven in % naar toeslag in euro per ha per type (2005-2009)					
Bedrijfstype	Geen toeslag of ha	0 tot 200	200 tot 500	500 tot 1.000	Meer dan 1.000	Totaal	
Akkerbouw a) b)	5	18	64	13	0	100	
Melkvee	0	2	50	47	1	100	
Vleeskalveren, witvlees	25	0	6	13	56	100	
Vleeskalveren, rosévlees	10	8	6	11	65	100	
Hokdieren	29	23	37	8	3	100	
Overige graasdieren	7	34	45	13	1	100	
Blijvende teelten	93	5	1	1	0	100	
Tuinbouw	86	9	5	0	0	100	
Gewascombinaties	15	31	42	11	0	100	
Veecombinaties	1	10	47	36	5	100	
Gewas/vee combinaties	9	31	43	13	3	100	
Totaal	25	13	38	22	3	100	

a) Alle akkerbouwbedrijven; paragraaf 2.5 gaat in op de akkerbouwbedrijven met zetmeelaardappelen; b) De toeslag voor met name akkerbouwbedrijven is vanwege de herziening van het suikerbeleid opgelopen in de jaren 2005-2009. De actuele bedrijfstoeslag is voor deze bedrijven dan ook hoger (De Bont et al., 2006b).
Bron: Informatienet.

Hoewel de bedrijven met hoge toeslagen per ha vooral te vinden zijn onder de melkvee-, vleeskalver- en zetmeelaardappelbedrijven, zijn er ook andere bedrijven met relatief hoge toeslagen per ha. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de combinatiebedrijven, vooral bij de veecombinaties (bedrijven met bijvoorbeeld melkvee en varkens en of pluimvee). In de analyses in dit rapport wordt op deze andere bedrijfstypen niet verder ingegaan, omdat de bedrijven die hieronder vallen onderling sterk verschillen en niet als een herkenbare groep kunnen worden gerepresenteerd.

2.3 Melkvee

Melkveebedrijven hebben bedrijfstoelagen die vooral afkomstig zijn van de in 2004 geïntroduceerde premie op melk en daarnaast van de eerder door de EU ingestelde dierpremies en ook van de eerdere ha-premies voor de teelt van snijmais en dergelijke. Het gemiddelde toeslagbedrag per melkveebedrijf van 25.000 euro maakt deel uit van een totaal aan bedrijfsopbrengsten van 250.000 tot 300.000 euro per bedrijf per jaar. Dit bedrag is vooral afhankelijk van de hoogte van de melkprijs die de veehouder ontvangt.

Binnen de melkveehouderij is er, rond een gemiddeld bedrag van ruim 500 euro, een grote spreiding in de hoogte van de toeslag per ha (tabel 2.2). Bijna een kwart van de bedrijven heeft een toeslag van minder dan 400 euro per ha en op bijna 10% van de bedrijven is het bedrag meer dan 800 euro. De bedrijven met gemiddeld het laagste toeslagbedrag (lager dan 400 euro per ha) hebben gemiddeld minder melkkoeien dan de bedrijven met een hoger toeslagbedrag per ha. De bedrijven met gemiddeld de laagste toeslag per ha hebben ook gemiddeld het laagste inkomen uit bedrijf. De toeslagen vertegenwoordigen voor deze bedrijven een relatief groot deel van dat inkomen. Alleen op de bedrijven met het hoogste toeslagbedrag per ha (meer dan 800 euro per ha) is dit aandeel van de bedrijfstoelagen in het inkomen hoger. Dit zijn de bedrijven met gemiddeld de grootste melkveestapel.

Vastgesteld kan worden dat, uitgezonderd de bedrijven met de hoogste toeslagen per ha, de melkveebedrijven met een verschillend toeslagbedrag per ha gemiddeld ongeveer een gelijke bedrijfsoppervlakte van 45 tot 50 ha hebben, maar een met de bedrijfstoelage per ha oplopende omvang van de melkveestapel. De bedrijven met de hoogste toeslagen per ha hebben minder grond ter beschikking, maar hebben wel de grootste melkveestapel. Tabel 2.2 duidt al op de samenhang tussen de toeslag per ha en een oplopende intensiteit (veedichtheid in aantal melkkoeien per ha).

Tabel 2.2 Kenmerken melkveebedrijven naar hoogte van de toeslag in euro per ha (2007-2009)

	Tot 400	400 tot 500	500 tot 600	600 tot 800	Meer dan 800	Totaal respectievelijk gemiddeld
Aantal steekproefbedrijven	243	246	235	239	81	1.044
Idem (%)	23	24	23	23	8	100
Aantal ha	49	49	47	45	39	47
Aantal koeien	60	72	77	85	98	76
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	28	44	48	53	60	45
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro)	16	22	26	30	36	25
Toeslag in % van inkomen ¹	57	50	53	57	59	55
Toeslag euro per ha	324	451	544	674	920	524

Bron: Informatienet.

Tabel 2.3 Kenmerken (alle) melkveebedrijven naar intensiteit (2007-2009)

	Extensief melkvee (tot 1,85 melkkoe/ha)	Intensief melkvee (meer dan 1,85 melkkoe/ha)	Totaal respectievelijk gemiddeld
Aantal steekproefbedrijven	695	349	1.044
Idem (%)	67	33	100
Aantal ha	49	42	47
Aantal koeien	69	90	76
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	43	49	45
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro)	23	28	25
Toeslag in % van inkomen ¹	53	57	55
Toeslag euro per ha	467	666	524

Bron: Informatienet.

¹ Inkomen uit bedrijf resulteert uit de opbrengsten, betaalde kosten en afschrijvingen en de buitengewone baten en lasten. Het geeft weer welk bedrag op jaarbasis als inkomen resteert vanuit de bedrijfsactiviteiten, waar ook de inkomstenstoeslagen en inkomsten uit verbredingsactiviteiten onder worden verstaan.

In tabel 2.3 is nader gespecificeerd dat de intensievere melkveebedrijven (met meer dan 1,85 melkkoe/ha) een hoger toeslagbedrag per ha ontvangen. Deze intensievere bedrijven, de groep vertegenwoordigt een derde van alle melkveebedrijven, hebben gemiddeld duidelijk meer melkkoeien (per bedrijf) en minder grond dan de extensievere bedrijven. Het inkomen (per bedrijf) van de intensievere bedrijven is gemiddeld wat hoger dan van de extensievere melkveebedrijven. Het aandeel van de toeslagen in het inkomen loopt tussen de intensievere en extensievere bedrijven nog niet sterk uiteen bij het onderscheid dat is gemaakt in tabel 2.3.

Tabel 2.4	Kenmerken (intensieve) melkveebedrijven naar intensiteit (2007-2009)		
	1,85 tot 2 melkkoe/ha	2 tot 3 melkkoe/ha	meer dan 3 melkkoe/ha
Aantal steekproefbedrijven	126	192	31
Idem (% van alle melkveebedrijven)	12	18	3
Aantal ha	47	40	35
Aantal koeien	85	90	119
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	62	37	66
toeslag per bedrijf (x 1.000 euro)	27	28	33
Toeslag in % van inkomen	43	75	51
Toeslag euro per ha	577	703	947
Bron: Informatienet.			

Bij een verdere onderverdeling van de bedrijven met meer dan 1,85 melkkoeien per ha (in tabel 2.4) blijkt dat de bedrijven met 2 tot 3 melkkoeien per ha voor het inkomen sterker afhankelijk zijn van de toeslag dan de bedrijven in de beide andere groepen. De meest intensieve bedrijven (>3 melkkoeien per ha) en ook de groep bedrijven met 1,85 tot 2 melkkoeien per ha realiseerden een duidelijk hoger inkomen, waardoor zij minder afhankelijk zijn van de toeslag. Een verklaring voor het hogere inkomen van de 3% meest intensieve bedrijven is dat deze gemiddeld aanzienlijk meer melkkoeien hebben dan de minder intensieve bedrijven. Het lagere inkomen van de bedrijven met 2 tot 3 melkkoeien per ha kan mede worden toegeschreven aan hogere kosten voor de aankoop van voer; per koe zijn de voerkosten ruim 100 euro hoger dan op de bedrijven met 1,85 tot 2 melkkoeien per bedrijf. Ook de rentekosten van de bedrijven met 2 tot 3 koeien per ha zijn wat hoger.

Omvang bedrijven

Tabel 2.5 geeft aan dat grootste melkveebedrijven (in aantal melkkoeien en in ha) gemiddeld een iets hoger toeslagbedrag per ha ontvangen dan de middengrote en een duidelijk hoger bedrag dan de kleinere melkveebedrijven. Met het oplopen van de toeslagbedragen per ha en per bedrijf is hier ook te zien dat het aandeel ervan in het inkomen toeneemt. Het verschil wat dit betreft is vrij beperkt tussen de grote en de middengrote respectievelijk de kleinere bedrijven, maar minder groot dan bij de hier boven gepresenteerde indeling naar intensiteit. Gemiddeld is, zo illustreert de tabel ook, het inkomen duidelijk hoger naarmate het bedrijf groter is. Overigens is dit wel afhankelijk van de financiering van het bedrijf, zie ook tabel 2.8.

Tabel 2.5	Kenmerken melkveebedrijven naar aantal koeien (2007-2009)			
	tot 70 koeien	70 tot 140 koeien	meer dan 140 koeien	Totaal respectievelijk gemiddeld
Aantal steekproefbedrijven	455	420	169	1.044
Idem (%)	44	40	16	100
Aantal ha	33	56	105	47
Aantal koeien	48	94	184	76
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	31	56	91	45
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro)	16	31	58	25
Toeslag in % van inkomen	51	55	64	55
Toeslag euro per ha	484	548	551	524

Bron: Informatienet.

Verdeling melkbedrijven naar regio

Op basis van tabel 2.6 kan worden geconstateerd dat de melkveebedrijven in de zandgebieden gemiddeld de hoogste toeslagen per ha hebben. De bedrijven in deze gebieden zijn van oudsher in oppervlakte duidelijk kleiner en intensiever van aard dan de melkveebedrijven in de klei- en de veengebieden. De bedrijven in de zandgebieden hebben gemiddeld overigens ook een kleinere melkveestapel en een lager inkomen dan in de beide andere gebieden. De melkveebedrijven in de veen-/weidegebieden scoren gemiddeld ondanks de laagste toeslagbedragen per ha het hoogst qua inkomen en zijn voor het inkomen dan ook het minst afhankelijk van de toeslagen. De melkveehouderijbedrijven in de veen-/weidegebieden hebben een wat hoger inkomen mede omdat de voerkos-

ten wat lager zijn. De bedrijven in deze gebieden zijn dus minder kwetsbaar voor verandering in het toeslagenstelsel.

Tabel 2.6		Kenmerken melkveebedrijven naar grondsoort/regio (2007-2009) a)			
	Klei	Veen/weide	Zand	Totaal respectievelijk gemiddeld	
Aantal steekproefbedrijven	139	458	447	1.044	
Idem (%)	13	44	43	100	
Aantal ha	51	53	40	47	
Aantal koeien	82	79	71	76	
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	47	49	41	45	
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro)	29	24	24	25	
Toeslag in % van inkomen	60	50	58	55	
Toeslag euro per ha	561	456	589	524	

a) Indeling op basis van CBS 14 gebiedsindeling:
klei = Bouwhoek/Hogeland; IJsselmeerpolders; rivierengebied; zuidwestelijk akkerbouwgebied; Zuidwest-Brabant;
zand = oostelijk, centraal en zuidelijk veehouderij gebied;
veen/weide = overige 6 landbouwgebieden (inclusief Zuid-Limburg).
Bron: Informatienet.

Verdeling melkbedrijven naar intensiteit

Bijna twee derde van de melkveebedrijven in Nederland is extensief, althans deze hebben een veedichtheid lager dan 1,85 melkkoe per ha (tabel 2.7). In sommige gebieden, bijvoorbeeld in de landbouwgebieden in de Noordelijke provincies en in Waterland en in de droogmakerijen, is dat aandeel nog beduidend hoger, namelijk ruwweg 80 respectievelijk 90%. In het Zuidelijk veehouderijgebied heeft echter minder dan een derde van de melkveebedrijven een extensief karakter en in het Oostelijk veehouderijgebied is dat ongeveer 55%. 'Slechts' 4% van de melkveebedrijven in Nederland heeft meer dan 3 melkkoeien per ha en ruim de helft van deze meest intensieve melkveebedrijven is te vinden in het Zuidelijk veehouderijgebied.

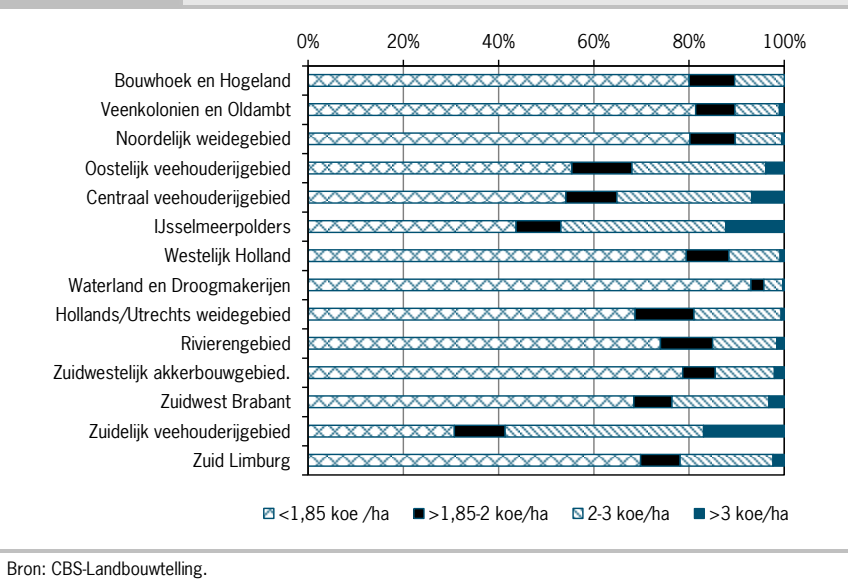
Tabel 2.7 Aantal in- en extensieve melkveebedrijven in 2010

	Tot 1.85 koe/ha	1,85 tot 2 koe/ha	2 tot 3 koe/ha	Meer dan 3 koe/ha	Totaal
Bouwhoek en Hogeland	461	55	60	0	576
Veenkoloniën en Oldambt	486	49	56	6	597
Noordelijk weidegebied	3.551	421	434	22	4.428
Oostelijk veehouderijgebied	2.421	550	1.229	169	4.369
Centraal veehouderijgebied	473	94	247	60	874
IJsselmeerpolders	121	26	96	34	277
Westelijk Holland	758	85	103	8	954
Waterland en Droogmakerijen	305	9	13	1	328
Hollands/Utrechts weidegebied	1.187	213	317	11	1.728
Rivierengebied	575	85	105	12	777
Zuidwestelijk akkerbouwgebied	266	23	42	7	338
Zuidwest-Brabant	171	20	51	8	250
Zuidelijk veehouderijgebied	733	255	995	405	2.388
Zuid-Limburg	118	14	33	4	169
Totaal Nederland	11.626	1.899	3.781	747	18.053

Bron: CBS-Landbouwtelling.

Figuur 2.1 laat vervolgens een nadere onderverdeling van de melkveebedrijven zien. Hieruit blijkt dat in het Zuidelijk Veehouderijgebied en in de IJsselmeerpolders naar verhouding de meeste bedrijven met een hoge veedichtheid, vanaf 2 respectievelijk 3 melkkoeien per ha, gelokaliseerd zijn. Daarop volgen de andere veehouderijgebieden (Centraal en Oostelijk).

Figuur 2.1 Aandeel (alle) melkveebedrijven naar regio en intensiteit in 2010



Financiële weerstand bedrijven

De solvabiliteit van de melkveebedrijven in Nederland is gemiddeld bijna 70%. De bedrijven die het meest met vreemd vermogen zijn gefinancierd (12% van de bedrijven heeft een solvabiliteit lager dan 50%), hebben gemiddeld een iets lagere toeslag per ha dan de volgende groep bedrijven met een solvabiliteit van 50-75% (tabel 2.8). De bedrijven met een solvabiliteit van minder dan 50% zijn in oppervlakte en omvang van de melkveestapel duidelijk groter dan de bedrijven die minder sterk met vreemde middelen zijn gefinancierd. De melkveebedrijven met de laagste solvabiliteit behalen overigens uit bedrijf een lager inkomen dan de minder zwaar met vreemde middelen gefinancierde bedrijven. Het aandeel van de toeslagen in het inkomen is op deze bedrijven erg hoog. Gezien dit lagere inkomensniveau in combinatie met het gemiddeld hogere toeslagbedrag per bedrijf, zijn deze bedrijven het meest kwetsbaar voor verandering van het toeslagstelsel.

Tabel 2.8 Kenmerken melkveebedrijven naar solvabiliteit (2007-2009)				
Solvabiliteit (eigen vermogen in % van totaal vermogen bedrijf)	Tot 50%	50 tot 75%	Meer dan 75%	Totaal respectievelijk gemiddeld
Aantal steekproefbedrijven	127	476	441	1.044
Idem (%)	12	46	42	100
Aantal ha	71	50	39	47
Aantal koeien	115	83	61	76
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	36	40	51	45
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro)	38	27	20	25
Toeslag in % van inkomen	103	68	38	55
Toeslag euro per ha	533	541	499	524

Bron: Informatienet.

Conclusie

Tussen de melkveebedrijven zijn er grote verschillen in de toeslagbedragen per ha. De hoogte van de toeslag per ha is echter niet of nauwelijks bepalend voor de mate waarin melkveebedrijven voor het inkomen uit het bedrijf afhankelijk zijn van de toeslagen (zie tabel 2.2). De bedrijven met de laagste toeslagen per ha blijken relatief sterk afhankelijk van de toeslagen. Voor deze bedrijven kan de situatie in de toekomst ongeveer gelijk blijven wanneer er in plaats van de historische bedrijfstoeslag een uniforme betaling per ha van circa 300 euro zou komen.

Aan de andere kant van het spectrum staan de qua melkveestapel grote en qua veedichtheid intensieve bedrijven. Deze hebben juist veel te verliezen met het introduceren van een uniforme betaling per ha in plaats van een historisch bepaalde bedrijfstoeslag. Deze groep van bedrijven realiseerde ten opzichte van alle melkveebedrijven een hoger dan gemiddeld inkomen. Op deze bedrijven maakten de toeslagen de laatste jaren (2007-2009) gemiddeld een iets hoger deel uit van het inkomen uit het bedrijf dan op alle melkveebedrijven.

Naar regio onderscheiden zijn het vooral melkveebedrijven in de zandgebieden en daarnaast in de kleigebieden die een nadeel zullen ondervinden van de vervanging van historische toeslagen door een uniforme betaling per ha. De relatief zwaar gefinancierde bedrijven, met een solvabiliteit lager dan 50%, zijn het meest kwetsbaar voor een daling van de toeslag per ha, doordat zij sterker afhankelijk zijn van de toeslagen. De gemiddeld kleinere bedrijven met een lage financieringslast zijn veel minder gevoelig hiervoor.

2.4 Vleeskalveren

De vleeskalverbedrijven hebben gemiddeld duidelijk een hogere toeslag per ha dan de bedrijven van de andere bedrijfstypen. De hoge toeslagbedragen per ha hangen mede samen met de relatief geringe oppervlakte van deze bedrijven ten opzichte van de akkerbouw- en de melkveebedrijven. Het gemiddelde toeslagbedrag per bedrijf van de vleeskalverbedrijven is echter wel ongeveer gelijk aan dat van de zetmeelaardappelbedrijven. De toeslagen per bedrijf maken vooral op de vleeskalverbedrijven met contractproductie (omgerekend) een aanzienlijk deel, ongeveer een kwart, uit van de totale bedrijfsopbrengsten.

Binnen de vleeskalversector wordt onderscheid gemaakt tussen de bedrijven die witvlees en rosévlees produceren. De slachtpremies die tot en met 2009 werden toegekend, waren voor de witvleeskalveren lager (basisbedrag 50 euro per dier) dan voor de rosékalveren (basis 80 euro per dier, gelijk aan het premiebedrag voor volwassen runderen); vanwege kortingen voor overschrijding van het referentieaantal dieren met een premie en de zogenoemde modulatiekortingen waren de premies per dier in de praktijk lager. Bij de witvleesproductie gaat het bij het overgrote deel van de vleeskalverbedrijven om contractproductie, namelijk om meer dan 90%. Bij de rosévleesproductie is dat in ongeveer de helft van de bedrijven het geval.

De witvleesproductie vindt sinds ruim vijftig jaar vooral plaats in de Gelderse Vallei, op de Veluwe en in Brabant. De rosékalfsvleesproductie, waarbij de kalveren langer worden aangehouden, is later van start gegaan en laat over de afgelopen tien jaar nog een duidelijke toename zien. De rosévleesproductie is meer verspreid dan de witvleesproductie in Nederland en voor een belangrijk deel te vinden op bedrijven die eerder vleesstieren tot een wat hogere leeftijd van circa 1,5 jaar aanhielden.

Voor de navolgende analyses zijn de ontvangen slachtpremies in de beschouwing genomen jaren (2005-2009) beschouwd als bedrijfstoeslagen. Overigens ontvangen de vleeskalverhouders ook toeslagen op basis van andere dieren en de teelt van snijmais en dergelijke.

2.4.1 Witvleeskalveren

De toeslagen per ha zijn voor de witvleesbedrijven gemiddeld circa 5.000 euro per ha en daarbinnen duidelijk het hoogst op de qua aantal vleeskalveren grotere vleeskalverbedrijven (tabel 2.9). Deze grotere bedrijven, die driekwart van de populatie vertegenwoordigen, hebben minder ha per bedrijf. De toeslagen overtreffen over de afgelopen jaren gemiddeld het inkomen uit het bedrijf. Dat

geldt zowel voor de kleinere vleeskalverbedrijven met een gemiddeld lager toeslagbedrag als voor de grotere bedrijven met een hoger bedrag per ha.

Tabel 2.9		Kenmerken witvleeskalveren bedrijven naar toeslag in euro per ha (2005-2009)		
	Tot 2.000	Meer dan 2.000	Totaal respectievelijk gemiddeld	
Aantal steekproefbedrijven	27	82	109	
Idem (%)	25	75	100	
Aantal ha	13	7	9	
Aantal vleeskalveren	435	824	682	
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	20	45	36	
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro)	26	56	45	
Toeslag in % van inkomen	132	123	125	
Toeslag euro per ha	1.955	8.313	4.910	

Bron: Informatienet.

Tabel 2.9 laat ook zien dat ongeacht de omvang van de vleeskalverstapel op het bedrijf de toeslagen over de afgelopen jaren gemiddeld hoger zijn geweest dan het inkomen uit het bedrijf. De toeslagbedragen per ha zijn op de grotere bedrijven met een groter aantal kalveren (duidelijk) hoger dan op de kleinere bedrijven (tabel 2.10).

Tabel 2.10		Kenmerken witvleeskalverbedrijven naar aantal kalveren (2005-2009)		
	Tot 1.000 kalveren	Meer dan 1.000 kalveren	Totaal respectievelijk gemiddeld	
Aantal steekproefbedrijven	66	43	109	
Idem (%)	61	39	100	
Aantal ha	8	12	9	
Aantal vleeskalveren	554	1227	682	
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	31	59	36	
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro)	36	83	45	
Toeslag in % van inkomen	118	141	125	
Toeslag euro per ha	4.293	6.723	4.910	

Bron: Informatienet.

Tabel 2.11		Kenmerken witveeskalverbedrijven naar solvabiliteit (2005-2009)		
	Tot 50%	Meer dan 50%	Totaal respectievelijk gemiddeld	
Aantal steekproefbedrijven	41	68	109	
Idem (%)	38	62	100	
Aantal ha	8	10	9	
Aantal vleeskalveren	944	568	682	
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	26	41	36	
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro)	58	40	45	
Toeslag in % van inkomen	226	98	125	
Toeslag euro per ha	6.980	4.132	4.910	

Bron: Informatienet.

De solvabiliteit van de vleeskalverbedrijven is gemiddeld omstreeks 60%. De bedrijven zijn dus relatief zwaar met vreemde middelen gefinancierd, hoewel bij de bedrijven met contractproductie het voer en de nuchtere kalveren (nuka's) eigendom zijn van de contractaanbieder. De bedrijven met de laagste solvabiliteit zijn gemiddeld de relatief grote vleeskalverbedrijven met de hoogste toeslagbedragen, ook per ha (tabel 2.11). Op deze bedrijven overtreffen de toeslagen het inkomen aanzienlijk. Dat maakt deze bedrijven in financieel opzicht extra kwetsbaar. De bedrijven met een hogere solvabiliteit zijn gemiddeld qua veestapel aanzienlijk kleiner, maar realiseren niettemin een hoger inkomen. Ten minste voor een deel hangt dit samen met lagere financieringslasten.

Conclusie

Naarmate het witveeskalverbedrijf groter is, is in de regel het inkomen uit bedrijf hoger, maar de relatieve afhankelijkheid van de bedrijfstoelagen voor het inkomen is op alle witveesbedrijven zeer hoog. Gegeven de zeer hoge toeslagbedragen per ha hebben de grotere witveesbedrijven zeer veel te verliezen aan inkomsten uit toeslagen bij een stelselwijziging. De grotere bedrijven zijn veelal ook kwetsbaarder vanwege de lagere solvabiliteit.

2.4.2 Roséveleskalveren

De roséveleskalverbedrijven zijn ten opzichte van de witvelesbedrijven gemiddeld in oppervlakte groter en hebben gemiddeld per ha een duidelijk lager toeslagbedrag, maar dit wel bij een gemiddeld hoger toeslagbedrag per bedrijf dan de witveleskalverbedrijven. De rosévelesbedrijven hebben verder gemiddeld een duidelijk lager inkomen behaald in de afgelopen jaren dan de witvelesbedrijven (tabel 2.12). De afhankelijkheid van de toeslagen is dus op de rosévelesbedrijven (nog) hoger dan op de witvelesbedrijven. De inkomensafhankelijkheid onder de rosévelesbedrijven is hoger op de bedrijven met de hoogste toeslagen per ha (vanaf 2.000 euro per ha, tabel 2.12) en met meer kalveren (meer dan 300, tabel 2.13).

De solvabiliteit van de rosévelesbedrijven is, mede door het grotere areaal landbouwgrond per bedrijf, weliswaar gemiddeld hoog (ook vergeleken met melkveebedrijven) en duidelijk hoger dan bij de witvelesbedrijven. Daarom wordt voor rosévelesbedrijven een onderscheid gemaakt naar een eigen vermogensaandeel van meer of minder dan 80% (in plaats van 50% bij de witvelesbedrijven, tabel 2.14). De rosébedrijven met een hoger aandeel eigen vermogen realiseerden in de jaren 2005-2009 gemiddeld ondanks een kleinere veestapel een hoger inkomen. De meest solvabele bedrijven zijn in die zin minder afhankelijk van de toeslagen.

Tabel 2.12	Kenmerken roséveleskalverbedrijven naar toeslag in euro per ha (2005-2009)		
	Tot 2.000	Meer dan 2.000	Totaal respectievelijk gemiddeld
Aantal steekproefbedrijven	24	20	44
Idem (%)	55	45	100
Aantal ha	26	17	23
Aantal vleeskalveren	259	402	317
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	22	17	20
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro)	32	47	38
Toeslag in % van inkomen	144	284	191
Toeslag euro per ha	1.205	2.715	1.669
Bron: Informatienet.			

Tabel 2.13 Kenmerken roséveeskalverbedrijven naar aantal kalveren (2005-2009)

	Tot 300 kalveren	Meer dan 300 kalveren	Totaal respectievelijk gemiddeld
Aantal steekproefbedrijven	24	20	44
Idem (%)	55	45	100
Aantal ha	17	31	23
Aantal vleeskalveren	168	526	317
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	13	30	20
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro)	20	63	38
Toeslag in % van inkomen	158	210	191
Toeslag euro per ha	1.207	2.015	1.669

Bron: Informatienet.

Tabel 2.14 Kenmerken roséveeskalverbedrijven naar solvabiliteit (2005-2009)

	Meer dan 80%	Tot 80%	Totaal respectievelijk gemiddeld
Aantal steekproefbedrijven	21	23	44
Idem (%)	48	52	100
Aantal ha	20	26	23
Aantal vleeskalveren	272	365	317
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	26	14	20
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro)	31	45	38
Toeslag in % van inkomen	120	330	191
Toeslag euro per ha	1.549	1.767	1.669

Bron: Informatienet.

Conclusie

De roséveesbedrijven hebben gemiddeld ook een (zeer) hoog toeslagbedrag per ha, al is het gemiddeld wel aanzienlijk lager dan van de witveesbedrijven. Bij stelselwijziging hebben deze roséveesbedrijven dan ook veel te verliezen. De gemiddeld lage inkomens maakt dat de bedrijven kwetsbaar zijn, zij het dat de vermogenspositie relatief goed is vanwege het bezit van grond. Tussen de roséveesbedrijven zijn er grote verschillen in intensiteit; voor de intensievere

bedrijven kunnen de effecten van beleidswijziging vergelijkbaar zijn met de witvleesbedrijven.

2.5 Zetmeelaardappelen

De bedrijven met zetmeelaardappelen hebben toeslagen die (vooral) afkomstig zijn van de teelt van akkerbouwgewassen (marktordeningsgewassen). Naast zetmeelaardappelen gaat het vooral om suikerbieten¹ en granen. Bij de vaststelling van de toeslagen voor onderstaande analyse is ook ingerekend het nog gekoppelde deel (60%) van de zetmeelpremie.

Gemiddeld hebben de zetmeelaardappelbedrijven een toeslag per ha van ongeveer 575 euro en komen in die zin gemiddeld dus wat hoger uit dan de melkveebedrijven, maar aanzienlijk lager dan de vleeskalverbedrijven. De zetmeelaardappelbedrijven zijn echter, ook ten opzichte van de melkveebedrijven, gemiddeld duidelijk groter in oppervlakte, zodat het totale bedrag aan toeslagen per bedrijf ook duidelijk hoger is dan op de melkveebedrijven en vergelijkbaar is met de bedragen op de vleeskalverbedrijven. Het gemiddelde toeslagbedrag per zetmeelaardappelbedrijf van meer dan 40.000 euro maakt deel uit van een totaal aan bedrijfsopbrengsten van ongeveer 250.000 euro per jaar. Bij de zetmeelaardappelbedrijven is de spreiding in de toeslagen per ha overigens wel wat kleiner dan bij de melkveebedrijven (tabel 2.15).

Onder de zetmeelaardappelbedrijven zijn de toeslagen per ha het hoogst op de bedrijven met een groter aandeel zetmeelaardappelen in het bouwplan (zie tabel 2.15 en ook tabel 2.16); per ha zijn de toeslagbedragen - op basis van de oorspronkelijke premies - het hoogst voor zetmeelaardappelen, daarna volgen suikerbieten en granen. De bedrijven met meer zetmeelaardappelen (>40%) in het bouwplan blijken de afgelopen jaren (2005-2009) voor het inkomen duidelijk meer afhankelijk van de toeslag dan de bedrijven met een minder hoge teeltfrequentie van de zetmeelaardappelen. Echter, aan de hand van tabel 2.15 kan ook worden vastgesteld dat juist de bedrijven met een toeslag van 550-650 euro per ha het meest afhankelijk van de toeslag zijn voor het inkomen. Gemiddeld hebben de bedrijven in deze tussengroep van bedrijven opmerkelijk

¹ In de gegevens is uitgegaan van de werkelijk in de genoemde jaren ontvangen bedragen aan bedrijfstoelagen. Vanwege de herziening van het EU-suikerbeleid zijn de bedragen voor de compensatie van de verlaging van de minimumbietenprijs in de jaren 2005-2009 toegenomen.

veel minder grond. De bedrijfsomvang speelt hier dus (ook) een rol, evenals mogelijk andere factoren, zoals de teelt van andere gewassen.

Tabel 2.15		Kenmerken zetmeelaardappelbedrijven naar toeslag in euro per ha (2005-2009)			
	Tot 550 euro	550 tot 650	Meer dan 650	Totaal respectievelijk gemiddeld	
Aantal steekproefbedrijven	67	41	47	155	
Idem (%)	43	26	30	100	
Aantal ha	80	59	84	74	
Aantal ha zetmeel	27	23	43	30	
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	39	33	79	48	
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro) a)	36	35	63	43	
Toeslag in % van inkomen	93	106	79	90	
Toeslag euro per ha	452	600	744	577	

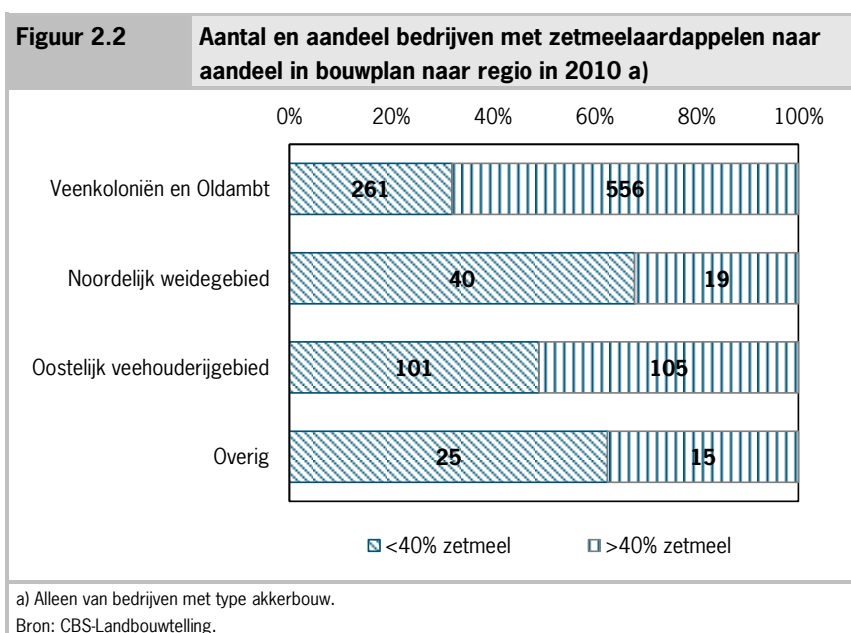
a) De toeslag voor akkerbouwbedrijven is vanwege de herziening van het suikerbeleid opgelopen in de jaren 2005-2009. De actuele bedrijfstoeslag is voor deze bedrijven dan ook hoger (De Bont et al., 2006b).
Bron: Informatienet.

Tabel 2.16		Kenmerken zetmeelaardappelbedrijven naar aandeel zetmeelaardappelen (2005-2009)		
	Tot 40% zetmeel-aardappelen	Meer dan 40% zetmeel-aardappelen	Totaal respectievelijk gemiddeld	
Aantal steekproefbedrijven	68	87	155	
Idem (%)	44	56	100	
Aantal ha	72	77	74	
Aantal ha zetmeel	22	38	30	
Inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	44	51	48	
Toeslag per bedrijf (x 1.000 euro) a)	35	51	43	
Toeslag in % van inkomen	80	98	90	
Toeslag euro per ha	487	661	577	

a) Zie voorgaande tabel.
Bron: Informatienet.

Regionale verdeling

De akkerbouwbedrijven met zetmeelaardappelen komen vooral voor in de provincies Groningen, Drenthe en Overijssel in het landbouwgebied Veenkoloniën en Oldambt (figuur 2.3). Ook het daaraan grenzende Oostelijk veehouderijgebied, dit omvat onder meer een groot deel van Drenthe, kent nog vrij veel akkerbouwbedrijven met zetmeelaardappelen. In het gebied Veenkoloniën en Oldambt zijn vooral de akkerbouwbedrijven met meer dan 40% zetmeelaardappelen in het bouwplan te vinden.



Financiële weerstand

De solvabiliteit van de zetmeelaardappelbedrijven is gemiddeld meer dan 75%. Dit is dus duidelijk hoger dan van de (wit)vleeskalverbedrijven en ook wat hoger dan van de melkveebedrijven. De groep zetmeelaardappelbedrijven met de laagste solvabiliteit (minder dan 70%) heeft ook het laagste inkomen van de zetmeelaardappelbedrijven en is dus in die zin het meest kwetsbaar, te meer daar de toeslagen het inkomen op deze bedrijven duidelijk overtreffen (tabel 2.17). Het toeslagbedrag per ha van deze relatief zwaar gefinancierde bedrijven is lager dan van de volgende twee groepen bedrijven met een hoger aandeel eigen vermogen. Dit kan het gevolg zijn van een lager aandeel markt-orderingsgewassen in het bouwplan op de zwaarst gefinancierde bedrijven.

Mogelijk speelt hierbij een rol dat de zwaarst gefinancierde bedrijven al meer geïnvesteerd hebben in een omschakeling naar andere gewassen en dergelijke dan wel in uitbreiding van de oppervlakte van het bedrijf, zonder daarbij toeslagrechten aan te kopen.

Tabel 2.17		Kenmerken zetmeelaardappelbedrijven naar solvabiliteit (2005-2009)			
Solvabiliteit (eigen vermogen in % van totaal vermogen bedrijf)	Tot 70%	70-80%	Meer dan 80%	Totaal respectievelijk gemiddeld	
aantal steekproefbedrijven	48	47	60	155	
idem (%)	31	30	39	100	
aantal ha	92	92	55	74	
aantal ha zetmeel	36	37	23	30	
inkomen per bedrijf (x 1.000 euro)	33	77	40	48	
toeslag per bedrijf (x 1.000 euro) a)	50	53	33	43	
toeslag in % van inkomen	153	68	82	90	
toeslag euro per ha	547	571	611	577	
a) Zie voorgaande tabel. Bron: Informatienet.					

Opmerkelijk is, bij een gemiddeld gelijke bedrijfsoppervlakte en een gelijk aandeel zetmeelaardappelen in het bouwplan (circa 40%), het grote verschil in gemiddeld inkomen tussen de bedrijven met een solvabiliteit van minder dan 70% en van 70 tot 80%. Naast verschillen in financieringslasten (rente) kunnen hiervoor verschillen in opbrengsten en andere kosten dan de financieringslasten bepalend zijn.

De bedrijven met de sterkste vermogenspositie (solvabiliteit hoger dan 80%) zijn gemiddeld duidelijk kleiner in oppervlakte en realiseren niettemin een wat hoger inkomen dan de veel grotere, maar relatief zwaar gefinancierde bedrijven. De minder met vreemde middelen gefinancierde bedrijven hebben gemiddeld overigens ook het hoogste toeslagbedrag per ha van de zetmeelaardappelbedrijven, maar gemiddeld zijn de verschillen hierin met de andere groepen bedrijven vrij beperkt. Het toeslagbedrag per bedrijf is op de bedrijven met de hoogste solvabiliteit wel 20.000 euro lager.

Conclusie

De afhankelijkheid van de bedrijfstoelagen voor het inkomen is aanzienlijk voor de zetmeelaardappelbedrijven; vanwege de herziening van het suikerbeleid is

deze nog enigszins hoger dan in de tabellen staat aangeduid. Tussen de onderscheiden groepen zetmeelaardappelbedrijven zijn er overigens nog grote verschillen in het aandeel van de toeslagen in het inkomen. Het meest kwetsbaar lijken de grotere zetmeelaardappelbedrijven met een relatief zware financieringslast. Voor een deel zijn dit bedrijven van jongere ondernemers die het nog vrij recent hebben overgenomen en van ondernemers die veel geïnvesteerd hebben in de uitbreiding of modernisering van het bedrijf.

2.6 Conclusie

Dit hoofdstuk maakt onder meer inzichtelijk dat op de bedrijven in de drie geanalyseerde bedrijfstypen met hoge toeslagen per ha het inkomen uit bedrijf voor een belangrijk deel, soms zelfs meer dan 100%, bestaat uit de ontvangen bedrijfstoeslagen. Ook van de opbrengsten van het bedrijf maken de toeslagen een niet te verwaarlozen deel uit. Dit geeft de gevoeligheid van de bedrijven in deze sectoren voor veranderingen in het toeslagenstelsel aan. Tussen de bedrijven binnen elk van de drie typen bestaan er verschillen in de mate van afhankelijkheid van de toeslagen. De omvang van het bedrijf en andere bedrijfskenmerken, zoals de mate van financiering met vreemd vermogen, blijken mede bepalende factoren hierbij te zijn. In het volgende hoofdstuk wordt verder per sector (melk, vleeskalveren en zetmeel/akkerbouw) ingegaan op de veranderingen en de aanpassingsmogelijkheden.

3 Veranderingen en aanpassingsmogelijkheden in sectoren

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat per bedrijfstype en sector de aanpassingsmogelijkheden zijn bij het verlaten van de historische bedrijfstoelagen. Bij de analyse wordt gebruik gemaakt van de resultaten van eerder onderzoek, van de analyse van de financiële positie van de bedrijven en van interviews met enkele stakeholders.

3.2 Melkvee

Situatieschets

De melkpremie is in Nederland in 2007 ontkoppeld van de productie. De Europese interventieprijs van mager melkpoeder is vanaf 2004 met 15% verlaagd en die van boter met 25%. Daarmee is het interventieprijs mechanisme, dat tot 2003 nog een actieve rol vervulde in de prijsondersteuning van melk, geleidelijk aan veranderd in een vangnetmechanisme, dat in werking treedt op het moment dat de markt te veel verstoord raakt. Effectief gezien ligt de bescherming via dit vangnet op dit moment op circa 21 à 22 eurocent per liter melk (Jongeneel et al., 2010). Na het verdwijnen van de interventievoorraad magere melkpoeder zijn als eerste van de zuivelproducten de prijzen van de poeders fors gestegen (vanaf de tweede helft van 2006), zowel op de wereldmarkt als in de EU (Van der Meer et al., 2008). In vergelijking met de perioden met overschotproblemen in het verdere verleden (er waren voorraden van ongeveer 1 mln. ton van zowel boter als mager melkpoeder voorafgaand aan de melkquotering), zijn de voorraden al enige jaren laag. Vergeleken met de vrij stabiele situatie op de zuivelmarkten tot 2006, treden er mede hierdoor de laatste jaren sterke prijsfluctuaties op (de markten zijn 'volatiel' geworden, overigens ook voor graan en andere). Ook in de prijzen die door de zuivelondernemingen aan de melkveehouders voor hun product worden uitbetaald zijn de fluctuaties de laatste jaren ongekend groot. Dit heeft tot gevolg dat de inkomens van melkveehouders van jaar op jaar grote schommelingen ondergaan. Melkveebedrijven kunnen hierdoor

tijdelijk in liquiditeitsproblemen komen; voor een deel van de melkveehouders zijn deze vooral in 2009 ernstig geweest (zie ook De Bont et al., 2010a).

Perspectieven op langere termijn

De perspectieven voor de Nederlandse melkveehouderij op langere termijn worden als gunstig beoordeeld (zie onder meer Silvis et al., 2009). Belangrijk hiervoor is de door onder meer OECD/FAO voorziene groei van de wereldwijde vraag naar zuivelproducten, waardoor de prijzen van zuivelproducten de komende jaren gemiddeld hoger uitkomen dan gedurende het afgelopen decennium. Een tweede belangrijke factor is de afschaffing van het melkquotum. Specifiek in Nederland zijn de prijzen voor het verwerven van melkquotum (zowel bij aankoop als bij huur/lease) hoog, waardoor veehouders die hun productie uitbreiden hiervoor met hoge (extra) kosten hebben te maken. Nederland is de afgelopen jaren een van de weinige EU-landen die de gestelde melkquota 'vol melken' respectievelijk overschrijden (en dus superheffing betalen). Vanaf 2015, bij het afschaffen van de melkquotering door de EU, vervallen deze beide kostenposten (verwerving quota en superheffing), zij het dat vooral de bedrijven die de laatste jaren nog quota aankopen nog een aantal jaren met daaraan gekoppelde financieringslasten te maken hebben. Het vervallen van de quota zal kunnen leiden tot een lagere solvabiliteit van de bedrijven. De mate waarin de solvabiliteit daalt, is afhankelijk van stijging van de waarde van de grond na het wegvallen van de quota. Daarnaast is het verloop van de solvabiliteit afhankelijk van de omvang van investeringen en de mate waarin deze worden gefinancierd met (nieuwe) leningen.

Voor Nederland wordt verwacht dat de melkproductie dan vrij aanzienlijk kan uitbreiden (onder meer Silvis et al., 2009 en Jongeneel, 2010). Voor het geheel van de EU wordt dan echter geen of nauwelijks een uitbreiding van de melkproductie verwacht. Door de nog bestaande quotering worden de efficiënte melkveehouders belemmerd in hun aanpassingsproces gericht op de situatie na de quotering (zachte landing, Jongeneel, 2010). De in studies (Jongeneel, p. 39) verwachte uitbreiding van de melkproductie in Nederland vanaf 2015 is afhankelijk van de overige veronderstellingen, waaronder het mest- en ammoniakbeleid.

Het aantal melkveebedrijven in Nederland is in de loop van de jaren aanzienlijk gedaald. In de sector treedt duidelijk schaalvergroting op. Het aantal (gespecialiseerde) melkveebedrijven is in de periode 1990-2010 meer dan gehalveerd (het aantal daalt per jaar gemiddeld met ongeveer 3%) en het aantal koeien per bedrijf is in die 20 jaar nagenoeg verdubbeld, evenals de oppervlakte per bedrijf (zie ook Van der Meulen et al., 2011). Drijvende kracht voor de schaalvergroting is onder meer dat grotere bedrijven in staat zijn tegen een lagere kostprijs te

produceren en bij een hogere rentabiliteit (opbrengsten/kostenverhouding) een hoger inkomen uit het bedrijf te behalen. Grotere bedrijven zijn gemiddeld wel aanzienlijk zwaarder met vreemd geld gefinancierd; bijvoorbeeld de solvabiliteit van de kleine melkveebedrijven (met een melkproductie tot 400.000 kg) is gemiddeld circa 80% en die van de grootste melkveebedrijven (meer dan 1,3 mln. kg) iets meer dan 50%. Hierdoor zijn de financieringslasten per kg melk van de grote melkveebedrijven gemiddeld hoger en zijn deze bedrijven gevoeliger voor veranderingen in de rentestand. Naarmate de melkveebedrijven groter zijn, heeft een groter aandeel een opvolger (id., p.63). Zo'n 80% van de grote(re) melkveebedrijven met een (oudste) ondernemer vanaf 50 jaar heeft zelfs een opvolger. In dit opzicht scoort de melkveehouderij hoger dan (alle) andere bedrijfstypen.

Van een historisch naar een nationaal/regionaal model

Van een aanpassing van het systeem van historisch bepaalde bedrijfstoeslagen naar een systeem met een uniforme betaling van 440 euro per ha (dit is ongeveer het gemiddelde toeslagbedrag in Nederland per ha agrarische cultuurgrond), zou meer dan 80% van de melkveebedrijven een nadeel hebben (De Bont et al., 2006a¹). Voor de helft hiervan ofwel voor meer dan 40% van alle melkveebedrijven zou het nadeel substantieel zijn, meer dan 5.000 euro per jaar (bij een gemiddelde toeslag per melkveebedrijf destijds van circa 20.000 euro). Door toepassing van de uniforme betaling van 440 euro zouden meer dan 2.000 melkveebedrijven (ofwel 10% van het totale aantal melkveebedrijven destijds), niet worden gecontinueerd (berekend met FES Microwave). Voor een nog grotere groep melkveebedrijven (13%) verslechtert door een uniforme betaling van 440 euro per ha de continuïteit sterk, zonder dat dit echter leidt tot het voortijdig beëindigen van het bedrijf.

De betreffende studie stelt op grond hiervan vast dat met name in de melkveehouderij door de overgang naar een uniforme betaling per ha de schaalvergroting zal versnellen. Dit geldt in versterkte mate bij een verdergaande korting op de toeslagen. Door verdere aanpassing van het toeslagenbeleid, met name in de richting van een uniforme betaling per ha neemt op die wijze de dynamiek in de landbouwstructuur toe.

¹ In eerder onderzoek is nog niet gerekend met een uniforme betaling per ha van 300 euro, zoals in dit rapport wel aan de orde komt.

Nieuw GLB vanaf 2014

Voor het bepalen van de mogelijke reacties op het GLB vanaf 2014 zijn, met de inschakeling van een aantal agrarische ondernemers, recentelijk analyses gemaakt (Zijlstra et al., 2011).¹ Uitgegaan is onder meer van een (lagere) uniforme betaling (250 euro per ha), gecombineerd met top-up (extra premie voor waardevolle gebieden) en pakketten groenblauwe diensten en investeringssubsidies. De (directe) inkomenseffecten hiervan voor melkveebedrijven ten opzichte van de huidige situatie lopen sterk uiteen van (in individuele gevallen) positief ruim 600 euro per ha voor sommige bedrijven (extensief in Natura 2000-gebieden) tot negatief meer dan 800 euro per ha voor sommige andere bedrijven (intensief met meer dan 25.000 kg melk per ha, vooral in Oost-Brabant).

In dit gebied met veel intensieve melkveebedrijven is er wel interesse in groenblauwe diensten, maar vergoedingen hiervoor verkleinen het inkomensverlies door de invoering van de uniforme betaling per ha nauwelijks. De melkveehouders die in het onderzoek zijn betrokken kiezen zowel bij huidig als nieuw GLB voor groei van het bedrijf. Om het imago van de sector te verbeteren en de mestoverschotten te verlichten, kiezen zij verder voor de inzet van investerings-subsidies voor onder meer mestverwerking, energieproductie en dierwelzijn. Dit sluit aan op de respons van een in de zomer van 2010 gehouden enquête onder agrarische ondernemers (Informatienetdeelnemers) naar de gewenste stimulans in het kader van het nieuwe GLB (De Bont et al., 2010b).

3.3 Vleeskalveren

Situatieschets

In 2007 is geconstateerd (De Bont et al., 2007b; dit onderzoek had vooral betrekking op de witvleessector):

'De afgelopen jaren heeft de sector kans gezien om de problemen als gevolg van de uitbraak van MKZ in 2001 en de BSE te overwinnen. De inkomens van de kalverenhouders zijn vanaf 2002 gemiddeld relatief gunstig geweest. Ook de vooruitzichten voor de prijsontwikkeling op de Europese markt zijn voor rund- en kalfsvlees in algemene zin gunstig. De EU ziet door een krimpende productieomvang de komende jaren

¹ In dit onderzoek zijn enkele tientallen veehouders en akkerbouwers uit verschillende landbouwgebieden in Nederland betrokken; die aantallen hoeven nog niet representatief te zijn.

de importbehoefte aan rundvlees verder toenemen. Dit kan een positief effect hebben op de prijzen van kalfsvlees. De consumptie hiervan in de EU is stabiel. Het consumptieniveau in Nederland is echter laag, waardoor het Nederlandse kalfsvlees vooral naar landen als Frankrijk en Italië wordt geëxporteerd. De organisatie van de keten is hier op afgestemd.'

De inkomensontwikkeling van de witvleesbedrijven laat ook in de jaren na 2007 een vrij stabiel beeld zien (Berkhout en Van Bruchem, 2011, p. 194). Het niveau van het gemiddelde inkomen uit het bedrijf per onbetaalde aje (omstreeks 40.000 euro) kan als relatief goed worden bestempeld. Voor de inkomens zijn de contractvergoedingen bepalend. Bij de vaststelling ervan door de integraties wordt rekening gehouden met de vanaf 2010 (ontkoppelde) premies.

Perspectieven op langere termijn

In 2007 is voorts vastgesteld dat de perspectieven van de sector vrij gunstig zijn; in elk geval bestaat er ook bij de betrokkenen in de sector een gematigd positief beeld. Nederland neemt in de EU een sterke marktpositie in op de markt van kalfsvlees. Dit geldt vooral voor witvlees. De integraties hebben een sterke regiefunctie. De sector weet zich mede door de contracten snel aan te passen aan wijzigende omstandigheden en voorwaarden. In een koopkrachtige markt lijkt er voor de toekomst redelijk veel vraag voor het product, vooral buiten Nederland. Binnen Nederland is de afzet vrij klein en vooral buitenhuishoudelijk, in restaurants en dergelijke.

Dat de perspectieven voor de kalfsvleesproductie op langere termijn vrij gunstig zijn blijkt ook uit de gunstige bedrijfsresultaten die de laatste jaren zijn behaald ondanks de stijging van de zuivelprijzen in 2007 en de fluctuaties in die prijzen sindsdien. Ook bleef de consumptie van kalfsvlees de laatste jaren redelijk op peil in een periode van economische onzekerheid (kredietcrisis en schuldencrisis). Overigens staat de vleeskalverhouderij wel voor uitdagingen, vraagstukken die op een oplossing vragen. Dit betreft onder meer de verbetering van het welzijn van de dieren en het verminderen van het gebruik van antibiotica.

Ontkoppeling premies

De vleeskalversector - en de rundveehouderij als geheel - in Nederland kreeg in 2010 te maken met ontkoppeling van de slachtpremies. Tot de ontkoppeling was besloten bij de hervorming van het GLB in 2003. Dit besluit is herbevestigd en definitief vastgesteld bij de 'Health Check' van het GLB in 2008. De bedrijfs-

toeslag is per bedrijf vastgesteld op basis van de gemiddelde slachtpremie van twee jaren uit de jaren 2006, 2007 en 2008 (zie ook De Bont et al., 2010b).

De ont koppeling heeft tot nu toe niet als effect dat de productie afneemt, Verwacht werd echter wel een krimp van de productie in eerdere studies (onder meer Bondt et al., 2008 en Bont et al., 2007b). Een afname van de kalfsvleesproductie in Nederland met 5 tot 15 % werd meer voor de hand liggend gezien dan een aanzienlijke afname.

Bij de ont koppeling van de slachtpremies was het voor de Nederlandse kalfsvleessector van belang dat vooral Frankrijk gelijktijdig in 2010, en niet later zou ont koppelen. Uitstel was namelijk mogelijk tot 2012. Een latere ont koppeling in Frankrijk dan in Nederland zou de positie van de Nederlandse producenten verzwakken. Ook werd, om de concurrentieverhoudingen tussen de betreffende vleessoorten gelijk te houden, belang gehecht aan een gelijke ont koppeling van de slachtpremies voor volwassen runderen.

Voor het handhaven van de omvang van de productie in de vleeskalverhouderij is verder nog het bestaan van de Speciale Toeslagrechten (STR, voor toeslagen hoger dan 5.000 euro per ha) van belang. De STR houden in dat de jaarlijkse betaling van de toeslagrechten als voorwaarde kent dat de productie (voor een belangrijk deel) daadwerkelijk plaatsvindt. Bij de (gewone) toeslagrechten geldt die voorwaarde niet.

Tot dusver (najaar 2011) heeft de ont koppeling van de slachtpremies niet geleid tot een daling van de omvang van de vleeskalverhouderij in Nederland. De productie van rosékalfsvlees laat de laatste jaren zelfs nog een toename zien. De productie van kalfsvlees is na de ont koppeling echter wel gedaald in Duitsland en in Italië. In Duitsland speelt ook de overgang naar gelijke toeslagen per ha een rol. Duitsland heeft namelijk in 2003 anders dan Nederland niet gekozen voor een stelsel gebaseerd op historische rechten.

Samenhang met melkveehouderij

De vleeskalverhouderij staat op verschillende manieren in verband met de melkveehouderij en zuivelsector: de jonge kalveren zijn afkomstig van melkveebedrijven en vooral de witvleeskalveren worden (voor een groot deel) gevoed met zuivelpoeders (melk- en weipoeder). Het Europese zuivelbeleid heeft dan ook invloed op de vleeskalverhouderij. In het verleden was dat bijvoorbeeld het geval door de afzetsubsidies voor melkpoeder dat in de veehouderij wordt benut (deze subsidies zijn al enige jaren vervallen). De komende jaren kan door het vervallen van de melkquotering op langere termijn het aanbod van nuka's toenemen of minder dalen dan bij voortzetting van de quotering. Vooral in Nederland wordt dit voorzien. Ook kunnen de zuivelpoederprijzen eventueel lager zijn

dan bij voortzetting van de melkquotering. Aan de ene kant profiteert de vleeskalverhouderij dus van de hervormingen in de zuivelsector (mogelijk lagere prijzen voor nuka's en zuivelpoeder). Aan de andere kant heeft de vleeskalverhouderij door genoemde marktrelaties een belangrijke positieve betekenis voor de melkveehouderij: er is een grote afname van nuka's, die daardoor een hogere prijs opbrengen en daarnaast is de afname van zuivelpoeders aanzienlijk (zie ook De Bont et al., 2007b, p. 49).

Van een historisch naar een nationaal/regionaal model

Terwijl bij ontkoppeling het bedrag dat wordt ontvangen gelijk blijft voor de vleeskalverbedrijven, is dat duidelijk niet het geval bij het instellen van een uniforme betaling per ha. Eerder is vastgesteld (De Bont et al., 2006a) dat de overgang naar een uniforme betaling per ha (van 440 euro) betekent dat circa 85% van het toeslagbedrag wegvalt. Dit zou, volgens berekening met het FES Microwave-model, voor ongeveer 200 (8%) van de destijds ongeveer 2.500 bedrijven met vleeskalveren beëindiging van het bedrijf tot gevolg hebben. Daarnaast zouden de continuïteitperspectieven voor 500 bedrijven met vleeskalveren verslechteren. Dit hangt samen met de constatering dat de bedrijfstoelagen een belangrijk deel van het bedrijfsinkomen van de vleeskalverhouders uitmaken. Het (negatieve) inkomenseffect van het invoeren van een uniforme betaling van 440 euro per ha zou voor bijna alle vleeskalverbedrijven meer dan 5.000 euro zijn (De Bont et al., 2006a, p. 44).

3.4 Zetmeelaardappelen

Situatieschets

Het huidige, in 2011 nog geldende, EU-beleid kent een gedeeltelijke (60%) koppeling van de premies aan de teelt van zetmeelaardappelen en voor aardappelzetmeel verschillende markt ondersteunende instrumenten, zoals een evenwichtspremie, export- en productierestituties, een quoteringsregeling en een door de verwerker aan de teler te betalen minimum-uitbetalingsprijs. In 2012/13 wordt de premie volledig ontkoppeld en opgenomen in de bedrijfstoelagen en wordt de specifieke zetmeelsteun met genoemde elementen afgebouwd.

De aardappelzetmeelteelt omvatte in Nederland rond het jaar 2000 nog ongeveer 50.000 ha en de laatste jaren circa 47.000 ha. Het areaal toont een geleidelijke afname door de Europese zetmeelquota die een maximum stellen aan de hoeveelheid waarvoor de EU marktsteun verleent en de (trendmatige) stijging van de productie per ha. Deze teelt is belangrijk in vooral het Veenkoloniale ge-

bied in Drenthe en Groningen. Op de akkerbouw-zetmeelaardappelbedrijven neemt het gewas een groot deel van het bouwplan in (gemiddeld circa 40%) en het zorgt voor ongeveer 50% van de akkerbouwopbrengsten van het bedrijf.

Het aantal bedrijven in Nederland met zetmeelaardappelen is vanaf 1990 meer dan gehalveerd, terwijl het totale aantal akkerbouwbedrijven in deze periode met minder dan een derde deel terug liep. Zetmeelaardappelen worden in toenemende mate in grotere oppervlakten, van meer dan 20 ha per bedrijf verbouwd. Een deel van de grotere telers heeft zich meer op het gewas gespecialiseerd door onder meer het ruilen en bijhuren van grond. Gezien de saldi van zetmeelaardappelen ten opzichte van die van andere gewassen is de zetmeelaardappelteelt tot dusverre relatief aantrekkelijk gebleken.

Perspectieven op langere termijn

De marktverkenningen van OECD/FAO voor de komende tien jaar geven aan dat de perspectieven voor de prijzen van graan en dergelijke gunstig zijn (OECD/FAO, 2011). Voorzien wordt dat deze prijzen door een toenemende vraag (voor 'food, feed en fuel') hoger zullen zijn dan het niveau van de afgelopen tien jaar. Op grond hiervan mag ook voor zetmeel een gunstige prijsontwikkeling worden verwacht. Zetmeel wordt wereldwijd voor een groot deel geproduceerd op basis van graan (mais en tarwe) en voor een kleiner deel op basis van tapioca (maniok) en aardappelen.

Met de analyses van OECD/FAO kan echter niet worden gesteld dat de gemiddeld hogere prijzen opwegen tegen de voor de sector (telers en verwerkend bedrijf) nadelige effecten van de afbouw van het EU-zetmeelbeleid en het vervangen van de huidige bedrijfstoelag door een gemiddeld veel lagere uniforme betaling per ha.

Ook moet rekening worden gehouden met fluctuaties in de prijzen van graan en zetmeel, die al de laatste jaren duidelijk voelbaar zijn geweest. Door de volatiliteit van de markten kan de rentabiliteit van de primaire en verwerkende bedrijven sterk schommelen. Het weerstandsvermogen van de teelt- en verwerkingsbedrijven in de sector dient hier rekening mee te houden.

Positie van akkerbouwbedrijven

Door het bouwplan, met voornamelijk zetmeelaardappelen, suikerbieten en granen, van de akkerbouwbedrijven in de Veenkoloniën kennen de bedrijven tot dusver een relatief stabiel inkomen in vergelijking met het inkomen van (andere) akkerbouwbedrijven in Nederland, waar het inkomen ook sterk bepaald wordt door de prijzen van poot- en consumptieaardappelen, uien, andere groenten, bloembollen en dergelijke (zie ook Berkhout en Van Bruchem, 2011). Door ge-

noemd bouwplan ontvangen de bedrijven van de aardappelzetmeeltelers een naar verhouding hoog bedrag aan Europese toeslagen (en premies), ook per ha. Dit bedrag per bedrijf is vanaf 2006 nog toegenomen door de hervorming van het suikerbeleid. In de jaren 2006-2009 is de minimum suikerbietenprijs met 37% gedaald, maar 60% van deze daling werd gecompenseerd in de vorm van bedrijfstoelagen. Hierdoor is het inkomen en de continuïteit van deze akkerbouwbedrijven sterk(er) afhankelijk geworden van de Europese toeslagen. In de jaren met hoge graanprijzen, zoals 2006/07 en 2010/11, hebben de zetmeelaardappelbedrijven hiervan extra voordeel. Het inkomen verbetert dan ook door de hogere prijzen voor zetmeel (De Bont et al., 2010b).

Keuze telers

De teelt van zetmeelaardappelen kan na de (volledige) ont koppeling nog aantrekkelijk zijn ten opzichte van de graanteelt voor een deel van de telers, de zetmeeltelers met de hogere saldi. Echter, bij een lage graanprijs en daarmee corresponderend een lage prijs van zetmeel, komt, bij een afbouw van de steunmaatregelen voor zetmeel, de teelt van zetmeelaardappelen nog meer in een nadelige concurrentiepositie ten opzichte van de graanteelt (De Bont et al., 2007c).

Analyses (in 2007) wijzen uit dat na ont koppeling van de toeslagen het areaal zetmeelaardappelen mogelijk zal verminderen, maar de mate waarin hangt af van verschillende omstandigheden, vooral ook van de mogelijkheden en perspectieven om andere gewassen te telen. Telers wijzen op het belang van een goede aanpak van AVEBE om de teelt belangrijk te laten blijven; bij hoge graanprijzen moet AVEBE ook een beduidend hogere prijs voor zetmeelaardappelen kunnen gaan bieden. Telers willen mogelijkheden voor optimalisatie en schaalvergroting benutten. De noodzakelijke opbrengstverhoging en kostenbesparing kunnen langs die weg worden gerealiseerd. Echter, het hoeft niet uitsluitend te gaan om zetmeelaardappelen. Telers zien ook verschillende andere mogelijkheden voor het bedrijf en het gebied in de toekomst. De bedreigingen voor AVEBE¹ zijn groter dan voor de telers, hoewel de gevolgen van de mogelijke Europese beleidsveranderingen voor de inkomenspositie en continuïteitsmogelijkheden van de betrokken akkerbouwbedrijven ook niet onderschat moeten

¹ AVEBE heeft destijds zelf ook een daling van het quotum met 20% aangekondigd. De vraag is of dit doorgaat als mogelijk een aantal aardappelzetmeelfabrieken in de EU moeten stoppen of, zoals momenteel (augustus 2011), de vraag naar zetmeel dermate aantrekt dat AVEBE extra vroeg is begonnen met de campagne.

worden (zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven). Bovendien geldt dat AVEBE een coöperatie is, dus eigendom is van de leden/telers.

Van een historisch naar een nationaal/regionaal model

De invoering van een uniforme betaling van 440 euro per ha levert voor ongeveer 20% van alle Nederlandse akkerbouwbedrijven een nadeel op. Voor 6% van alle akkerbouwbedrijven is dat nadeel groter dan 5.000 euro (De Bont et al., 2006a). Voor de akkerbouw als geheel (met een gemiddelde toeslag van ruim 300 euro per ha) levert een uniforme betaling van 440 euro per ha een voordeel op van meer dan 4.000 euro per bedrijf.

In het gebied Veenkoloniën en Oldambt echter zal de landbouw als geheel een nadeel van een regionalisatie ondervinden. In dit gebied zitten vooral akkerbouwbedrijven met zetmeelaardappelen, granen en suikerbieten en die gaan er aanzienlijk op achteruit (De Bont et al., 2006a). Bijna een vijfde van de bedrijven komt in een lagere continuïteitsklasse terecht. De verschillen zijn groot. De grotere zetmeelaardappelbedrijven gaan er relatief sterk op achteruit, met gemiddeld ruim 9.000 euro bij een uniforme betaling van 440 euro per ha. Maar omdat de bedrijven met de sterkste negatieve effecten groter in omvang zijn, heeft dit minder gevolgen voor hun continuïteitsperspectieven. De analyse in hoofdstuk 2 laat hierbij zien dat het af hangt van solvabiliteit, totaal inkomen, toeslagen als % van totaal inkomen, intensiteit van de zetmeelaardappelteelt, gewassaldi, enzovoort.

Nieuw GLB vanaf 2014

Zijlstra et al. (2011) hebben met bijdragen van een aantal landbouwers ook de gevolgen van een mogelijk nieuw GLB onderzocht voor zetmeelaardappelen in de Veenkoloniën; de gehanteerde uitgangspunten voor dit nieuwe GLB zijn eerder in dit hoofdstuk genoemd onder melkvee (zie paragraaf 3.2). Voor de meeste van de in het onderzoek betrokken bedrijven komt dat beleid neer op een inkomensdaling van 100 tot 400 euro per ha. Per bedrijf loopt de daling van 8.000 tot 50.000 euro. Extra groenblauwe diensten, waarvan een aantal tegen weinig of geen kosten kan worden uitgevoerd door de akkerbouwers, dempen het inkomenseffect dan nog. De betrokken akkerbouwers in het onderzoek twijfelden over het gaan toepassen van dergelijke diensten, omdat ze verwachtten dat de vergoedingen hiervoor lager zouden uitpakken dan in de studie van Zijlstra et al. is aangenomen of zelfs dat de vergoedingen niet door zouden gaan.

Grotere zetmeelaardappelbedrijven kiezen met name voor uitbreiding van het bedrijf (met grond) en de aankoop van suikerquotum.¹ De ondernemers deden suggesties voor nieuwe diensten en instrumenten om de concurrentiekracht van de bedrijven te vergroten. Het nieuwe GLB kan voor een aantal ondernemers, niet alleen oudere, ook aanleiding zijn om eerder te stoppen met het bedrijf.

Zijlstra et al. (2011) noemen een aantal door de ondernemers gesignaleerde voor- en nadelen van het nieuwe GLB voor de bedrijven. Voordelen zijn, naast meer animo voor groenblauwe diensten, onder meer een grotere stimulans voor marktgerichtheid en innovatie en strategisch ondernemerschap. Als nadeel wordt, naast een mogelijke daling van het inkomen op een deel van de bedrijven, met name buiten de maatschappelijk waardevolle gebieden, onder andere de blijvende afhankelijkheid van de overheid genoemd.

Het nieuwe GLB heeft niet alleen gevolgen voor de akkerbouwbedrijven in de Veenkoloniën, maar ook voor het gebied als geheel. De akkerbouwbedrijven zullen groter en extensiever worden, met een diverser bouwplan. In het gebied komt meer veehouderij, zowel melkveehouderij door nieuwvestiging als varkens- en pluimvee als tweede tak van akkerbouwers (voor zover dit mogelijk is in verband met Ruimtelijke Ordening en dierrechten). Het landschap wordt ook afwisselender door de aanleg van akkerranden, natuurvriendelijke oevers en waterberging.

Door de aanpassingen in de bedrijven neemt het totale areaal zetmeelaardappelen af. Dit heeft gevolgen voor het verwerkende bedrijf AVEBE. Het belang van innovatie (R&D) bij dit bedrijf wordt benadrukt. De gedachte is dat met de ontwikkeling, productie en afzet van hoogwaardige producten (zetmeelderivaten, eiwitproduct Solanic, enzovoort) de gemiddelde uitbetalingsprijs van zetmeelaardappelen kan stijgen. Daarmee kan dan een deel van de wegvallende toeslagen gecompenseerd worden én blijft het qua saldo aantrekkelijk genoeg voor akkerbouwers om zetmeelaardappelen te blijven telen. Voor het voortbestaan van AVEBE is dit wezenlijk (zie ook De Bont et al., 2007c).

Dynamische gevolgen verandering toeslagen voor de landbouw breder beschouwd
Met het model DRAM zijn eerder de effecten van regionalisatie (gerekend is toen met 440 euro per ha) en volledige ontkoppeling op termijn voor de landbouw als geheel nagegaan (De Bont et al., 2007a). Het betreft effecten voor de structuur van de landbouw, vooral het grondgebruik naar gewas, de omvang van de vee-

¹ In de studie van Zijlstra is uitgegaan van voortzetting van de suikerquotering.

stapel en de verdeling van de melkproductie naar gebieden, en voor het inkomen van de landbouw, ook per sector erbinnen. Voor de ontwikkeling van het inkomen is onder meer de verandering van prijzen als gevolg van de stelselverandering belangrijk. Door de introductie van een uniforme betaling per ha en ont koppeling dalen, bij overigens gelijke marktomstandigheden, onder meer de prijzen van nuchtere kalveren, consumptie- en pootaardappelen en (akkerbouwmatige) groenten. In de arealen van gewassen is een afname bij onder meer granen en vooral bij zetmeelaardappelen voorspeld. Daartegenover is er toename van de oppervlakten van poot- en consumptieaardappelen¹ en van grasland.

Het aantal melkkoeien in Nederland blijft volgens De Bont et al. (2007a) vrijwel gelijk², maar er vindt wel een verschuiving plaats van de weidegebieden naar onder andere de Veenkoloniën en overigens ook naar andere akkerbouwgebieden (klei). Het inkomen van de gehele landbouw verandert vrijwel niet, maar er binnen zijn wel forse inkomensdalingen te zien voor de vleeskalverhouderij (met ruim 20%) en de zetmeelaardappelteelt (met ruim 40%). Het negatieve effect bij de zetmeelaardappelteelt in de Veenkoloniën wordt maar voor een deel gecompenseerd door meer inkomsten uit andere gewassen en de melkveehouderij.

De reacties van de agrariërs zijn moeilijk te voorspellen. De akkerbouwers in de Veenkoloniën kijken momenteel naar de mogelijkheden om bijvoorbeeld consumptieaardappelen voor de frites-verwerkende industrie te kunnen telen. De aardappelen met deze bestemming wordt nu vooral in de zandgebieden in Oost- en Zuid-Nederland geteeld. De grond in de Veenkoloniën kan hiervoor ook geschikt zijn. Een andere mogelijke teelt is die van mais voor aanwending in de bio-energieproductie. Dit vindt in Duitsland op grotere schaal plaats.

3.5 Aanpassingen in de markten

3.5.1 Inleiding

Bij de beantwoording van de vraag in hoeverre veranderingen in de primaire productie mogelijk kunnen worden opgevangen volstaat het niet om alleen een


¹ Momenteel wordt in de Veenkoloniën op een aantal bedrijven ook met uien, bloembollen en boomteelt geëxperimenteerd.

² De afschaffing van de melkquotering vanaf 2015 is een belangrijke voorwaarde hierbij. Zou de melkproductie door handhaving van de quota niet kunnen toenemen, dan daalt de melkveestapel met ongeveer 1 tot 1,5% per jaar door de trendmatig stijgende melkproductie per koe.

comparatief statische analyse uit te voeren op bedrijfsniveau, zoals in hoofdstuk 2 gedaan is. Dat laatste is een noodzakelijke stap, maar verdient aanvulling door te kijken naar de aanpassingen die in een bredere context zullen plaatsvinden. Daarbij is het noodzakelijk rekening te houden met de totale marktcontext en ook met het economisch regime waaronder de sector werkt. Het gaat dan met name om de karakterisering van de marktverhoudingen. Te denken valt aan twee zaken. Allereerst aan het economisch gedrag, zoals dit tot uitdrukking komt in vraag- en aanbodrelaties van de direct betrokken markt, maar ook van alle gerelateerde markten. In de tweede plaats is het van belang na te gaan in welke mate er economische organisatie- en machtsvorming is, waardoor de spelers in de keten een actieve strategie kunnen kiezen om de mogelijk negatieve gevolgen van een beleidsschok zoveel mogelijk te beperken (zie Mamuth, 1992).

Marktvormen kunnen worden gerubriceerd aan de hand van de mate van aanwezige marktmacht, waarbij aan de ene zijde van het continuüm sprake is van volledige mededinging (maximale concurrentie, partijen hebben geen invloed op prijs maar zijn prijsnemers) en aan de andere zijde het monopolie (er is één aanbieder, die zowel prijs als hoeveelheid die in de markt gezet wordt simultaan en in eigen voordeel kan bepalen en daarmee een zekere economische rent uit de markt kan halen). Het onderscheid in marktvormen is weergegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1 **Het marktcontinuüm en concurrentie- of marktmachtregimes¹**



Volledige mededinging	Monopolistische concurrentie	Oligopolie	Monopolie
<ul style="list-style-type: none"> - Veel vragers - Veel aanbieders - Veel concurrentie - Prijsnemer 	<ul style="list-style-type: none"> - Veel aanbieders - Productdifferentiatie - Prijsnemer 	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig aanbieders - Strategisch gedrag - Gevaar voor kartelvorming 	<ul style="list-style-type: none"> - Eén aanbieder - Weinig concurrentie - Prijs- en hoeveelhedszetter

¹ Bij de onderscheiden marktregimes is vooral gelet op de structuur van de verwerkende sector en hoe deze zich verhoudt ten opzichte van de primaire sector. Er is niet nader gekeken naar de vraagkant van de volgende schakel in de aanbodketen. Bij de witkalfsvleesproductie zijn er volgens de heer Loseman aanwijzingen dat er maar een beperkt aantal vragers zijn (oligopsonie). Indien dat het geval is, zou het de speelruimte van de keten kunnen beperken. Een ruwe check met betrekking tot de afzetmarkt in Italië doet vermoeden dat dit niet veel effect zal hebben.

In het vervolg wordt per sector (melkveehouderij, vleeskalveren en aardappelzetmeel) een karakterisering gegeven van de marktsituatie en wordt nagegaan wat de effecten van een verlies van directe toeslagen voor de betrokken sectoren in de bredere economische context zullen gaan betekenen. Voor die analyse wordt gebruik gemaakt van marktinformatie (gedragsresponse en marktstructuurparameters uit het AGMEMOD- en het GOLF-model), informatie uit interviews met toonaangevende personen uit de verwerkende industrie, en saldoberekeningen van de vleessector (KWIN). Met behulp van de voorhanden informatie over vraag- en aanbodreacties (uit literatuur en zoals verwerkt in sector modellen) wordt een gestileerde analyse gemaakt van de rol van imperfecte concurrentie c.q. economische machtsvorming. In de huidige sectormodellen wordt verondersteld dat er sprake is van volledige mededinging. Voor wat betreft de agrarische sector, met haar vele relatief kleine gezinsbedrijven is dit vaak ook een goed te verdedigen hypothese (Jongeneel, 2000, 136). Echter wanneer naar het geheel van de supply chain wordt gekeken, waarin ook toeleverende en verwerkende industrieën betrokken zijn is het van belang naar het geheel te kijken. Deze analyse gebeurt op een gestileerde manier, maar is voldoende om een karakterisering te geven van de mogelijke context- en markt-effecten en hun potentiële orde van grootte.

3.5.2 Zuivelsector

In de zuivelsector is er naast de rol van de directe betalingen, ook een andere invloed van het GLB op de sector. De melkquotering legt via de productierechten een beperking op het aanbod van de melk. EU-breed gezien is deze aanbodbeperking bij de gegeven vraag gunstig voor een evenwichtige ontwikkeling van de marktbalans. De quotering draagt bij aan de beperking van de structurele excess supply of 'surplus'-productie.¹ De beperking van de aanbodgroei heeft in principe een gunstig effect op de prijsvorming, maar de mate waarin dat het geval is voor de Europese melkveehouders hangt mede af van de inzet van andere beleidsinstrumenten, zoals de invoerheffingen en exportrestituties en de mogelijkheden en voorwaarden waaronder publieke interventie van boter en magere

¹ Onder surplusproductie wordt hier niet verstaan dat er sprake is van een echt overschot dat boven de markt blijft hangen en bijvoorbeeld resulteert in olopende voorraden en volle pakhuizen. Surplusproductie is die productie die als zodanig niet door de markt wordt opgenomen dan tenzij er sprake is van ondersteunend beleid, bijvoorbeeld door middel van export restituties voor zuivelproducten (zie Jongeneel et al., 2011).

melkpoeder plaatsvindt.¹ In extreme situaties, zoals met de extreem hoge zuivelprijzen in 2007-2008, is het de wereldmarkt die bepalend is voor de EU-prijzen. Het (huidige) EU-zuivelbeleid beschermt de sector vooral tegen relatief lage prijzen, en is daarom met name effectief als de wereldmarktprijzen lager zijn dan het beoogde ondersteuningsniveau in de EU (ofwel de beoogde EU-prijzen).²

Wat marktstructuur betreft, geldt dat in Nederland circa 80% van de melk (Productschap Zuivel) wordt afgezet via zuivelcoöperaties. Deze coöperaties zijn ontstaan als tegenmacht of *countervailing power* om de zwakke positie van de primaire producenten te versterken. In die zin werken coöperaties in het belang en 'voor rekening' van de melkveehouders. Door hun strategiekeuze en marketingbeleid zijn er verschillen tussen coöperaties in de mate waarin deze erin slagen toegevoegde waarde te genereren. In Nederland zie je bijvoorbeeld een trend naar extra productie van kaas, een product met een relatief hoge waarde, ten koste van de productie van bulkproducten, zoals boter en melkpoeders. In het algemeen geldt echter dat de situatie in de zuivelsector als sterk competitief wordt gekarakteriseerd. Daarbij speelt mee dat concentratie en economische machtsvorming in de retailsector niet minder is dan in de zuivelsector. Gegeven deze concurrentiestructuur wordt verwacht dat de markteffecten veroorzaakt door een verandering in de directe betalingen voor een specifieke groep melkveehouderijbedrijven geen effect op de marktsituatie zal hebben. De primaire sector is in feite 'prijznemer' (opereert onder volledige mededinging). Er is ook geen aanleiding te veronderstellen dat de zuivelondernemingen een preferentiële behandeling zullen gaan geven op basis van ongelijkheid in aanpassingseffecten van de directe toeslagen. Bedrijfsspecifieke behandeling hangt normaliter van objectieve factoren af, zoals de kwaliteit van de geleverde melk en het leveringsquantum.

¹ Hierbij wordt verondersteld dat er sprake is van een zogenaamde positieve *price gap* (prijzverschil) tussen de melkprijs in de EU en de equivalente melkprijs op de wereldmarkt. Tot 2007 is dat overwegend het geval geweest. Recent was er sprake van een negatief prijzverschil (de wereldmarktprijzen voor zuivelproducten waren tijdelijk hoger dan de vergelijkbare prijzen in de EU), maar dit is vooralsnog geen structureel patroon. De verandering van het interventiemechanisme naar een vangnet dat beschermt tegen heel lage prijzen, zoals dat met de GLB-hervorming van 2003 heeft plaatsgevonden, impliceert een verlaging van de prijszondersteuning. Daarmee wordt het regelmatig voorkomen van negatieve *price gaps* wel waarschijnlijker.

² Het concept van de richtprijs (*target price*), de beoogde prijs die een melkveehouder zou moeten ontvangen, is losgelaten (zie EU Regulering 1787/2003). Sinds de hervorming van 2003 is het zuivelbeleid er vooral op gericht een vangnet te bieden, niet om een bepaalde mate van prijszondersteuning te garanderen.

Het gevolg van deze uitkomst is dat de comparatief statische analyse van de bedrijfsgegevens, zoals die in het vorige hoofdstuk werd geboden, een goed overzicht geeft van de te verwachte effecten op de intensieve melkveehouderij-bedrijven. Dat sluit niet uit dat individuele bedrijven aanpassingsreacties zullen laten zien, maar de effecten op het totale aanbod (quota zullen worden vol gemolken) zijn naar verwachting verwaarloosbaar. Bovendien zullen er geen extra aanpassingsmogelijkheden zijn boven die die hen nu al ter beschikking staan (zoals schaalvergroting, aanpassing bedrijfsstrategie).

Tabel 3.1 Gevolgen van de omslag van een historisch bepaalde bedrijfstoeslag naar een uniforme betaling per ha voor intensieve melkveehouders (bedragen in euro) a)			
Uniforme betaling € 440/ha			
Veebezetting	1,85 tot 2 melkkoe/ha	2 tot 3 melkkoe/ha	meer dan 3 melkkoe/ha
Toeslag in oude situatie	27.000	28.000	33.000
Toeslag in nieuwe situatie	20.680	17.600	15.400
Verlies aan inkomen	6.320	10.400	17.600
idem als bedrag per koe	74,35	115,56	147,90
idem als bedrag per ha	134,47	260,00	502,86
idem als percentage van inkomen 2007-2009	10,19	28,11	26,67
Uniforme betaling € 300/ha			
Veebezetting	1,85 tot 2 melkkoe/ha	2 tot 3 melkkoe/ha	meer dan 3 melkkoe/ha
Toeslag in oude situatie	27.000	28.000	33.000
Toeslag in nieuwe situatie	14.100	12.000	10.500
Verlies aan inkomen	12.900	16.000	22.500
idem als bedrag per koe	151,76	177,78	189,08
idem als bedrag per ha	274,47	400,00	642,86
idem als percentage van inkomen 2007-2009	20,81	43,24	34,09
a) Geen rekening is gehouden met indirecte effecten, zoals de mogelijke daling van de prijs van nuchtere kalveren. Bron: Eigen berekeningen.			

In tabel 3.1 zijn de gevolgen voor het inkomen voor drie verschillende productie intensiteiten uitgewerkt (zie tabel 2.4 voor uitgangspunten voor bedrijfs-situatie). De negatieve inkomenseffecten variëren bij een uniforme betaling van 440 euro per ha van ruim 6.000 euro op de minst intensieve bedrijven tot meer dan 17.000 euro op de sterk intensieve bedrijven. Bij een uniforme betaling

van 300 euro per ha lopen deze effecten op tot circa 13.000 en meer dan 22.500 euro per bedrijf.

Deze eventuele reacties staan los van de reacties van melkveehouders na afschaffing van de melkquotering in 2015. De heren Buck en Kloosterboer (beiden FrieslandCampina) verwachten dat er dan grote hoeveelheden extra melk op de markt zullen komen. Veel melkveehouders anticiperen nu al op de afschaffing. De zuivelindustrie zal moeite hebben met het goed vermarkten van de extra geleverde melk. De melkprijs voor de melkveehouder kan vanaf 2015 enkele jaren laag worden. Op langere termijn zijn de perspectieven wel gunstig. Gezien deze te verwachten situatie in 2015 wordt geleidelijkheid in de verandering van de bedrijfstoelagen wenselijk geacht. De overheid is ook verplicht duurzaamheid van de productie te bevorderen; dit betreft onder meer dierenwelzijn en diergezondheid, mestverwerking en vergroening. In het zuivelbeleid van de EU zouden volgens Buck en Kloosterboer de mogelijkheden voor interventie en particuliere opslag in stand moeten blijven om zo nodig de markt te ondersteunen.

3.5.3 Kalfsvleessector

In de kalfsvleessector moet, zie de analyses eerder in dit hoofdstuk, wat betreft de marktstructuur een onderscheid worden gemaakt tussen de witvlees- en de rosévleesproductie. De witvleesproductie wordt, althans in Nederland, sterk aangestuurd door enkele integraties die contracten aangaan met de houders van de kalveren. In de roséproductie is dat in veel mindere mate het geval.

De omvang van de kalfsvleesproductie is als geheel niet zo direct afhankelijk van het GLB; afgezien van de slachtpremies is er nauwelijks marktondersteuning. In die zin is de situatie anders dan bij zuivel en bij aardappelzetmeel. De omvang van de kalfsvleesproductie heeft wel een relatie met het zuivelbeleid. De meeste vleeskalveren zijn afkomstig van melkveebedrijven, waarbij de helft uit het buitenland komt.

Tabel 3.3 geeft een overzicht van de kosten- en opbrengstenstructuur in de kalfsvleessector. De aankoopkosten van kalveren bedragen circa 25% van de totale kosten bij witvlees en ruim 40% bij rosévlees. Zoals verder kan worden afgeleid, is het aandeel van de kosten voor melkpoeder bij witvleesproductie circa 65% van de totale kosten (wanneer melkvervanger wordt meegenomen is het 70%); overigens is het aandeel van substituut-producten vanaf 2007 toegenomen. Voor rosévlees is dit aandeel circa 10%. Met behulp van deze saldoberekening en enkele aanvullende veronderstellingen kan een deel van de gevoeligheid en consequenties van diverse afwentelingsmogelijkheden worden

nagegaan. Als uitgangspunten worden de gegevens uit de tabellen 2.10 en 2.12 gehanteerd. Daarnaast zijn nog enkele technische gegevens gebruikt (zie bijlage). Gegeven de saldoberekening wordt nagegaan wat de omschakeling naar een uniforme betaling van 440 euro respectievelijk 300 euro per ha betekent. De effecten van een overgang naar genoemde bedragen zijn voor de witvleeskalveren nagenoeg gelijk; het effect wordt vooral bepaald door de hoge toeslagbedragen in de uitgangssituatie. Gezien de beperkte oppervlakte van de bedrijven in deze sector maakt het vervolgens relatief gezien weinig uit of het eindbedrag van de betaling 440 of 300 euro per ha is.

Tabel 3.2			
Gevolgen van de omslag van een historisch bepaalde bedrijfstoeslag naar een uniforme betaling per ha voor witvleeskalverhouders (bedragen in euro)			
Uniforme betaling € 440/ha			
Aantal kalveren per bedrijf	tot 1.000	meer dan 1.000	totaal
Toeslag per kalf	36,10	37,58	36,66
Toeslag per ha	4.500	6.917	5.000
Nieuwe toeslag per ha	440	440	440
Nieuwe toeslag per bedrijf	3.520	5.280	3.960
Verlies per bedrijf	32.480	77.720	41.040
Nieuwe toeslag per kalf	6,35	4,30	5,81
Verlies per kalf a)	29,75	33,28	30,85
Idem per kg vlees	0,12	0,13	0,12
In % van prijs van vlees af boer	2,53	2,83	2,62
In % van aankooprijks kalveren a)	11,40	12,75	11,82
Verlies per ha	4.060	6.477	4.560
a) Het berekende verlies is per kalverplaats. Bij witvlees is uitgegaan van 1,8 ronden per jaar. Bij rosévvlees van 1,4 per jaar. Het procentuele verlies is berekend als het verlies per kalverplaats gedeeld door het aantal kalveren dat per plaats wordt gekocht, dus 1,8 dan wel 1,4.			
Bron: Eigen berekeningen.			

Tabel 3.2**Gevolgen van de omslag van een historisch bepaalde bedrijfstoeslag naar een uniforme betaling per ha voor witvleeskalverhouders (bedragen in euro) (vervolg)**

Uniforme betaling € 300/ha			
Aantal kalveren per bedrijf	tot 1.000	meer dan 1.000	totaal
Toeslag per kalf	36,10	37,58	36,66
Toeslag per ha	4.500	6.917	5.000
Nieuwe toeslag per ha	300	300	300
Nieuwe toeslag per bedrijf	2.400	3.600	2.700
Verlies per bedrijf	33.600	79.400	42.300
Nieuwe toeslag per kalf	4,33	2,93	3,96
Verlies per kalf a)	31,77	34,65	32,70
Idem per kg vlees	0,12	0,14	0,13
In % van prijs van vlees af boer	2,70	2,95	2,78
In % van aankooprijks kalveren a)	12,17	13,27	12,53
Verlies per ha	4.200	6.617	4.700

a) Het berekende verlies is per kalverplaats. Bij witvlees is uitgegaan van 1,8 ronden per jaar. Bij rosévees van 1,4 per jaar. Het procentuele verlies is berekend als het verlies per kalverplaats gedeeld door het aantal kalveren dat per plaats wordt gekocht, dus 1,8 dan wel 1,4.

Bron: Eigen berekeningen.

Zoals tabel 3.2 laat zien, zou aanpassing naar een uniforme betaling van 440 euro dan wel 300 euro per ha een daling van de omgerekende toeslag per kalf van ongeveer 80% inhouden. Omgerekend is met hoeveel de opbrengsten (lees prijs van kalfsvlees af-boerderij) zou moeten stijgen om dit verlies aan inkomsten ongedaan te maken. Dit blijkt in de orde van grootte van 3% te liggen. Voor de consument zou dit op een prijsstijging van circa 1,5% uitkomen (zie ketenopbouw informatie uit Jongeneel, 2000, 141). Om het verlies aan directe toeslag volledig te compenseren via een lagere aankooprijks van uitgangsmateriaal (afwenteling op rundveehouders) zou de prijs van nuka's met circa 12% moeten dalen.

Op basis van de verzamelde informatie en de in de literatuur voorgestelde benaderingen van Mamuth (1992) en Hull (2005) kan de marktomgeving van de witvleesproductie worden gekarakteriseerd als een (asymmetrisch) oligopolie (zie Mamuth, 1992, 209). Dit betekent dat er in de aanbodketen sprake is van een stuk (toegestane) economische machtsvorming. Dat betekent dat de aan-

bodketen in staat moet worden geacht en ook de prikkels bezit om negatieve gevolgen op het inkomen die in de keten ontstaan op derden af te wentelen.¹

De mate waarin een dergelijke afwenteling mogelijk is hangt af van de responsefuncties in de keten en van de keten naar derde markten (kalveren, melkpoeder). Uitgaande van de gedragsfuncties in het AGMEMOD- en GOLF-model, daarbij rekening houdend met de EU-markt en zelfs eventuele spill-overs naar de wereldmarkt, ontstaat het volgende beeld. Met betrekking tot de voerkosten (melkpoeder) is afwenteling weinig waarschijnlijk (vanwege de hoge elasticiteit van het aanbod en de diepte van de EU-poedermarkt). Wel bestaat de mogelijkheid van enige herverdeling binnen de supply chain, omdat mag worden aangenomen dat gegeven de mededingingsstructuur daar nu al zekere rents zitten, die eveneens de mogelijkheid bieden om 'de pijn' van gereduceerde toeslagen te verdelen.² Met betrekking tot de inkoop van kalveren is de situatie anders, omdat het aanbod daarvan heel inelastisch is (voor een deel dankzij het bijproduct karakter van de melkveehouderij). Ook met betrekking tot de afzet naar de finale verbruiker (consument) geven de schattingen van de gedragsrelaties aan dat er sprake is van de mogelijkheid van afwenteling (door relatief inelastische vraag) en het karakter van de uiteindelijke volledige marktprijsopbouw (consumentenprijs). De conclusie van deze kwalitatieve analyse is dat het effect van de daling van de toeslagen, hoewel het om significante absolute bedragen gaat, redelijk goed lijkt te kunnen worden opgevangen, door enerzijds een gedeeltelijke afwenteling op de melkveehouderij (het betalen van een lagere prijs voor nuka's) en anderzijds op de eindverbruiker (procentueel gezien bescheiden prijsverhoging van maximaal enkele procenten).

Hull (2005) biedt een methodiek om de marktresponse en impacts van economische schokken op de supply chain te evalueren voor eenvoudige ketens. Zijn methode is gebruikt om enkele achtergrondberekeningen te maken. Daaruit bleek dat de uitkomst erg gevoelig is voor specifieke parameterwaarden.³ Bovendien moet een antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre het verlies van een ontkoppelde directe toeslag als een 'verantwoordelijkheid' van de sector of keten wordt gezien. De redenering kan zijn dat als er iets verandert

¹ Ook in een situatie van volledige mededinging zouden er al marktaanpassingen zijn die tot gedeeltelijke afwenteling zouden leiden (in ieder geval op de kortere termijn).

² Het was niet mogelijk om betrouwbare informatie te krijgen over de opbouw in de keten en de plaats waar in de keten nu de rents neerslaan.

³ Kleine aanpassingen in de parameters leiden tot grote verschuivingen in de verdeling. Bij volledige afwenteling van het verlies op derden lijkt met enige waarschijnlijkheid te kunnen worden gezegd dat finale verbruikers en de rundveehouderij elk tenminste een derde deel van het effect zullen dragen.

in de toeslagen dit dan vooral een probleem is van de ontvanger van die toeslagen en niet zozeer van andere ketenpartijen (de toeslagen zijn immers ontkoppeld van de productie en dienen daarom zo te worden behandeld). Afhankelijk van het antwoord op die vraag zal (een deel van) het effect op het bord van de kalvermesters zelf komen. Hoe de zaken ook uitpakken, er lijkt geen bedreiging van continuïteit in de keten te zijn.

	Saldoberekening voor witvees- en roséveesproductie per dier/mestplaats (bedragen in euro)								
	Witveeskalf			Roséveeskalf			Jong roséveeskalf		
	hoe- veel- heid	prijs	be- drag	hoe- veel- heid	prijs	be- drag	hoe- veel- heid	prijs	be- drag
Opbrengst vlees in kg	142	4,60	653	190	2,80	532	160	3,20	512
<i>Kosten per dier</i>									
Aankoop kalf in kg	45		145	50	3,20	160	50	3,40	170
<i>Voer</i>									
Kunstmelk in kg	290	1,25	363	30	1,35	41	30	1,35	41
Melkvervangmix in kg	100	0,32	32						
Snijmais in kVEVI	67	0,13	9	349	0,13	45	295	0,13	38
(laag ijzergehalte) in kg	15	0,26	4						
Rosé brok				655	0,215	141	535	0,215	115
Babykalverkorrel				75	0,245	18	75	0,245	18
Toeslag ruwvoer (extra verliezen)			2						
Totaal			555			405			382
Voerwinst per kalf			98			127			130

Bron: KWIN, Veehouderij (2011).

Tabel 3.3

Saldoberekening voor witvees- en roséveesproductie per dier/mestplaats (bedragen in euro) (vervolg)

	Witveeskalf			Roséveeskalf			Jong roséveeskalf		
	hoe- veel- heid	prijs	be- drag	hoe- veel- heid	prijs	be- drag	hoe- veel- heid	prijs	be- drag
<i>Overige toegerekende kosten per dier</i>									
Gezondheidszorg dagen	180	0,05	9	250	0,05	13	212	0,05	11
Energie, water, administratie en dergelijke			25			16			14
Rente			11			12			9
Schade door uitval			5			6			5
Totaal			50			47			40
Saldo per kalf			48			80			90
Saldo per plaats			86			112			144
Mestafzet per plaats in m ³	2,8	11,50	32	4,5	11,00	50	3,70	11	41
Saldo per plaats inclusief mestafzet			54			62			103
Bron: KWIN, Veehouderij (2011).									

Tabel 3.4 geeft informatie over de ingeschatte gevolgen van omschakeling naar een uniforme betaling van 440 euro respectievelijk van 300 euro per ha voor de roséveessector. De gevolgen verschillen van die van de witveesproductie. De belangrijkste reden is het verschil in waardecreatie en kostenopbouw tussen de witvees- en roséveesketens. Omdat roséveeskalverbedrijven gemiddeld meer grond bezitten dan witveesbedrijven is de daling van de omgerekende toeslag per kalf lager dan bij de witveesproductie. Merk op dat verschil in bedrijfsomvang (productie-intensiteit) hier sterker doorwerkt dan bij de witveesproductie (grotere roséveeskalverbedrijven hebben relatief meer kalveren per ha). Wanneer het verlies aan inkomsten voor de roséveeskalverhouders volledig zou moeten worden gecompenseerd, zou dit kunnen door de prijs van het rosévees met circa 8 tot 9% (equivalente prijsstijging voor de consument is circa 4%). Een andere optie, namelijk bij volledige afwenteling op de aankoop van nuka's, zou betekenen dat de inkoopprijs voor kalveren met 20 tot 30% zou moeten dalen.

Tabel 3.4 Gevolgen van de omslag van een historisch bepaalde bedrijfstoelage naar een uniforme betaling per ha voor roséveeskalverhouders (bedragen in euro)			
Uniforme betaling € 440/ha			
Toeslag per ha (uitgangsituatie)	tot 2.000	meer dan 2.000	totaal
Toeslag per kalf	88,25	83,51	85,62
Toeslag per ha	1.230,77	2.764,71	1.652,17
Nieuwe toeslag per ha	440	440	440
Nieuwe toeslag per bedrijf	11.440	7.480	10.120
Verlies per bedrijf	20.560	39.520	27.880
Nieuwe toeslag per kalf	44,17	18,61	31,92
Verlies per kalf a)	44,08	64,90	53,70
Idem per kg vlees	0,17	0,24	0,20
In % van prijs van vlees af boer	5,92	8,71	7,21
In % van aankoopprijs kalveren a)	19,68	28,98	23,97
Verlies per ha	791	2.325	1.212
Uniforme betaling € 300/ha			
	tot 2.000	meer dan 2.000	totaal
Toeslag per kalf	88,25	83,51	85,62
Toeslag per ha	1.230,77	2.764,71	1.652,17
Nieuwe toeslag per ha	300	300	300
Nieuwe toeslag per bedrijf	7.800	5.100	6.900
Verlies per bedrijf	24.200	41.900	31.100
Nieuwe toeslag per kalf	30,12	12,69	21,77
Verlies per kalf a)	58,14	70,82	63,86
Idem per kg vlees	0,22	0,27	0,24
In % van prijs van vlees af boer	7,81	9,51	8,57
In % van aankoopprijs kalveren a)	25,95	31,62	28,51
Verlies per ha	931	2.465	1.352
a) Het berekende verlies is per kalverplaats. Bij witvees is uitgegaan van 1,8 ronden per jaar. Bij rosévees van 1,4 per jaar. Het procentuele verlies is berekend als het verlies per kalverplaats gedeeld door het aantal kalveren dat per plaats wordt gekocht, dus 1,8 dan wel 1,4.			
Bron: Eigen berekeningen.			

De mogelijkheden voor doorberekening aan derden liggen in dit geval door de andere structuur van de keten wat anders en uiteindelijk minder gunstig dan in het geval van de witveesproductie. De karakterisering van het mededingingsregime komt ergens uit tussen een symmetrisch los oligopolie of monopolisti-

sche mededinging (zie Mamuth, 1992, 209). Dat betekent dat deze keten zich dichter tegen een regime van volledige mededinging of perfecte concurrentie aan bevindt dan de witvleessector. Ook de marktmacht in de keten is daardoor relatief beperkt. Afwenteling lijkt onder de meest waarschijnlijke resposserelaties daarom altijd slechts gedeeltelijk te zullen zijn. De rosévleeskalverhouders zullen waarschijnlijk, meer dan in het geval van de witvleeskalverhouders, ook zelf de gevolgen van de korting in toeslagen dragen. In het geval van de rosé productie zijn er voor een aantal bedrijven (namelijk zij die nu al een eigen ruwvoerproductie hebben) mogelijkheden om 'intern' via een heroptimalisatie van de eigen ruwvoederproductie (snijmais) een stukje van het effect op te vangen.

Het wegvallen van een groot deel (circa 90%) van de directe steun aan de vleeskalversector door de invoering van een uniforme betaling per ha wordt door de heer Swinkels (Van Drie Groep) als zeer bedreigend gezien. Het inkomen van de kalverenhouders zou gemiddeld tot nul worden gereduceerd. De vleeskalverhouderij in Nederland wordt door de invoering van een systeem met uniforme betalingen per ha veel sterker getroffen dan in Frankrijk en Italië, waar de bedrijven meer grond hebben. Swinkels verwacht dat de prijzen van nuka's vooral worden geraakt door de daling van de toeslagen. Dit betekent dat vooral de melkveehouderij gaat inleveren.

Swinkels voorziet wel dat de vraag naar vlees stijgt, maar dat vertaalt zich nog niet direct in een hogere prijs. Bovendien staat kalfsvlees, in het topsegment van de markt, steeds meer onder concurrentie van goedkoper vlees. De prijs van kalfsvlees zal zijns inziens stabiliseren, maar niet verder stijgen. De verlaging van de toeslagen door de introductie van een uniforme betaling per ha zal volgens Swinkels, wanneer de nuka prijzen niet dalen, ten koste gaan van de contractvergoedingen.

Loseman (LTO) meent ook dat een prijsverhoging zich nauwelijks laat afdwingen in een specifieke, luxe markt met afzet in een beperkt aantal landen en met een klein aantal inkopers. Ook hij ziet dat de prijs van de nuka's zal gaan dalen als gevolg van de verlaging van de bedrijfstoelag, maar wanneer de productie in de EU onder druk komt kan er een stukje extra opbrengst uit de markt komen.

3.5.4 Aardappelzetmeelsector

In de aardappelzetmeelsector is de productie in Nederland door de telers afgestemd op de verwerking door een coöperatie, AVEBE. De omvang van de teelt wordt tot dusver mede bepaald door het GLB, met name door de quota die per EU-land zijn vastgesteld als een maximum voor de hoeveelheid zetmeel waarvoor marktsteun wordt verleend. De regelingen voor aardappelzetmeel zijn in de beginperiode van het GLB ingesteld om de concurrentienadelen ten opzichte van graanzetmeel te compenseren. In deze studie wordt hier niet nader op ingegaan. In deze paragraaf worden enkele mogelijke marktontwikkelingen en aanpassingsreacties nader verkend in samenhang met de veranderingen in het GLB, waarbij het enerzijds gaat om de (volledige) ont koppeling en anderzijds om de verlaging van de bedrijfstoelagen.

AVEBE (bron: interview met de heer W. de Zeeuw) verwacht dat de ont koppeling van de zetmeelsteun¹ niet leidt tot vermindering van de aanvoer en dat ook een vermindering van de bedrijfstoelagen AVEBE niet direct zal raken. AVEBE heeft, onafhankelijk van de ontwikkeling van het GLB, als strategie het kunnen uitbetalen van een zo hoog mogelijke prijs aan de telers. Het doel is om het ha-saldo voor zetmeelaardappelen concurrerend te houden met (dus hoger te laten zijn dan) het ha-saldo voor graan. Hiertoe is al sinds enige jaren ingezet op concentratie van de activiteiten op aardappelzetmeel (andere activiteiten, waaronder die buiten de EU, zijn af gestoten), kostprijsleiderschap (efficiency), innovatie (nieuwe producten, waaronder aardappel eiwit - Solanic- en meer hoogwaardige zetmelen - Waxy) en samenwerking met andere bedrijven. AVEBE trekt zich terug uit markten voor de zetmeelproducten die weinig opbrengen, zoals papier. Het verlies aan omzet hierdoor is opgevangen door minder aardappelen uit Duitsland aan te voeren. Deze papiermarkt kan (meer) in handen komen van graanzetmeel. Het (goedkopere) graanzetmeel kan aardappelzetmeel verdringen op markten die minder toegevoegde waarde opleveren. AVEBE verwacht niet dat het areaal zetmeelaardappelen in Nederland zal dalen. Het areaal hiervan is wel verminderd in Duitsland. De teelt is (mede) vervangen door 'energiemais', die aantrekkelijker is geworden door de subsidies van de Duitse overheid.

¹ AVEBE gaat er hierbij van uit dat de zetmeelsteun ook gelijktijdig met in Nederland ont koppeld wordt in andere EU-landen, met name in de grotere zetmeel producerende landen (Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Polen). Dit is belangrijk om gelijke concurrentievoorwaarden te hebben (level playing field). De handhaving van de koppeling voor twee jaar in Finland, een kleine zetmeelproducent, moet een uitzondering blijven.

Volgens De Zeeuw zijn consumptieaardappelen of uien geen bedreiging in dit verband, mede omdat deze producten uit het 'aardappelzetmeelgebied' niet kunnen concurreren met de consumptieaardappelen en uien uit de kleigebieden. In jaren met hoge prijzen van consumptieaardappelen zal mogelijk een deel van de zetmeelaardappelen (zogenoemde dubbeldoelrassen) wel in het consumptie-kanaal een bestemming kunnen vinden. Hierbij kan overigens worden opgemerkt dat AVEBE als coöperatie een beroep kan doen op de leveringsplicht van de leden/aandeelhouders, om de 'eigen' grondstofvoorziening op peil te houden.

De hierboven aangegeven ambities en doelstellingen van AVEBE zijn helder, maar bij een deel van de telers leeft de vraag of een en ander niet te optimistisch is. Deze telers wijzen er op dat AVEBE deels nog nieuwe producten moet ontwikkelen en nieuwe markten moet veroveren en de hogere opbrengstprijzen nog moet realiseren om de telers een goede uitbetalingsprijs te bieden.

In een eerdere studie (De Bont et al., 2007c) zijn drie scenario's voor de mogelijke ontwikkeling van AVEBE en de aardappelzetmeelteelt in Nederland beschreven:

- behoud van de huidige productieomvang;
- een verkleining van het productievolume; en
- een volledige afbouw van de productie.

Laatstgenoemde mogelijkheid bestaat vooral wanneer de graan- en zetmeelprijzen dalen en gedurende een reeks van jaren laag blijven. De teelt van zetmeelaardappelen kan dan onaantrekkelijk worden, afhankelijk van de prijs die AVEBE kan betalen en de voor andere gewassen te realiseren saldi. De tweede mogelijkheid kan aan de orde zijn omdat door de beleidsveranderingen de keuze van een deel van de telers eerder naar andere gewassen uitgaat en het areaal zetmeelaardappelen zal afnemen. AVEBE kan dan besluiten de verwerking voor de papiersector, die het minste oplevert, te laten vervallen om de uitbetalingprijs van zetmeelaardappelen te kunnen verhogen. In dit scenario kan worden besloten om de verwerking te concentreren in een bedrijf, respectievelijk om eventueel samen te werken met het Duitse collega-bedrijf in de aangrenzende regio. Het eerste scenario gaat uit van de huidige ambities van AVEBE en het vertrouwen erin bij de betrokkenen binnen en buiten het bedrijf, waaraan de stijging van de prijzen van graan en zetmeel in 2006/2007 in positieve zin bijdraagt.

Marktstructuur

De aardappelzetmeelketen in Nederland is internationaal gezien vrij groot. Dit suggereert dat de aardappelzetmeelketen in staat is economische macht te exploiteren. Echter, wanneer ook de mogelijkheden tot vervanging van aardappel-

zetmeel en graanzetmeel erbij worden betrokken (Mamuth, 1992, 212) dan kan het mededingingsregime beter als monopolistische concurrentie worden aangeduid. Bovendien blijkt het van belang in de vervolganalyse een duidelijk onderscheid te maken in het effect van (volledige) ontkoppeling en het effect van het omzetten van een (ontkoppelde) bedrijfstoelage in een uniforme betaling per ha. AVEBE heeft strategie om waardecreatie verder te ontwikkelen. De waardecreatiestrategie is gebaseerd op voortgaande productdifferentiatie en creëert mogelijkheid om marge te maken en concurrentiedruk te verlagen. Dergelijke markten hebben vaak een niche karakter en vragen daarom om afgewogen volume beheersing. De zetmeel-commodity markt (grondstof voor papier) fungeert dan als 'basismarkt' of 'restmarkt', waarbij men zoveel mogelijk probeert af te zetten op deelmarkten waar hogere waardes kunnen worden gerealiseerd. Vooralsnog lijkt deze basismarkt van dominant belang te zijn. Op deze markt is sprake van concurrentie met onder meer graanzetmeel. Echter niet alle toepassingen van zetmeel van AVEBE zijn uitwisselbaar met graanzetmeel. Overigens zij opgemerkt dat veranderingen in de graanprijs een parallel effect hebben op de markt voor zetmeelaardappelen. Op dit moment is sprake van een dergelijke koppeling via het beleid, maar ook zonder een dergelijke institutionele koppeling is er sprake van een dergelijk verband, zij het dat dit dan minder direct en mogelijk minder stabiel zal zijn.¹ Omdat de productie van zetmeel (in kg per ha) van zetmeelaardappelen groter is dan van graan, kan algemeen worden gesteld dat een zetmeelprijsstijging een minstens zo gunstig effect op het saldo van zetmeelaardappelen zal hebben dan op dat van graan.

Vanuit AVEBE bezien is het cruciaal dat voldoende aanvoer van zetmeelaardappelen gewaarborgd blijft. Daarvoor is het van belang dat het saldo van zetmeelaardappelen concurrerend blijft ten opzichte van dat van graan en mogelijke andere concurrerende gewassen (consumptieaardappelen, suikerbieten). Dit punt betreft echter primair de ontkoppeling van de directe betaling voor zetmeelaardappelen, omdat door de (volledige) ontkoppeling in feite de uitbetalingsprijs en ook het saldo van de zetmeelaardappelen onder druk komt. De verwerkende industrie anticipeert al op deze ontkoppeling en heeft als strategie om een concurrerende prijs te betalen zodanig dat een voldoende aanbod gegarandeerd blijft. Op basis van achtergrondonderzoek (niet gepubliceerd/gebaseerd op ex-

¹ Op termijn is sprake van mogelijke afbouw van marktordeningsinstrumenten, zoals minimumprijs, exportsubsidies bij zetmeelaardappelen (en ook bij graan) (zie De Bont et al., 2007). Dit punt staat op zich echter los worden gezien van de transitie van een historische bedrijfstoelage naar een uniforme betaling per ha.

pertschatting) wordt ingeschat dat voor de handhaving van een areaal van circa 45.000 ha er een kritieke prijs nodig is die ongeveer 1,5 maal de bestaande minimumprijs is. De nieuwe uitbetalingsprijs zal dan naar schatting dicht rond de 5,0 cent per kg uit zou komen.¹ Deze marktprijs is in de ogen van de NAV volstrekt niet kostprijs dekkend.

In De Bont et al. (2007c) blijkt dat in de periode 2004-2006 een aantal Oost-Europese landen een lagere productie heeft gerealiseerd dan de beschikbare quota. In een aantal gevallen lijkt productie niet rendabel. Dit kan zich versterken bij verdere ontkoppeling en leiden tot een zekere sanering in de verwerking van aardappelzetmeel elders in de EU. Vanuit een Nederlands perspectief bezien kan deze ontwikkeling een bijdrage leveren aan het creëren van een in de toekomst prijshoudende markt voor zetmeelaardappelen maakt het voor de AVEBE gemakkelijker om de kritieke prijs aan de telers te betalen.

Waar de verwerkende industrie anticipeert op de verdere ontkoppeling van de steun, ziet ze het omzetten van de (ontkoppelde) bedrijfstoelagen in een uniforme betaling per ha, als iets dat niet zozeer haar, maar vooral de telers raakt. Dat betekent dat het niet voor de hand ligt dat er via de keten sprake zal zijn van enige vorm van opvang van het verlies aan toeslagen op bedrijfsniveau. Het verlies aan directe toeslagen zal naar verwachting dus in eerste instantie door alle bedrijven zelf moeten worden opgevangen. Tabel 3.5 laat zien wat het effect van de omslag van de historische bedrijfstoelage naar een uniforme betaling van 440 euro respectievelijk van 300 euro per ha voor zetmeelaardappel telers betekent. De berekening is gebaseerd op tabel 2.16 (data betreft meerjarig gemiddelde over periode 2005-2009), waarbij een onderscheid is gemaakt in twee intensiteitsklassen. Tabel 3.5 laat zien dat sprake kan zijn van een forse reductie in het inkomen, die met name voor de intensieve bedrijven sterk kan oplopen, tot wel meer dan 50% terugval. Een dergelijke (meerjarige) terugval in inkomsten zal naar verwachting de levensvatbaarheid van de bedrijven aantasten en bijdragen aan een proces van sanering en schaalvergroting. Tabel 3.5 laat zien dat met name intensieve zetmeelaardappelbedrijven sterk getroffen zullen worden.² Het is niet op voorhand duidelijk of dit ook betekent dat de productie zal extensiveren, of dat de extensieve bedrijven de neiging zul-

¹ Hierbij wordt rekening gehouden met een graanprijs in 2015 van €15-16/kg en een voorzichtige toekomstige stijging van de kilogram-opbrengsten van zetmeelaardappelen. De schatting is gebaseerd op de bestaande situatie in 2010 en houdt geen rekening met een mogelijk extra 'structuurveranderingseffect' als gevolg van de invoering van een uniforme betaling per ha (zie vervolgttekst).

² De som van deze effecten werd eerder aangeduid als het structureffect van de invoering van een uniforme betaling per ha.

len hebben om extensief te blijven. Het effect van de omslag naar een uniforme betaling per ha levert voor de intensieve bedrijven weliswaar een groter verlies op, maar dit behoeft hun relatieve concurrentiepositie niet aan te tasten. Deze hangt met name af van de relatieve saldi van zowel zetmeelaardappelen als van andere gewassen die worden gerealiseerd en van het ondernemerschap. Ondernemerschap heeft in dit verband vooral betrekking op vakmanschap, optimalisatie van de groeivoorwaarden, het behalen van hoge kg-opbrengsten en dergelijke.

Tabel 3.5			
Gevolgen van de omslag van een historisch bepaalde bedrijfstoeslag naar een uniforme betaling per ha voor zetmeelaardappeltelers (bedragen in euro)			
Uniforme betaling €440/ha			
Bedrijven met	tot 40% zetmeel-aardappelen	meer dan 40% zetmeel-aardappelen	totaal
Toeslagen in oude situatie a)	35.000	51.000	43.000
Toeslagen in nieuwe situatie	31.680	33.880	32.600
Verlies aan toeslagen	3.320	17.120	10.400
Idem per ha (€/ha)	46	222	141
Idem als percentage van inkomen 2005-2009	7,5	33,6	21,8
Uniforme betaling € 300/ha			
Bedrijven met	tot 40% zetmeel-aardappelen	meer dan 40% zetmeel-aardappelen	totaal
Toeslagen in oude situatie a)	35.000	51.000	43.000
Toeslagen in nieuwe situatie	21.600	23.100	22.200
Verlies aan toeslagen	13.400	27.900	20.800
Idem per ha (€/ha)	186	362	281
Idem als percentage van inkomen 2005-2009	30,5	54,7	43,3
a) De toeslag voor akkerbouwbedrijven is vanwege de herziening van het suikerbeleid opgelopen in de jaren 2005-2009. De actuele bedrijfstoeslag is voor deze bedrijven dan ook hoger.			
Bron: Eigen berekeningen.			

Het valt niet uit te sluiten dat er op kortere termijn wel extra problemen zullen ontstaan met de liquiditeit bij intensieve bedrijven. Dit zou mogelijk een (tijdelijk) negatief effect op het aanbod kunnen hebben. Dit impliceert dat (ceteris paribus) de kritieke prijs die moet worden uitbetaald dan mogelijk zal moeten worden verhoogd om terugval in het aanbod (areaal) te voorkomen. Deze uit-

komsten sporen met de eerdere conclusie dat bij de zetmeelaardappelbedrijven de afhankelijkheid van de bedrijfstoelagen voor het inkomen aanzienlijk is. Het meest kwetsbaar lijken de grotere zetmeelaardappelbedrijven en intensieve zetmeelaardappelbedrijven die een relatief zware financieringslast hebben. Al eerder werd erop gewezen dat dit mogelijk voor een deel bedrijven zijn die nog vrij recent zijn overgenomen dan wel veel geïnvesteerd hebben in de uitbreiding of modernisering van het bedrijf. Voor de continuïteit van de bedrijven op langere termijn is ook van belang dat met de opbrengsten uit het bedrijf (cash flow) voldoende investeringen kunnen worden gedaan.

Mocht AVEBE er niet in slagen de kritieke prijs van 5 eurocent of meer te betalen en zo haar aanvoer op peil te houden, dan zal het areaal zetmeelaardappelen gaan krimpen. Het is dan niet uit te sluiten dat telers overgaan op de teelt van consumptieaardappelen of uien. Beide gewassen zijn in principe een optie; de consumptieaardappel uit het zetmeelaardappelgebied zal dan vooral concurreren met de consumptieaardappel van de zandgrond. Zoals werd opgemerkt, schat de heer De Zeeuw in dat deze alternatieven geen attractieve optie zijn, maar dat kan veranderen door de ont koppeling en verlaging van de directe toeslagen voor zetmeelaardappelen. In 2010 waren de arealen van zetmeelaardappelen, consumptieaardappelen (op zand en veengrond), zaai-uien, poot-/plantuien en zilveruien respectievelijk 46.698, 22.004, 22.216, 6.236 en 414 ha. Gezien de vrij beperkte omvang van deze arealen en de relatief inelastische vraag naar deze producten, mag worden verwacht dat het switchen van zetmeelaardappeltelers naar consumptieaardappelen of uien al snel tot marktverstoringen zal leiden. Dit kan al gebeuren bij een overschakeling van 5% tot 10% van het areaal zetmeelaardappelen. Dat marktbederf is niet alleen nadelig voor de huidige telers van deze gewassen, maar betekent ook dat naarmate deze 'uitwijkmogelijkheid' door zetmeelaardappeltelers meer wordt benut dat het een minder aantrekkelijk alternatief wordt.

3.5.5 Inkomenseffecten in de drie sectoren

Tabel 3.6 geeft tot slot een vergelijkend overzicht van de inkomenseffecten per bedrijf (en omgerekend per ha) op basis van de gegevens zoals berekend in de voorafgaande tabellen. In absolute zin is het inkomensverlies het grootst voor de witvleeskalversector. Voor intensieve bedrijven in de melkveehouderij en de aardappelzetmeelsector zijn de inkomensverliezen in beide gevallen circa 17.000 euro bij een overgang naar een uniforme betaling van 440 euro per ha. Deze effecten lopen vooral voor de zetmeelaardappelbedrijven nog sterk op bij een overgang naar een uniforme betaling van 300 euro per ha.

Er is een marktverkenning marktstructuuranalyse gedaan om na te gaan in welke mate de inkomensverliezen die ontstaan door het omschakelen van een bedrijfstoelage naar een uniforme betaling van 440 respectievelijk 300 euro per ha mogelijk op derden (andere sectoren dan de betreffende keten) kan worden afgewenteld. Voor wat betreft de witvleessector werd opgemerkt dat daar de meeste kans aanwezig lijkt dat er via de keten een zekere afwenteling van de gevolgen voor de primaire producenten tot stand kan worden gebracht. Voor de rosé vleessector is er waarschijnlijk ook een stuk afwenteling van de gevolgen mogelijk. Dit leidt dan tot lagere prijzen voor de aankoop van nuka's. In de melkveehouderij noch in de aardappelzetmeelsector ligt afwenteling van de inkomensverliezen op derden voor de hand.

Tabel 3.6	Vergelijkend overzicht van de directe (negatieve) inkomenseffecten als gevolg van de omslag van een historische bepaalde bedrijfstoelage naar een uniforme betaling van 440 euro en 300 euro per ha (bedragen in euro) a) b) c) d)			
	Per bedrijf		Per ha	
	weinig intensief	sterk intensief	weinig intensief	sterk intensief
Uniforme betaling € 440/ha				
Melkveehouderij	6.320	17.600	134	502
Witvleeskalverhouderij	32.480	77.720	4.060	6.476
Rosévleeskalverhouderij	20.560	39.520	790	2.324
Zetmeelaardappelteelt	3.320	17.120	46	222
Uniforme betaling € 300/ha				
Melkveehouderij	12.900	22.500	275	642
Witvleeskalverhouderij	33.600	79.400	4.200	6.616
Rosévleeskalverhouderij	24.200	41.900	930	2.464
Zetmeelaardappelteelt	13.400	27.900	186	362
a) Effecten ten opzichte van situatie in 2009; b) Het bedrag van 440 euro is afgeleid van de huidige toeslag- en premiebedragen in Nederland. Het bedrag van 300 euro houdt rekening met een korting als gevolg van een herverdeling tussen de lidstaten en is exclusief een premie voor vergroening; c) Er is geen rekening gehouden met indirecte effecten, zoals de mogelijke daling van de prijs van nuchtere kalveren; d) Voor de akkerbouwbedrijven zijn de effecten gebaseerd op de toeslag voor suiker, die in 2009 maximaal werd.				
Bron: Eigen berekeningen.				

4 Rol van de overheid

4.1 Inleiding

In voorgaand hoofdstuk is vastgesteld welke veranderingen zich voordoen in de drie sectoren (melkvee, vleeskalveren en zetmeel) door de veranderingen in het GLB en wat voor mogelijkheden de bedrijven (inclusief de opvolgende schakel, de verwerkende bedrijven) en de markten hebben om op die veranderingen in te spelen. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de vraag wat de rol van de overheid kan zijn. Meer concreet is dan de vraag, wat zijn adequate maatregelen, die kunnen worden genomen door de overheid.

Bij de mogelijk van de kant van de overheid te nemen maatregelen kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee typen maatregelen:

- De fasering van de verandering van de bedrijfstoelage. Wanneer deze verandering niet direct (volledig) wordt doorgevoerd, maar gefaseerd over een periode van een aantal jaren;
- Andere actief flankerende maatregelen.

4.2 Fasering overgang

Het faseren van de verandering in de bedrijfstoelagen houdt een herverdeling in van de voor de Nederlandse landbouw beschikbare toelagmiddelen. De 'pijn' van de introductie van bijvoorbeeld een (uiteindelijk) relatief lage bedrijfstoelage (per ha) wordt uitgesmeerd over een aantal jaren. De bedrijven die uiteindelijk een (veel) lager bedrag gaan ontvangen zien hun toelage dan niet direct, maar met een bepaalde geleidelijkheid, jaarlijks afnemen. Daar tegenover staan bedrijven die met de uiteindelijke (hogere) bedrijfstoelage een voordeel hebben, dit voordeel dan pas later volledig zullen krijgen, bijvoorbeeld ook fasegewijs, verdeeld over een aantal jaren.

De bedrijven die voor- respectievelijk nadelen hebben van het geleidelijk in laten gaan van de toelageverandering, bevinden zich voor een groot deel in verschillende sectoren. Zo hebben de meeste melkveebedrijven een voordeel van een gefaseerde verandering, terwijl veel akkerbouwbedrijven, met een duidelijk minder op marktorderingsproducten gestoeld bouwplan dan de zetmeelaardappelbedrijven, juist een direct financieel belang kunnen hebben bij een directe aanpassing. Dit betekent dat de belangen van de verschillende sectoren niet

gelijk zijn, maar ten minste enigszins tegengesteld zijn. Echter, een grote verandering in de toeslagen op korte termijn kan ook leiden tot veranderingen in de productie en de situatie op de markten van verschillende producten. In die zin zouden bijvoorbeeld de telers van vollegrondsgroenten nadeel kunnen hebben bij een verandering in de toeslagen. Het verdient dan ook aanbeveling de beslissing over eventuele fasering dus niet per sector te nemen, maar in een overleg tussen de overheid en een (brede, horizontale) vertegenwoordiging van de landbouw.

Criteria die bij de besluitvorming over het al dan niet toepassen van een gefaseerde, geleidelijke introductie kunnen worden toegepast zijn:

- *Aandeel toeslagen in inkomen*

Faseringen kan nodig zijn omdat zonder fasering een deel van de bedrijven financieel in problemen kan komen, waardoor de continuïteit in gevaar komt. Op basis van de analyses in hoofdstuk 2 is duidelijk dat de toeslagen een groot aandeel in het inkomen van de bedrijven in met name de geanalyseerde bedrijfstypen hebben. Op basis van hoofdstuk 3 kan worden gesteld dat het tot een bepaald niveau (440 of 300 euro per ha) verlagen van de toeslagen een aanzienlijk negatief inkomenseffect voor deze bedrijven oplevert.

- *Belang van de sector en samenleving*

Voor de betreffende bedrijfstakken (zuivel, vleeskalveren, aardappelzetmeel) is het belang van fasering wat minder direct dan voor individuele landbouwbedrijven, die de producten aan de verwerkende bedrijven leveren. De totale omvang van de productie van melk, vleeskalveren en zetmeelaardappelen en daarmee verband houdend de toevoer van producten voor de verwerkende bedrijven in Nederland lijkt weinig afhankelijk te zijn van de hoogte van de bedrijfstoeslag. De productie van bedrijven die voortijdig worden beëindigd kan worden overgenomen door de bedrijven die continueren.

Voor de samenleving als geheel zal fasering weinig belang hebben. De samenleving heeft een sociaaleconomisch belang bij goed functionerende bedrijfstakken. Innovatie is hierbij met het oog op de internationale concurrentiepositie van belang. Het tempo van innovatie kan mede worden bepaald door de financiële positie van de bedrijven. In die zin kan fasering van belang zijn, het geeft wat ruimte om het bedrijf aan te passen aan de nieuwe situatie dan bij een volledige directe verlaging van de toeslag. Echter, fasering zou ook kunnen inhouden dat vernieuwingen als minder dringend worden ervaren en dan kan het dus een remmende invloed op de innovatie hebben.

- *Duidelijkheid, communicatie*
 Het is belangrijk duidelijk te (kunnen) zijn naar de betrokkenen (vooral landbouwers) over de motieven en uitkomst van de (eventuele) fasering. Wat betreft het motief moet duidelijk kunnen worden aangegeven dat de overgang naar de bedragen in de nieuwe situatie voor een aantal landbouwbedrijven redelijkerwijs te groot is om direct, in één stap uit te voeren. Bijkomende redenen voor fasering kan zijn dat de sector enige jaren nodig heeft om zich op de nieuwe beleidssituatie in te stellen; 'de markt moet zich nog instellen op de nieuwe beleidssituatie'. Om die reden is het van belang dat de overheid zo spoedig en duidelijk mogelijk aangeeft op welke wijze de overgang invulling krijgt.

- *Andere beleidsveranderingen*
 Geleidelijke invoering kan nodig zijn wanneer een sector met meerdere beleidsveranderingen van doen heeft. Dat geldt het meest voor de aardappel-zetmeelsector, waarvoor het EU beleid met verschillende instrumenten in korte tijd wegvalt, en daarnaast voor de vleeskalveren, omdat ook de ont koppeling van de slachtpremies nog vrij recent (2010) is doorgevoerd. Voor de melk- en zuivelsector speelt de verandering van de toeslagen in een periode dat de quotering (binnenkort, 2015) wordt losgelaten, terwijl al vanaf ongeveer het jaar 2000 een minder strak ondersteunend zuivelmarktbeleid wordt gevoerd (minder interventieaankopen, minder afzetsubsidies en dergelijke). Dit aspect speelt dus in alle drie de sectoren een rol. Daarnaast hebben de bedrijven in deze sectoren te maken met andere beleidsveranderingen, zoals met de voorwaarden op het gebied van het milieu en in de melkveehouderij en de vleeskalverhouderij ten aanzien van welzijn dieren en het gebruik van antibiotica.

- *Afweging/uitwerking*
 Een overweging kan zijn in welke gevallen de stap te groot is; kan dat worden aangegeven in bedragen per ha of per bedrijf? Hieraan gekoppeld is de vraag of fasering van 'oud' naar 'nieuw' in alle gevallen geldt, ook bij kleinere verschillen in de toeslagbedragen (per ha of bedrijf). Vervolgens is in het kader van duidelijkheid van belang te weten of de fasering in jaarlijks gelijke stappen (procentueel bijvoorbeeld elk jaar 10% van het verschil bij een overgang in 10 jaar) uitgevoerd wordt of op een andere wijze, bijvoorbeeld maximaal met een eerste stap voor elk bedrijf (van bijvoorbeeld 100 of 200 euro per ha) en het resterende te overbruggen bedrag verdeeld over jaarlijks gelijke stappen.

Bij de uitwerking van de fasering zouden ook, in overleg met de EU, periodieke evaluatiemomenten ingebouwd kunnen worden, waarbij de fasering bijvoorbeeld kan worden herzien of de snelheid van de fasering aangepast kan worden.

Daarnaast heeft Nederland de mogelijkheid om differentiatie aan te brengen in de hoogte van de uniforme betalingen, waarbij voor specifieke gebieden een hoger eindniveau kan worden vastgesteld. In dat geval is het zaak om met duidelijke argumenten te komen waarom deze gebieden in aanmerking komen voor een hogere betaling per ha en dienen de gebieden duidelijk begrensd te worden. Hierbij kan worden opgemerkt dat elke regionale indeling leidt tot (andere) winnaars en verliezers.

- *Kosteneffectiviteit*

Belangrijk in het kader van kosteneffectiviteit (of kosten-basten afweging) is of de (administratieve) kosten van een fasering relatief laag zijn ten opzichte van het belang dat er mee gediend is. Vervolgens is de vraag: Draagt de overheid (DR die de bedrijfstoelagen toekent en uitbetaalt) die administratieve kosten (volledig) of worden deze (deels) doorberekend aan de belanghebbenden? Hierbij kan nog als vraag aan de orde zijn of de EU het aan de nationale overheid toestaat om administratieve kosten in rekening te brengen aan de ontvangers van de toeslagen.

- *Beheer*

Is het stelsel van toeslagrechten met jaarlijks tijdens de overgangperiode veranderende bedragen (gemakkelijk) administratief te beheren? Dit is van belang om de uitbetaling jaarlijks voortvarend te kunnen laten verlopen. Verder geldt dat de toeslagrechten momenteel overdraagbaar zijn, met of zonder grond. Voor dergelijke (koop)transacties, als die althans mogelijk blijven, moet de hoogte van de toeslag in de komende jaren helder zijn.

Conclusie

Aan de hand van de hier uitgewerkte criteria kan bijvoorbeeld worden besloten om een (belangrijk) deel van de veranderingen in de hoogte van de toeslagrechten direct, zonder een overgangperiode, in te laten gaan. Voor grote veranderingen in de toeslagen per bedrijf (en zoals dit onderzoek laat zien kunnen die veranderingen in specifieke situaties substantieel zijn) kan een fasering worden toegepast. De fasering is van belang om de bedrijven de gelegenheid te geven zich in te stellen op de daling van de toeslag. Bij de uitwerking van de fasering moeten nog een aantal zijn nog nader in te vullen zaken onder meer de duur van

de overgangperiode (aantal jaren) en de vraag of de overgang lineair, in gelijke stappen per jaar verloopt. Mogelijk kan gebruik gemaakt worden van de ervaringen die Duitsland en Denemarken hebben met de introductie van soortgelijke stelsels (De Bont et al., 2010 c; Silvis en Van Bruchem, 2009 en Bruins et al., 2006). Uiteindelijk gaat het hier om een politieke keuze, waarvan het aan de beleidsmaker en niet aan de onderzoeker is om die te bepalen.

4.3 Actief flankerende maatregelen

Vooruitlopend op het per sector aangeven van mogelijke flankerende maatregelen die de bedrijven kunnen ondersteunen en stimuleren om de veranderingen in de bedrijfstoeslagen op te vangen, wordt hierna ingegaan op mogelijke criteria hiervoor.

Criteria flankerende maatregelen

Bij de besluitvorming over eventueel te nemen flankerende maatregelen kan het toepassen van criteria zinvol zijn. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van een (vrij) uitgebreid toetsingskader waarmee potentiële maatregelen worden beoordeeld op verschillende aspecten van economische impact, duurzaamheid, sociale gevolgen en bestuurlijke inbedding (zie Jongeneel in De Bont et al., 2010, hoofdstuk 4). Een andere optie is om te werken met een beperktere lijst van criteria, waarin alleen de volgende zaken aan de orde komen.

- *Bereik*

Hierbij gaat het om de vraag of een maatregel (naar verwachting) veel of weinig bedrijven bereikt in de doelgroep (bedrijven met hoge toeslagen per ha) en ook van bepaalde subgroepen binnen de doelgroep, bijvoorbeeld de kleinere bedrijven, wanneer dat wordt beoogd. Bij het inschatten hiervan kan gekeken worden naar bijvoorbeeld:

- de (resterende) kosten van deelname aan de regeling voor de agrariërs na verrekening van de overheidsbijdrage. Zijn deze resterende kosten hoog dan levert dat een drempel op vooral voor kleinere bedrijven (minder profijt, minder draagkracht);
- de communicatie, de wijze waarop bekendheid wordt gegeven aan de regeling, bijvoorbeeld via de overheid (DR), via agrarische media en via landbouworganisaties;
- de procedure die door de bedrijven moet worden doorlopen bij deelname en dergelijke. Zijn de administratieve lasten voor aanmelding, rapportage,

verantwoording en dergelijke hoog, dan kan dat een vermindering van de belangstelling, dus een lage deelname tot gevolg hebben.

- *Effectiviteit*

Hier is de vraag of de maatregel op de bedrijven die er gebruik van maken een - zo mogelijk blijvend - gunstig effect heeft op het inkomen. Ook kan het effect op de productiviteit van de bedrijven en de duurzaamheid van het productieproces in beschouwing worden genomen. Anders gesteld is de vraag heeft de ondernemer profijt van de regeling en gaan er eventueel daarnaast ook andere voordelen vanuit, bijvoorbeeld voor het milieu, de biodiversiteit en het landschap.

- *Efficiency*

Hier is aan de orde wat de (mogelijke) kosten van de maatregel zijn, voor de deelnemende bedrijven, de uitvoerende instanties en de overheid en hoe zich deze kosten verhouden tot het mogelijke positieve effect (voor de betrokken bedrijven en de samenleving) van de maatregel. Is de inschatting dat de kosten van de maatregel hoog zijn ten opzichte van de baten van de regeling dan zal dat een reden zijn om de regeling niet in te stellen.

- *WTO- en marktconformiteit*

Het is van belang dat maatregelen niet strijdig zijn met Europese mededingingsregels en passen in de handelspolitieke kaders van de WTO. Dit houdt bijvoorbeeld in dat geen directe productiestimulerende steun kan worden verleend. Met de ont koppeling van de productgebonden premies is deze steun juist afgebouwd.

Marktconformiteit houdt ook in dat (zo veel als mogelijk) geen maatregelen worden toegestaan die ongewenste effecten in de markt hebben, bijvoorbeeld leiden tot een verstoring van de agrarische grondmarkt.

Aan de hand van (onder meer) deze criteria wordt per sector in de paragrafen 4.4, 4.5 en 4.6 een beschouwing gegeven rond mogelijk te nemen maatregelen. In tabel 4.1 worden de mogelijke maatregelen getoetst aan een aantal criteria. De tabel is bedoeld als een hulpmiddel bij de besluitvorming over eventueel in te zetten maatregelen. Bij deze beoordeling past de opmerking dat een juistere beoordeling eerst kan worden uitgevoerd wanneer de beleidsmaatregel is geformuleerd.

Tot en met 2013 ligt de inzet van flankerende maatregelen via artikel 68-middelen (herbestemming van een deel van de nationale enveloppe voor directe

betalingen) vast. Nederland zal in 2012 en 2013 per jaar 40 mln. euro inzetten voor onder andere duurzame stallen, precisielandbouw en risicofondsen voor dier- en plantenziekten. Voor de periode na 2013 is er nog geen duidelijkheid over een dergelijke constructie. Wellicht kunnen dan soortgelijke maatregelen worden ingezet als onderdeel van de vergroening van het GLB (onder andere precisielandbouw en duurzame stallen).

Bij het stimuleren van investeringen is het zinvol de regelingen te stroomlijnen met bestaande fiscale regelingen (aftrekmogelijkheden, MIAR en dergelijke). Bij het bevorderen van vergroening kunnen agrariërs mogelijk een keuze maken uit verschillende regelingen, zoals voor investeringen in milieu-efficiënte productie, weidegang of blijvend grasland.

Tabel 4.1		Beoordeling flankerende maatregelen				
Criterium/ Maatregel per bedrijfstype (doelgroep)	Bereik bedrijven in de doelgroep	Effectiviteit voor (netto) inkomen landbouw	Efficiency (kosten baten, financieel, overheid)	WTO- en markt- conformiteit	Maatschappelijk belang	
Intensieve melkveebedrijven						
Verbetering mineralenbalans	+	0/+	0/+	+	+	
Energieproductie	0/+	0/+	0/+	+	+	
Welzijn dieren melkvee	0/+	0/-	0/-	+	+	
Weidegang	0/+	0	0	+	+	
Vergroening, blijvend grasland	0/-	0	0	+	0/+	
Beheer landschap	0/-	0/+	0/+	+	+	
Vleeskalverbedrijven						
Welzijn dieren	+	0/+	0/-	+	+	
Milieu investeringen	0/+	0/-	0/-	=	+	
Zetmeelaardappelbedrijven						
Precisielandbouw	0/+	0/+	0/+	+	+	
Energie-efficiency	0/+	0/+	0/+	+	+	
Vergroening	0/-	0/-	0	+	+	
Duurzaam bodembeheer	0/+	0/+	0/+	+	+	
Legenda: -= negatief; 0= neutraal; += positief; 0/+ = matig positief; 0/- =matig negatief.						
Bron: Eigen schattingen op basis van expertinformatie en een synthese op basis van bestaande studies.						

4.4 Melkvee

De (intensievere) melkveebedrijven staan de komende jaren voor verschillende uitdagingen, die naast een belang voor het bedrijf ook een duidelijke relatie met de samenleving hebben. Als zodanig kunnen worden genoemd (zie ook LTO toekomstvisie melkveehouderij): oplossen van het mest- en ammoniakvraagstuk, verbeteren van de energie-efficiency, bevorderen/handhaven van weidegang van koeien, verbeteren/vergroten van de duurzaamheid van de veestapel, vergroten van de biodiversiteit in het grondgebruik, bevorderen van het beheer van landschap en dergelijke. De meer intensieve melkveebedrijven hebben op deze terreinen eerder dan wel meer met kosten en knelpunten te maken dan de extensievere veehouders.

Tegen die achtergrond kan gedacht worden aan een aantal maatregelen die eerder door de intensievere dan door de extensievere bedrijven zullen worden benut, zij het dat dat laatste niet kan en waarschijnlijk ook niet mag worden uitgesloten. In elk geval lijkt het belang van de betreffende aanpassingen voor de intensievere bedrijven groter.

Maatregelen die passend kunnen zijn voor de (intensievere) melkveebedrijven zijn:

- Investerings stimuleren gericht op een beter gebruik van de mest (mestscheiding, mestverwerking en dergelijke), waardoor de mineralenbalans wordt verbeterd en de organische mest meer kan worden gebruikt in plaats van (aangekochte) kunstmest;
- Investerings stimuleren voor het gebruik van mest voor energieproductie (gas dan wel elektriciteit). Dergelijke investeringen kunnen door afzonderlijke veehouderijbedrijven en door een groep van bedrijven gezamenlijk worden gedaan. Naast de investeringen in installaties voor de energieproductie zelf, kan het gaan om de voorzieningen om het gas of de stroom te leveren aan het net. Het bereiken van doelstellingen op het gebied van duurzame energie wordt hiermee gediend. Wanneer voor de energieproductie ook gewassen zoals snijmais worden benut, kan dit een prijsopdrijvend effect voor de ruwvoedermarkt hebben en dus kostenverhogend zijn voor de melkveehouders;
- Investerings stimuleren gericht op (meer) welzijn voor het vee. Mogelijk niet alleen in nieuwe stallen, maar voor de bereikbaarheid voor een grotere groep bedrijven ook wat betreft aanpassingen en voorzieningen in bestaande stallen;
- Een opslag op de bedrijfstoelage bij het bieden van weidegang aan het melkvee. Mogelijk is dat te combineren met een soortgelijke actie vanuit de zuivelindustrie. Deze heeft er immers ook belang bij vanwege de marktpositie van

haar melk- en zuivelproducten. De zuivelindustrie zou betrokken kunnen worden bij de uitvoering van zo'n regeling. De zuivel en de retail zouden collectieve afspraken moeten kunnen maken over een meerprijs voor weidezuivel, zonder dat dit leidt tot ingrijpen van de NMa. Voor intensieve melkveebedrijven is de verkaveling (relatief geringe grootte van de huiskavel) veelal een knelpunt. Kavelruil kan hierbij bijvoorbeeld een verbetering opleveren;

- Een opslag op de bedrijfstoelage voor 'blijvend' grasland (vergroening). Het is van belang dat een dergelijke regeling past in de wijze van bedrijfsvoering op veehouderijbedrijven in onder meer Nederland, met een vrij frequente vernieuwing van het grasland. Directe herinzaai en het doorzaaien van grasland passen in dit geheel;
- Een opslag op de bedrijfstoelage dan wel een afzonderlijke 'contractvergoeding' voor het beheer van het landschap. Hierbij kan worden gedacht aan het onderhoud en beheer van specifieke niet agrarisch benutte landschapselementen die bij het bedrijf horen (houtwallen, oevers van beken, akkerranden en dergelijke (zie ook bij akkerbouw). Het gaat er hierbij om dat er meer wordt mogelijk gemaakt dan met het agrarisch natuurbeheer tot nu toe (Rougoo et al., 2010).

In het verlengde hiervan, maar met een wat bredere strekking is het belonen van niet-productieve grond die bij het landbouwbedrijf hoort (suggestie A. Geerts in web discussie Toekomst van het GLB en zie ook NAV bij akkerbouw). De achtergrond van deze suggestie is mede om de administratieve problemen rond het nu gemaakte onderscheid voor de bedrijfstoelagen tussen productieve en niet-productieve grond weg te nemen. Om het zo eenvoudig mogelijk te maken zou dan voor beide categorieën grond zelfde beloning per ha (bedrijfstoelage) gegeven moeten worden, in plaats van nu alleen een toeslag voor de productieve (cultuur)grond. Met alleen een toeslag voor de productieve grond zouden boeren er toe over gaan maatschappelijk waardevolle landschapselementen weg te nemen. De vraag is echter of met een gelijke vergoeding voor de niet-productieve grond kan worden volstaan; omdat deze grond geen gewasopbrengsten biedt zou meer nodig kunnen zijn om op een vergelijkbaar saldo per ha te komen.

Er zijn verschillende diensten van de landbouw die als maatschappelijke prestatie kunnen worden gezien en waarvoor de markt geen beloning levert (Westerink et al., 2009). Het kan gaan om publieke diensten als bijvoorbeeld landschap en ecosystemen, die zorgen voor bijvoorbeeld schone(re) lucht. De overheid kan de levering van dergelijke diensten bevorderen door regelgeving (sturing zonder geld) dan wel door subsidies. Afspraken in EU-verband houden in dat alleen bovenwettelijke prestaties worden gesubsidieerd, dus die verder gaan

dan het concept 'Goede Landbouwpraktijk'. Westerink et al. (2009) hebben door middel van een inventarisatie in EU-verband een groot aantal (meer dan 200) suggesties voor nieuwe maatschappelijke prestaties gepresenteerd. Deze zijn verdeeld over een 12-tal thema's, waaronder dieren welzijn, milieu.

In samenhang met het beleidsdoel van versterking van concurrentiekracht en duurzaamheid van de landbouwbedrijven kan een keuze worden gemaakt uit de gepresenteerde ideeën. Bij dierenwelzijn is onder meer genoemd koe in de wei, aanpassingen in stallen, het verhogen van de weerstand van vee, van belang voor de vermindering van antibiotica, door de inrichting van stallen. Deze zaken zijn van belang voor de samenleving, maar dragen in de meeste gevallen ook bij aan een verbetering van de resultaten van de bedrijven.

4.5 Vleeskalveren

De vleeskalverhouderij (wit en rosé) staat de komende jaren voor vraagstukken dan wel uitdagingen wat betreft het welzijn van de dieren en de gezondheidszorg van dieren en op een aantal bedrijven mogelijk ook op milieugebied wat betreft de afzet van mest, de emissie van ammoniak en dergelijke. Ook in dit verband spelen naast belangen van de bedrijfstak, ook de belangen van de samenleving. Dit geldt bijvoorbeeld voor het terugdringen van het gebruik van antibiotica, vanwege de risico's voor de volksgezondheid (ontwikkeling resistente bacteriën en dergelijke). In het kader van meer duurzaamheid is verhoging van de efficiency op het gebied van energie ook een uitdaging. Naarmate de bedrijven over een kleiner areaal beschikken in verhouding tot de dieren aantallen (een hogere veedichtheid) zullen de milieuvraagstukken in de regel groter zijn en is de terugval in bedrijfstoelagen bij het loslaten van de individuele historische referenties ook hoger.

Tegen deze achtergrond kan het effectief zijn investeringsstimulansen te geven voor aanpassingen in stallen die verbeteringen inhouden op het gebied van dierenwelzijn (aanpassing van de vloeren, ruimere huisvesting, stalklimaat en dergelijke) en het milieu (mestverwerking, luchtwassers voor vermindering van emissies van ammoniak en geur, innovaties in voer en dergelijke).

Wat betreft de antibioticaproblematiek kan het, maar dat geldt evenzeer voor andere diersoorten, zinvol zijn (meer) nadruk te leggen op de samenhang met het bedrijfsmanagement, waaronder de voeding en het stalklimaat. Deze zijn van invloed op de gezondheid van het vee. Nagegaan kan worden of stimulansen van de overheid zinvol zijn bij het verminderen van het gebruik van antibiotica. Per 1 oktober 2011 gaan maatregelen ter beperking van het gebruik in,

zie PVE, website: <http://www.pve.nl/pve?waxtrapp=yzduJsHsuOpbPREcBIBKHG&context=qfMsHsuOpbPREM>.

Volgens B. Loseman van de LTO-vakgroep Vleeskalverhouderij kan de vleeskalverhouderij de slag naar duurzaamheid zeker maken. De afbouw van bedrijfsstoeslagen moet dan echter wel geleidelijk gebeuren, waarbij men van de overheid vraagt om in de faseringsperiode geld vrij te maken om de noodzakelijke investeringen te doen om de vleeskalverhouderij duurzamer en meer maatschappelijk geaccepteerd te maken (RLI, 2011).

Swinkels (Van Drie) benadrukt bij de genoemde punten nog het belang van kennis, innovatie en investeringen om van kalvergier een opbrengsten- in plaats van een kostenpost te maken. Voor het terugdringen van het gebruik van antibiotica zijn alternatieve preventiemogelijkheden van belang. Als derde speerpunt noemt ook hij de verbetering van de huisvesting van de dieren.

4.6 Zetmeelaardappelen

De akkerbouwsector staat de komende jaren voor verschillende uitdagingen op het gebied van verduurzaming, vergroening, innovatie, versterking concurrentiekracht en dergelijke. De aardappelzetmeelketen is een van de vele ketens binnen de akkerbouw als geheel. Uit de in potentie vele maatregelen die met het oog op genoemde uitdagingen voor de akkerbouw kunnen worden getroffen zal dan een selectie nodig zijn. De vanuit de organisaties (LTO en NAV) voorgelegde maatregelen hebben betrekking op:

- precisielandbouw, waardoor onder andere minder inputs nodig zijn en milieuvoordelen kunnen worden gerealiseerd, Het gaat om innovatieve investeringen die mogelijk op een vrij brede groep landbouwbedrijven toegepast kunnen worden;
- energie-efficiency bij de bewaring van producten. Met de betreffende investeringen zijn positieve milieueffecten te behalen;
- vergroening, waardoor de biodiversiteit toeneemt en andere milieuvoordelen kunnen worden behaald, bijvoorbeeld wat betreft water en bodem en in een aantal gevallen ook een aantrekkelijker landschap wordt gecreëerd;
- duurzaam bodemgebruik, om een antwoord te geven aan bodemziekten, tekort aan organische stof, vergroting biodiversiteit en dergelijke.

Specifieke voorstellen, uitsluitend van toepassing voor de zetmeeltelers, zijn in feite moeilijk te formuleren. Het is moeilijk aan te geven welke maatregelen meer dan evenredig door deze doelgroep kunnen worden benut, wanneer de regelingen voor het gehele land worden open gesteld.

NAV heeft voorstellen gedaan in de richting van beloning van het beheer van niet-productieve gronden, waaronder sloten, paden, greppels, hagen, singels en bufferstroken. Op zich kan dit bijdragen aan (meer) vergroening door de landbouw, maar het kan ook worden gezien als een beloning voor de bestaande situatie. In die zin draagt het dus niet bij aan de versterking van de concurrentiekracht of het inkomen van de bedrijven.

De NAV stelt verder voor om voor gewassen waarvoor de EU een tekort kent (eiwitten, vezelgewassen en dergelijke) een opslag op de uniforme betaling toe te kennen. Bij de beoordeling van deze suggestie zijn onder meer handelspolitieke randvoorwaarden aan de orde, die mede hebben geleid tot een afbouw en ontkoppeling van de directe EU-steun aan deze gewassen in de afgelopen jaren. Overigens kennen enkele andere EU-landen nog wel regelingen voor deze gewassen.

Aan de hand van de suggesties van Westerink et al., 2009 kunnen voor de zetmeelaardappelbedrijven bijvoorbeeld van belang zijn: bodemverbetering, verhoging organische stofgehalte en het tegengaan van erosie. Het uitgangspunt hierbij is dat problemen met de kwaliteit van de grond zich vooral voordoen op de zetmeelaardappelbedrijven.

Ten slotte

In het voorgaande is als uitgangspunt genomen dat de nog gekoppelde premies in de EU worden ontkoppeld en dat er geen nieuwe koppelingen worden toegestaan. Beide zaken zijn vooral van belang voor de sectoren aardappelzetmeel en de vleeskalveren. Uitstel van de ontkoppeling en herkoppeling buiten Nederland leidt tot ongelijke marktverhoudingen in de EU en kan de concurrentiepositie van de Nederlandse agrosectoren aantasten.

5 Conclusies, slotbeschouwing, aanbevelingen

5.1 Conclusies

De directe gevolgen van een wijziging in het toeslagstelsel voor de (intensieve) melkvee-, de vleeskalver- en de zetmeelaardappelbedrijven kunnen erg groot zijn. Het kan gaan om bedragen van tienduizenden euro per bedrijf die de bedrijven bij verandering van het GLB per jaar minder zullen ontvangen. In vergelijking met het inkomen dat de afgelopen jaren gemiddeld werd behaald door de bedrijven, blijken de toeslagen op deze bedrijven substantieel te zijn. In de regel is het aandeel van de toeslagen in het inkomen hoger naarmate de bedrijven intensiever zijn (meer melkkoeien of vleeskalveren per ha of een groter aandeel zetmeelaardappelen in het bouwplan), en/of groter zijn (met meer vleeskalveren) dan wel meer gefinancierd zijn met vreemd vermogen, dus een lagere solvabiliteit hebben. Het laatste geldt bij alle drie de geanalyseerde bedrijfstypen.

De reacties van de (primaire) bedrijven op een sterke daling van de bedrijfstoeslag zullen verschillend zijn (hoofdstuk 3). Een deel van de bedrijven zal het zien als een stimulans om het bedrijf verder te ontwikkelen en hier investeringen op te richten. Voor een ander deel van de bedrijven kan het aanpassen van de bedrijfstoeslagen echter een aanzet zijn om het bedrijf (eerder) te beëindigen of af te bouwen. In die zin kan het de schaalvergroting die gaande is verder bevorderen. Afhankelijk van de mogelijkheden in de toekomst om bedrijfstoeslagen te benutten voor vergroening, zal nog een deel van de ondernemers hiervoor kiezen.

Naast de genoemde directe gevolgen voor de landbouwbedrijven in de vorm van (substantieel) lagere bedrijfstoeslagen, is van belang hoe de markten en de bedrijven in de keten reageren op de veranderingen in het toeslagstelsel. Voor de melk- en zuivelsector valt niet te verwachten dat de markt reageert op veranderingen in de toeslagen. Verwacht wordt dat (in Nederland) het totale melkquotum dat nog geldt, zal worden vol gemolken. En ook dat bij het vervallen van de quotering er geen effect van de toeslagverandering op het melkaanbod zal uitgaan. Dit betekent dat de prijzen van melk en zuivelproducten niet zullen reageren op een toeslagverandering. Ook voor de toelevering (voer en dergelijke) zal de toeslagverandering geen effect op de prijzen hebben. De gevolgen van

een toeslagverandering komen dan ook volledig voor rekening van de melkveehouders.

Voor de kalfsvleessector echter is wel te verwachten dat de markt rekening houdt met de daling van de toeslagen. Dit geldt vooral voor de witvleesproductie, die sterk onder invloed staat van de integraties die contracten aanbieden aan de vleeskalverhouders. De analyse komt er op neer dat daling van de bedrijfstoelagen voor de witvleesproductie leidt tot een daling van de prijzen van nuchtere kalveren enerzijds en een stijging van de prijs van kalfsvlees voor de consument anderzijds, zodat er per saldo voor de producenten van kalfsvlees nog een (derde) deel van het effect overblijft. Bij de rosékalfsvleesproductie is van een dergelijke verdeling (of afwenteling) van de effecten van de korting op de toeslagen waarschijnlijk veel minder sprake. De (primaire) productie zal de korting wel voor een deel kunnen doorberekenen aan de toeleverende bedrijven (de prijzen van nuchtere kalveren zullen dalen), maar niet aan de consument. De marktpositie van rosékalfsvlees is te weinig specifiek ten opzichte van rundvlees als geheel om het effect van de toeslagverandering te kunnen afwentelen op de consument. De rosévleeskalverhouder zal de gevolgen dus voor een groter deel zelf moeten opvangen. Verwacht mag worden dat dit voor een deel van de bedrijven tot gevolg zal hebben dat de rosévleesproductie wordt beëindigd.

Voor de aardappelzetmeelsector is het waarschijnlijk dat de gevolgen van een korting op de bedrijfstoelagen grotendeels voor rekening komen van de telers. De verwerker van zetmeelaardappelen in Nederland, AVEBE, heeft in feite al als (ambitieuze) strategie om de uitbetalingsprijs en het saldo van de aardappelen zo hoog mogelijk uit te laten komen. Hiertoe wordt een groter accent gelegd op zetmeelproducten met meer toegevoegde waarde. Dit is al nodig om de omvang van de teelt na ontkoppeling en de afbouw van de Europese steunregelingen in stand te houden. Een mogelijk gevolg van de afbouw van die regelingen is overigens dat de zetmeelproductie in andere EU-landen afneemt en wordt gesaneerd, waardoor de perspectieven voor de zetmeelmarkt beter (kunnen) worden voor de bedrijven die blijven, zoals AVEBE.

Het voorgaande betekent dat in alle drie de geanalyseerde sectoren per saldo veel bedrijven te maken krijgen met een forse daling van het inkomen. Voor een deel van de bedrijven kan dat gevolgen hebben voor de continuïteit op kortere of langere termijn. Tegen die achtergrond lijkt het voor de bedrijven die met forse kortingen in de bedrijfstoelagen te maken krijgen, zinvol de aanpassing geleidelijk, over enkele jaren gefaseerd door te voeren (hoofdstuk 4). Dit geldt overigens dan niet alleen voor melkvee-, vleeskalver- en zetmeelaardappelbedrijven.

Voor de drie genoemde sectoren zijn een aantal mogelijke regelingen voorgesteld om de duurzaamheid en concurrentiekracht van de bedrijven te versterken.

5.2 Slotbeschouwing

Voor de analyse in dit rapport is uitgegaan van de mogelijkheid dat de bestaande bedrijfstoelagen, gebaseerd op historische referenties van de individuele bedrijven, worden vervangen door een systeem met uniforme betalingen per ha. Om inzicht te geven in de financiële effecten is allereerst gerekend met een uniforme betaling van 440 euro per ha. Dit niveau is gebaseerd op een gelijk toeslagbedrag voor elk ha agrarische cultuurgrond in Nederland, uitgaande van het momenteel als totaal voor Nederland beschikbare bedrag van toeslagen en premies (directe betalingen, ruim 800 mln. euro). Wanneer aan de hand van bijvoorbeeld de komende voorstellen van de Europese Commissie andere uitgangspunten worden gehanteerd zullen de effecten daarvan afwijken. Om die reden is ook gerekend met een uniforme betaling van 300 euro per ha (dit bedrag is exclusief nog een eventuele vergroeningspremie). De (negatieve) directe effecten hiervan zijn vooral groter voor de zetmeelaardappeltelers en de melkveehouders. Voor de vleeskalverhouders zijn de verschillen met een scenario van 440 euro marginaal.

5.3 Aanbevelingen

Voor beleid

Aanpassingen in de bedrijfstoelagen voor groepen van bedrijven en/of (delen van) sectoren kunnen substantiële effecten in het inkomen veroorzaken. In de positiebepaling van Nederland ten aanzien van de hervormingsvoorstellen voor het GLB verdient het daarom aanbeveling om aandacht te hebben voor twee belangrijke zaken:

1. de fasering van de overgang van historische bepaalde bedrijfstoelagen naar uniforme betalingen per ha;
2. het creëren van mogelijkheden (in het EU-beleid) om flankerend beleid te voeren dat een positief effect heeft op de concurrentiekracht en duurzaamheid van de bedrijven.

Deze aanbevelingen zijn van belang in de fase voordat in de EU besluiten worden genomen over het toekomstige GLB. Vervolgens kan na de besluitvorming op EU-niveau een uitwerking kan worden gegeven aan deze beide zaken.

Een andere aanbeveling is om er voor te zorgen dat aanpassingen en flankerende maatregelen zoveel mogelijk op een uniforme manier worden genomen zodat er een eerlijk speelveld blijft tussen lidstaten (vermijden dat er een situatie ontstaat waarin sommige lidstaten (opnieuw) hun toevlucht nemen tot aan productie gekoppelde betalingen terwijl andere lidstaten dit niet doen).

Voor verder onderzoek

De voorstellen van de Europese Commissie kunnen aanleiding geven tot aanvullende analyses om de gevolgen voor de Nederlandse landbouw en agrosektor nader in beeld te brengen. De veranderingen in directe betalingen zullen het weerstandsvermogen van bedrijven beïnvloeden. De manier waarop dit gebeurt, is ongelijkmatig. Dit kan reden zijn om te bezien of het vangnetbeleid zoals dat er al is herziening of aanpassing behoeft, of waar zo'n vangnet niet is er misschien alsnog een voorziening nodig is. Van belang is daarbij een relatie te leggen met verwachtingen over toekomstige marktvolatiliteit in afzetmarkten.

Literatuur en websites

Berkhout, P. en C. van Bruchem, *Landbouw- Economisch Bericht 2011*. Rapport 2011-017. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2011.

Berkhout, P., A. van Doorn, C. de Bont, T. Hermans, H. Naeff en M.J. Smits, *Naar waarde besteed; Over de implementatie van de Houtskoolschets*. Rapport 2010-008. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2010.

Bondt, N., G.B.C. Backus, J. Bolhuis, C.J.A.M. de Bont, F.H.J. Bunte, H. Prins en J.H. Wisman, *Gevolgen van ontkoppeling slachtpremies voor de vleeskalver-sector*. Rapport 2008-046. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2008.

Bont, K. de, R. Jongeneel, B. Smit, S. van Dijk en P. de Wolf, *Stimuleren van concurrentie en duurzaamheid bij nieuw Europees landbouwbeleid*. Rapport 2010-095. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2010a.

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen, A. van der Knijff en H.A.B. van der Meulen, *Actuele ontwikkeling van resultaten en inkomens in de land- en tuinbouw in 2010*. Rapport 2010-105. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2010b.

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen, J.H. Jager en A.J. de Kleijn, *Gevolgen van EU-toeslagstelsels voor de Nederlandse landbouw*. Den Haag, LEI, 2010c, Rapport 2009-106. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2010c.

Bont, C.J.A.M. de, J. Bolhuis, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming, J.H. Jager en M.G.A. van Leeuwen, *Bedrijfstoeslagen in de landbouw. Naar volledige ontkoppeling en flat rate?* Rapport 6.07.11. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2007a.

Bont, C.J.A.M. de, J. Bolhuis, N. Bondt, M.G.A. van Leeuwen en J.H. Wisman, *Vleeskalveren en herziening van het premiebeleid*. Rapport 6.07.16. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2007b.

Bont, C.J.A.M. de, P.W. Blokland, H. Prins, P. Roza en A.B. Smit, *Zetmeelaard-appelen en herziening van het EU-beleid*. Rapport 6.07.17. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2007c.

Bont, C.J.A.M. de, K.H.M. van Bommel, W.H. van Everdingen, J.H. Jager en M.J. Voskuilen, *Betekenis van subsidies voor de continuïteit van landbouw-bedrijven*. Rapport 6.06.10. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2006a.

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

Bont, C.J.A.M. de, N. Bondt, J. Bolhuis, J.F.M. Helming en J.H. Wisman, *Vleeskalveren en Hervorming, Gemeenschappelijk landbouw beleid*. Rapport 6.03.09. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2003.

Bruins, P., J. van Esch, J. Jansen, M. Mooren, J. van Vliet en W. van Winden, *Pad naar flat rate, een begaanbare weg? Een verkenning naar de alternatieven van de grondslagen voor toedeling van inkomstenstoelagen in de landbouw*. Directie Kennis, MLNV, Den Haag, 2006.

Doorn, A. van, Jongeneel e.a., *Het GLB na 2013; een analyse van de mogelijke beleidsinvulling en effecten*. LEI en Alterra, beide onderdeel van Wageningen UR, 2011 (rapport in voorbereiding).

Hull, B., 'The role of elasticity in supply chain performance.' In: *International Journal of Production Economics* 98 (2005), pp. 301-314.

Jongeneel, R., *The EU's grains, oilseeds livestock and feed related market complex: Welfare measurement, modelling and policy analysis*. Wageningen University (PhD-thesis). Wageningen, 2000.

Jongeneel, R., S. van Berkum, C. de Bont, C. van Bruchem, J. Helming en J. Jager, *European dairy policy in the years to come; Quota abolition and competitiveness*. Rapport 2010-017. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2010.

Mamuth, H.A., *Markteconomie; Analyse en evaluatie*. Utrecht, Mamuth, Utrecht, 1992.

LTO Nederland, *Toekomstvisie melkveehouderij, Midden in de maatschappij*, 2011. <www.lto.nl/media/default.aspx/emma/org/10709400/110518+lto+nl-melkveehouderij-def-webversie.pdf>

Meer, R.W. van der, C.J.A.M. de Bont, J. Bolhuis en H.A.B. van der Meulen, *Ontkoppelen of koppelen, de juiste keuze? Monitoring nationale keuzes hervormd landbouwbeleid*. Rapport 2008-009. LEI, onderdeel van Wageningen UR, 2008.

Meulen, H.A.B. van der, C.J.A.M. de Bont, H.J. Agricola, P.L.M. van Horne, R. Hoste, A. van der Knijff, F.R. Leenstra. R.W. van der Meer en A. de Smet, *Schaalvergroting in de land- en tuinbouw; Effecten bij veehouderij en glastuinbouw*. Rapport 2010-094. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2011.

OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2011-2020*. Paris/Rome, 2011. <www.agri-outlook.org/pages/0,3417,en_36774715_36775671_1_1_1_1_1,00.html>

Raad Landelijk Gebied, *RLI-briefadvies: 'Het Europees landbouwbeleid als transitie-instrument voor de land- en tuinbouw'*. Den Haag, 7 juni 2011, Rapport RLI 2011-01. Den Haag, 7 juni 2011.

Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI), *Verslag van de presentatie van het briefadvies 'Het Europees landbouwbeleid als transitie-instrument voor de land- en tuinbouw'*. Den Haag, 7 juni 2011.

Rougoor, C., W. Tolkamp en G. Kuneman (CLM), K. de Bont, J. Jager, J. Helming en B. Smit (LEI), *Kansen voor een uniek gebied, Maatwerk voor het GLB in Oost-Nederland*. CLM en LEI, onderdeel van Wageningen UR, maart 2010.

Silvis, H.J., C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming, M.G.A. van Leeuwen, F. Bunte en J.C.M van Meijl, *De agrarische sector in Nederland naar 2020; Perspectieven en onzekerheden*. Rapport 2009-021. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Silvis, H.J. en C. van Bruchem, *Bedrijfstoelagen volgens het regionale model. Lessen uit Duitsland, Engeland en Denemarken. Nota 09-10*. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2009.

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

Westerink, J., B.C. Breman, M.J. Smits, F.A.N. van Alebeek, G. Migchels, G. Bakker, M.C. van Amersfoort en R.A.M. Schrijver, *Maatschappelijke prestaties: meer publieke diensten en minder publieke lasten door de landbouw met behulp van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*. Alterra-rapport 1961. Alterra, onderdeel van Wageningen UR, Wageningen, 2009.

Zijlstra, J. (Livestock Research), P.L. de Wolf (PPO), H. Prins, G.J. Doornewaard, A.B. Smit, C.H.G. Daatselaar, N.W.T.H. van den Berkmortel en W.C. van Cooten (allen LEI), *Meer groei dan vergroening; Mogelijke gevolgen GLB 2014-2020 voor melkveehouders en akkerbouwers*. Livestock Research rapport 445, ook LEI-publicatie 11-041 en PPO-publicatie 401. Livestock Research, PPO en LEI zijn onderdelen van Wageningen UR, 2009.

Bijlage 1

Samenstelling van de klankbordgroep

Petra Berkhout	LEI - voorzitter
Henk Boelrijk	LTO-vleeskalveren
Hans Geurts	NMV
Jeroen Kloos	LTO-akkerbouw
Bert Loseman	LTO-vleeskalveren
Klaas Johan Osinga	LTO-melkveehouderij
Henk Weinans	NAV
Herman Sniijders	EL&I
Jan van de Wijnboom	EL&I
Kees de Bont	LEI
Roel Jongeneel	LEI
Pim Roza	LEI

Bijlage 2

Toeslagen naar bedrijfstype en toeslag per ha

Bedrijfstype	Toeslagen (mln. euro) naar toeslag per ha en per type periode 2009 a)					
	Klasse hoogte toeslag (in euro per ha)					
	geen toeslag of ha	tot 200	200 tot 500	500 tot 1.000	meer dan 1.000	totaal
Akkerbouw	0	5	112	49	2	167
Melkvee	0	2	155	275	10	441
Witveeskalveren	2	0	0	2	28	32
Roséveeskalveren	0	0	0	3	17	20
Hokdieren	0	2	9	8	5	25
Overige graasdieren	0	7	25	20	2	54
Blijvende teelten	0	0	0	0	0	0
Tuinbouw	0	3	3	1	0	7
Gewascombinaties	0	3	8	12	0	22
Veecombinaties	0	0	9	10	1	21
Gewas-/veecombinaties	0	2	9	1	8	21
2009 totaal	2	23	330	380	75	811

a) Inclusief de in 2009 nog gekoppelde premies, waaronder de slachtpremies en de deels gekoppelde zetmeelpremie.
Bron: Informatienet.

Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl

