

# Bedrijfstoeslagen en maatschappelijke waarden in Nederland

Een verkenning van opties



LEI

WAGENINGEN UR

# Bedrijfstoelagen en maatschappelijke waarden in Nederland

Een verkenning van opties

A.B. Smit  
C.J.A.M. de Bont  
A. van Doorn (Alterra)  
J.F.M. Helming  
J.H. Jager  
M.G.A. van Leeuwen  
R.W. van der Meer  
H. Prins  
H.B. van der Veen  
J. Spruijt-Verkerke (PPO-AGV)

Maart 2009  
Rapport 2009-013  
Projectcode 4064800  
LEI Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de werkvelden:

-  Internationaal beleid
-  Ontwikkelingsvraagstukken
-  Consumenten en ketens
-  Sectoren en bedrijven
-  Milieu, natuur en landschap
-  Rurale economie en ruimtegebruik

Dit rapport maakt deel uit van het werkveld Internationaal beleid.

Foto omslag: Shutterstock

**Bedrijfstoeslagen en maatschappelijke waarden in Nederland;  
Een verkenning van opties**

Smit, A.B., C.J.A.M. de Bont, A. van Doorn, J.F.M. Helming, J.H. Jager,  
M.G.A. van Leeuwen, R.W. van der Meer, H. Prins, H.B. van der Veen en  
J. Spruijt-Verkerke  
Rapport 2009-013  
ISBN/EAN: 978-90-8615-306-0  
Prijs € 19,25 (inclusief 6% btw)  
87 p., fig., tab., bijl.

In deze studie zijn vier opties doorgerekend over de mogelijkheden om bedrijfs-  
toeslagen te verbinden met maatschappelijke waarden, in dit geval natuur, mi-  
lieu en landschap. De onderzochte effecten betreffen naast natuur, milieu en  
landschap, ook de inkomens, toegevoegde waarde en werkgelegenheid van be-  
trokken agrarische bedrijven, sectoren, regio's en agroketens en de uitvoer-  
baarheid van de onderzochte maatregelen.

In this report, four options have been analysed considering the opportunities to  
connect single farm payments to societal values, in this case nature, environ-  
ment and landscape. The effects studied focused on nature, environment and  
landscape, but also on incomes, added value and employment of agricultural  
firms, sectors, regions and agrochains involved and the administrative feasibility  
of the measures studied.

**Bestellingen**

070-3358330  
publicatie.lei@wur.nl

© LEI, 2009

Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9000 gecertificeerd.

# Inhoud

	<b>Woord vooraf</b>	<b>6</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
	<b>Summary</b>	<b>15</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>22</b>
	1.1 Doel en karakter van de studie	22
	1.2 Uitgangspunten en aanpak	23
	1.3 Afbakening	26
	1.4 Opbouw van het rapport	27
<b>2</b>	<b>Opties en gebieden</b>	<b>28</b>
	2.1 Inleiding	28
	2.2 Uitgangssituatie	28
	2.3 Opties	29
	2.4 Aard van de uitkomsten	30
	2.5 Vastgestelde 'Maatschappelijk Waardevolle Gebieden' (MWG's)	31
	2.6 Keuzes voor berekening maatregelen in MWG's	32
<b>3</b>	<b>Effecten op bedrijfsniveau</b>	<b>34</b>
	3.1 Inleiding	34
	3.2 Basissituatie	34
	3.3 Optie 1, egaliseren	35
	3.4 Optie 2, egaliseren en ophogen	37
	3.5 Optie 3, egaliseren en afromen	38
	3.6 Optie 4, afromen zonder egaliseren	40
	3.7 Synthese	41
<b>4</b>	<b>Effecten op sector, regio en agrocomplex</b>	<b>45</b>
	4.1 Inleiding	45
	4.2 Optie 1, egaliseren	45
	4.3 Optie 2, egaliseren en ophogen	47
	4.4 Optie 3, egaliseren en afromen	50
	4.5 Optie 4, afromen zonder egaliseren	51
	4.6 Effecten op het Nederlandse agrocomplex	54

<b>5</b>	<b>Effecten op natuur, landschap en milieu</b>	<b>59</b>
	5.1 Inleiding	59
	5.2 Effecten van akkerranden	59
	5.3 Effecten van peilverhoging	61
<b>6</b>	<b>Uitvoeringsaspecten</b>	<b>64</b>
	6.1 Uitvoerings- en administratieve lasten	64
	6.2 Budgettaire balans	64
<b>7</b>	<b>Beschouwing en discussie</b>	<b>66</b>
	7.1 Beschouwing van vragen en resultaten	66
	7.2 Aanvullende achtergrondinformatie	69
	7.3 Kanttekeningen	72
<b>8</b>	<b>Conclusies</b>	<b>77</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>79</b>
	<b>Bijlagen</b>	
	1 Benutte modellen	82
	2 Verdeling van bedrijven en toeslagrechten over MWG's en overige gebieden	83
	3 Toelichting op enkele gebruikte termen	84

# Woord vooraf

Op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft een team van onderzoekers van Wageningen UR (LEI, PPO-agv en Alterra) een studie uitgevoerd naar de mogelijkheden om bedrijfstoelagen te verbinden met maatschappelijke waarden, in dit geval natuur, milieu en landschap. In de *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020* van november 2008 noemt de minister van LNV deze mogelijkheden. De studie is uitgevoerd als een analyse van verschillende opties. Hierdoor geeft de studie inzicht in de mogelijke effecten van beleidsmaatregelen op dit vlak. De onderzochte effecten betreffen niet alleen natuur, milieu en landschap, maar ook de inkomens en continuïteitsperspectieven van agrarische bedrijven, de ontwikkeling en verdeling van productie en inkomens over sectoren en regio's en van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid in betrokken agroketens. Ook de gevolgen voor de uitvoeringslasten van de overheid en de administratieve lasten van de betrokken boeren zijn in beschouwing genomen.

Bij de uitvoering van deze studie zijn modellen van verschillende instituten ingezet. In een gepland vervolgonderzoek in 2009 zullen de uitkomsten van dit onderzoek aan boeren en adviseurs worden voorgelegd om de meer algemene inzichten uit modellen aan te vullen en te verdiepen met inzichten uit de praktijk. Beide vormen van onderzoek zijn bedoeld om de gedachtevorming en het debat over de invulling van het toekomstige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) te ondersteunen. Een zorgvuldige besluitvorming is in veel opzichten van belang voor de vitaliteit van het platteland.



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne  
Algemeen directeur LEI Wageningen UR

# Samenvatting

---

Dit rapport is geschreven op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en geeft zicht op de effecten van mogelijke opties voor de verbinding van bedrijfstoelagen aan enkele maatschappelijke waarden. De huidige inkomenssteun via bedrijfstoelagen op 'historische basis' bevestert als het ware de subsidiebedragen die in het verleden zijn ontvangen, afgezien van de handel in toelagerechten. Daarbij wordt voorbijgegaan aan de recente ontwikkelingen van de bedrijven, noch is er een direct verband met het leveren van maatschappelijke waarden. De *Houtskoolschets* van het ministerie geeft als richting aan dat deze historische band in de loop van de tijd (gedeeltelijk) kan worden herbestemd ter stimulering van concurrentiekracht en duurzaamheid, voor de beloning van de instandhouding van een basiskwaliteit in maatschappelijk waardevolle gebieden (MWG's) en voor de ondersteuning van individuele maatschappelijke prestaties. In deze studie worden alternatieve verdelingen van inkomenssteun geanalyseerd. De focus is hierbij met name gericht op de wisselwerking tussen inkomenssteun en landschap/natuur/economische vitaliteit.

De onderzochte opties zijn slechts bedoeld als vingeroefening. Bij de vier opties zijn passende maatregelen en studiegebieden vastgesteld. Het onderzoek brengt de effecten van die opties in beeld voor natuur, landschap en milieu, voor de inkomens en continuïteit van landbouwbedrijven, voor sectoren, regio's en het agrocomplex en ten slotte voor de lasten wat betreft uitvoering en administratie.

Als afzonderlijk te beschouwen opties is gekozen voor:

1. *Egaliseren*  
de waarde van alle toelagerechten wordt gelijk gemaakt.
2. *Egaliseren en ophogen*  
de (geëgaliseerde) waarde van de toelagerechten wordt verhoogd voor bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps (zogenaamde 'Maatschappelijk Waardevolle Gebieden' ofwel MWG's). De ophoging is bedoeld als beloning van de beheersmaatregelen op de bedrijven in de MWG's.
3. *Egaliseren en afnemen*  
de (geëgaliseerde) waarde van de toelagerechten van de bedrijven buiten de MWG's wordt verlaagd met 20%.
4. *Afnemen zonder egaliseren*



de waarde van de toeslagrechten wordt met 20% verlaagd zonder eerst alle rechten hetzelfde bedrag te geven.

De MWG's zijn in deze studie de Nationale Landschappen met matige of grote hinder voor de agrarische bedrijfsvoering en Natura 2000-gebieden plus een rand van 250m. In deze gebieden bevindt zich 13% van de landbouwbedrijven met 16% van de bedrijfstoelagen in Nederland. Voor de effecten van twee (beheers)maatregelen, namelijk akkerranden en peilverhoging, is gekeken naar twee gebieden: een akkerbouwgebied, Middag Humsterland in Groningen, en een weidegebied, Laag Holland.

Overigens is 'Egaliseren' niet hetzelfde als het verlenen van een gelijk toeslagbedrag voor elke hectare landbouwgrond in Nederland, ook wel flat-rate genoemd. Bij de toepassing van een flat-rate worden nieuwe toeslagrechten uitgedeeld, deels aan bedrijven die voorheen geen GLB-subsidie ontvingen, maar vooral aan bedrijven die over meer landbouwgrond dan toeslagrechten beschikken. In Nederland zijn er in totaal 1,5 miljoen toeslagrechten en 1,9 miljoen ha landbouwgrond (zie ook De Bont et al., 2007a voor een analyse). Terwijl bij 'flat rate' alle agrarische grondgebruikers toeslagen gaan ontvangen, blijven bij egalisatie de toeslagen verdeeld over de ondernemers die al toeslagrechten hebben. Een ander verschil met eerdere studies is dat in voorliggende studie het effect van egaliseren wordt vergeleken met het effect van afkomen zonder egaliseren.

Voor het berekenen en vaststellen van de effecten van de vier opties zijn de deskundigheid en computermodellen van LEI Wageningen UR, PPO-agv en Alterra ingezet. Uitgegaan is van een basissituatie waarin alle EU-premies zijn ontkoppeld en andere besluiten van de EU zijn verwerkt, zoals over de verhoging van melkquota en de aanpassing van het suikerbeleid.

#### *Effecten op bedrijfsniveau*

Door 'Egaliseren' (optie 1) vindt er een herverdeling van toeslagrechten plaats. Hierdoor neemt voor een groep bedrijven met hogere dan gemiddelde toeslagrechten het te ontvangen bedrag af. Als gevolg hiervan daalt het inkomen per bedrijf van een aantal bedrijfstypen, vooral van zetmeelbedrijven en melkveebedrijven (tabel 1). Een zeer grote daling ondervinden de vleeskalverenbedrijven. Egaliseren heeft een positief effect op gebieden waar verhoudingsgewijs minder intensieve landbouw wordt bedreven, bijvoorbeeld in de Maatschappelijk Waardevolle gebieden. Daar staat tegenover dat andere bedrijven, waaronder tuinbouw-, intensieve veehouderij- en combinatiebedrijven, een voordeel hebben van

de egalisatie van de toeslagrechten (voorzover de waarde van hun toeslagrechten lager is dan gemiddeld in Nederland). Tabel 1 geeft een overzicht van het effect van egaliseren op de waarde van toeslagrechten per bedrijfstype en het (absolute) effect op het inkomen per bedrijf per bedrijfstype. De basis is de situatie in 2014 bij autonoom beleid.

<b>Tabel 1 Effecten van het egaliseren van toeslagrechten (TR) per bedrijfstype, voor geheel Nederland, bij een modulatie van 5%, op alle bedrijven, ook de zeer kleine</b>				
<b>Bedrijfstype</b>	<b>Waarde TR (€ mln.)</b>		<b>Vershil</b>	
	<b>in basis</b>	<b>na egaliseren</b>	<b>totaal (€ mln.)</b>	<b>per bedrijf (€)</b>
<b>Nederland</b>				
Melkveebedrijven	432	390	-42	-2.100
Vleeskalverenbedrijven	46	7	-39	-34.500
Akkerbouwbedrijven (exclusief zetmeelaardappelbedrijven)	110	120	10	900
Zetmeelaardappelbedrijven	49	39	-9	-6.500
Overige bedrijven (met TR en betaalde toeslag)	185	243	57	1.700
Overige bedrijven (met TR en geen betaalde toeslag)	0	24	24	3.500
Overige bedrijven (zonder TR en geen betaalde toeslag)	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>822</b>	<b>823 a)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
a) Het verschil met de basis wordt veroorzaakt door afrondingen. Bron: berekening LEI op basis van gegevens van DR.				

Het ophogen (optie 2) van de toeslagen met € 100 per hectare in de MWG's als beloning voor bepaalde beheersmaatregelen levert per saldo een extra voordeel op voor de betrokken bedrijven in de MWG's. Voor een deel wordt dit effect bepaald doordat volgens deze studie de kosten van de gekozen maatregelen lager zijn dan € 100 per hectare. De kosten van akkerranden bij de teelt van bloembollen zijn echter hoger dan dit bedrag. De inkomenseffecten van de

opties 2, 3 en 4 voor duidelijk te onderscheiden bedrijfstypen waar toeslagrechten een belangrijke rol spelen, zijn weergegeven in tabel 2.

Met het afromen (optie 3) van de eerst geëgaliseerde toeslagen met 20% buiten de MWG's leveren de bedrijven in de gebieden buiten de MWG's in totaal bijna € 146 mln. in. Dat bedrag is dan in beginsel beschikbaar voor de beloning van beheersmaatregelen in de MWG's. Bijna de helft van de bedrijven buiten de MWG's gaat er op achteruit in vergelijking met de situatie voor de egalisatie. Het afromen treft vooral de bedrijven met hoge toeslagbedragen, waaronder akkerbouwbedrijven met zetmeelaardappelen, vleeskalverenbedrijven en (intensieve) melkveebedrijven.

Door het afromen met 20% van de toeslagen buiten de MWG's zonder egaliseren (optie 4) daalt het bedrag per toeslagrecht van € 555 naar € 444 en blijft het in de MWG's € 505. Deze optie is voor de bedrijven met hoge toeslagrechten minder nadelig dan optie 3, waarin eerst wordt geëgaliseerd (zie tabel 2).

<b>Tabel 2</b>		<b>Inkomenseffecten in drie opties ten opzichte van de basis of ten opzichte van optie 1, egaliseren (op bedrijven groter dan 16 ege), 2014</b>			
<b>Bedrijfstype</b>	<b>Mutatie in gezinsinkomen uit bedrijf ten opzichte van egaliseren in optie</b>				
	<b>2, egaliseren en ophogen a), c)</b>	<b>3, egaliseren en afromen b), c)</b>	<b>3, egaliseren en afromen b), d)</b>	<b>4, afromen zonder egaliseren b), d)</b>	
Akkerbouw	-	- 3.000	-7.100	- 4.100	
Waarvan zetmeelaardappelbedrijven	-	- 4.800	-14.000	- 7.000	
Melkvee	+ 900	- 3.200	-8.600	- 4.600	
Overige graasdieren	-	- 2.300	-6.600	- 3.500	

a) In de MWG's; b) In de gebieden buiten de MWG's; c) Ten opzichte van optie 1, egaliseren; d) Ten opzichte van de basissituatie.  
Bron: Informatienet en berekening LEI.

Voor de continuïteitsperspectieven van bedrijven met hoge toeslagrechten, zoals intensieve melkveebedrijven, zetmeelbedrijven en vleeskalverenbedrijven, is optie 3 (afromen na egalisatie) de meest nadelige; toepassing van deze optie levert meer bedrijfsbeëindigingen op. De eerste twee opties leveren gemiddeld genomen beperkte effecten op voor de continuïteit van de bedrijven. Voor be-

drijven met hoge toeslagrechten kunnen de continuïteitsperspectieven echter wel (sterk) afnemen. Dit geldt ook voor optie 4, maar in mindere mate dan voor optie 3. Voor de continuïteit van bedrijven met lage toeslagrechten hebben de opties 3 en 4 weinig effect.

#### *Effecten op sector- en regioniveau*

De genoemde effecten van de vier opties op het inkomen per bedrijf leveren op (geaggregeerd) sectorniveau het volgende beeld op (tabel 3). Tabel 3 is inclusief veranderingen in de omvang van de productie (areaal zetmeelaardappelen, aantal stuks vleeskalveren) en laat zien dat optie 3 (afromen) het meest ingrijpend is voor de bedrijfstypen met hoge toeslagbedragen. Voor de zetmeel- en vleeskalverenbedrijven heeft het egaliseren op zich al nadelige gevolgen. Tegenover de nadelige gevolgen van egaliseren voor de akkerbouw, (intensieve) melkveehouderij en vleeskalveren staan positieve effecten op andere bedrijven, de bedrijven zonder of met lage toeslagbedragen.

<b>Tabel 3      Inkomen a) in 2014 in de basis en in de vier opties</b>					
<b>Bedrijfstype</b>	<b>Basis</b>	<b>Index (basis is 100) in optie</b>			
	<b>€ mln.</b>	<b>1, egali- seren</b>	<b>2, op- hogen</b>	<b>3, af- romen</b>	<b>4, afromen zonder egaliseren</b>
Akkerbouwbedrijven b)	277	97	98	88	90
Waarvan uit zetmeelaardappelen	36	45	45	36	80
Melkveebedrijven	750	97	98	89	91
<i>Waarvan intensief</i>	341	87	87	80	90
<i>Waarvan extensief</i>	410	105	107	97	92
Vleeskalverenbedrijven	88	51	51	49	90
Overige bedrijven c)	1.229	107	107	104	98
Totaal	2.345	101	101	95	95

a) Opbrengst minus toegerekende en niet toegerekende variabele kosten, afschrijvingen, betaalde arbeid en werk door derden; b) Exclusief overige (niet-gespecialiseerde) akkerbouwbedrijven; c) Intensieve veehouderij (exclusief vleeskalveren), overige graasdierbedrijven en overige akkerbouwbedrijven.  
Bron: berekening met DRAM.

Door het egaliseren van de toeslagrechten daalt het (geaggregeerd) inkomen van de landbouw in gebieden met intensieve melkveebedrijven (Noord-Brabant en Flevoland) en zetmeelaardappelteelt (Veenkoloniën), maar het stijgt in het westen en noorden van Nederland. Het ophogen van toeslagrechten levert

vooral een hoger inkomen op in het westelijk weidegebied. Optie 3 levert regionaal gezien vooral nadelige gevolgen op voor het noordoosten van Nederland, waar relatief veel bedrijven een groot deel van het inkomen uit toeslagen verwerven. Optie 4 is minder ingrijpend voor bedrijven met hoge bedrijfstoelagen. Per saldo is het effect van deze optie voor het inkomen in de primaire landbouw, zie tabel 3, gelijk voor Nederland, maar het is nadelig voor een aantal gebieden in vooral het noorden en westen van Nederland, met lagere bedrijfstoelagen.

De gevolgen van de vier opties voor de omvang van de productie (arealen gewassen en veestapel) en de verdeling van melkquotum per regio zijn vrij beperkt. Uitzonderingen zijn vooral de verwachte daling van het areaal zetmeelaardappelen en van het aantal vleeskalveren door het egaliseren van de toeslagrechten. Door het egaliseren daalt de concurrentiekracht van de bedrijven met deze activiteiten. Ook is er enige verschuiving van het melkquotum; door egalisatie gaat dat vooral naar het zuiden en oosten van het land. Door het ophogen van toeslagrechten in MWG's neemt juist daar (in de MWG's) de melkproductie af.

De gevolgen van de vier opties voor de omvang van de productie (arealen gewassen en veestapel) en de verdeling van melkquotum per regio zijn vrij beperkt. Uitzonderingen zijn vooral de verwachte daling van het areaal zetmeelaardappelen en van het aantal vleeskalveren door het egaliseren van de toeslagrechten. Door het egaliseren daalt de concurrentiekracht van de bedrijven met deze activiteiten. Ook is er enige verschuiving van het melkquotum; door egalisatie gaat dat onder andere van de meer intensieve melkveebedrijven in gebieden in West-Nederland (gebieden met een hoog aandeel MWG's) naar de extensieve melkveebedrijven in het zuiden en oosten van het land. Dit wordt verklaard doordat de overige graasdierbedrijven (geen melkvee) in West-Nederland en in de MWG's na egalisatie hun manier van produceren uitbreiden ten koste van met name de intensieve melkveebedrijven in dezelfde regio. In vergelijking tot een referentie stoppen de intensieve melkveebedrijven in West-Nederland eerder met produceren en ze verkopen hun melkquotum gedeeltelijk aan (extensieve) melkveebedrijven in het oosten en zuiden van het land.

Vastgesteld kan worden dat per saldo vooral het egaliseren sociaal-economische gevolgen heeft. Het ophogen en afnemen van de toeslagen heeft veel minder consequenties.

#### *Effecten op natuur, landschap en milieu*

Het gaat in deze studie om de gevolgen van twee beheersmaatregelen (akkerlanden in een akkerbouwgebied en vernatting of peilverhoging in een weide-

gebied), die bijvoorbeeld kan worden bekostigd door de ophoging van toeslagrechten. Het beheer van akkerranden is gunstig voor natuur (flora en fauna, soortenrijkdom), milieu (minder gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater) en het kan bijdragen aan het behoud van karakteristiek landschap met bepaalde kavelpatronen. Ook peilverhoging is positief wat betreft het aspect natuur, in dit geval voor weidevogels, maar voor het landschap kan het ook negatief zijn wanneer hierdoor koeien minder lang in de wei staan. Voor het milieu heeft peilverhoging geen effect.

#### *Effecten op uitvoering en administratie*

Wat betreft de uitvoeringslasten van de overheid (Dienst Regelingen van LNV) en de administratieve lasten van agrariërs zijn de effecten van de vier opties vrij beperkt. Vooral voor de bedrijven die gedeeltelijk in MWG's liggen wordt de situatie complexer.

#### *Budget*

De kosten van het ophogen van toeslagrechten in MWG's (ruim 300.000 ha) kunnen budgetneutraal worden gefinancierd met een vrij beperkte afroming van toeslagrechten in de overige gebieden; de afroming dient (slechts) ongeveer een vijfde te zijn van het bedrag van de ophoging per toeslagrecht.

#### *Conclusies en discussiepunten*

Het ophogen van toeslagrechten in MWG's voor de toepassing van gebiedsgerichte maatschappelijke prestaties kan bijdragen aan duurzame landbouw en in het bijzonder aan de basiskwaliteit van MWG's. Dit kan bijvoorbeeld bekostigd worden met een beperkte verlaging (afroming) van de toeslagrechten. Dit hoeft met het oog op de concurrentiekracht en marktoriëntatie van de Nederlandse landbouw niet (erg) nadelig te zijn. In dit opzicht is het niet egaliseren te verkiezen boven het wel egaliseren van de toeslagrechten. Egalisatie heeft namelijk een vrij aanzienlijk negatief effect op de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de agrosector. Dit raakt vooral de sectoren aardappelzetmeel en vleeskalveren, die overigens al (eerder) nadelige effecten kunnen ondervinden van de ontkoppeling van de betreffende premies. Optie 4 (afromen zonder egaliseren) in combinatie met het ophogen van toeslagrechten in bepaalde gebieden of voor bepaalde bedrijfstypen heeft dit nadeel niet.

Overigens pretendeert de studie niet dat op grond hiervan voldragen conclusies over het te voeren beleid kunnen worden getrokken.

Dit heeft onder meer te maken met de beperkingen in de studie wat betreft de onderzochte maatregelen (er zijn in principe veel meer maatschappelijke wensen om te zetten in maatregelen) en het ontbreken van een afstemming en communicatie met de agrariërs hierover, waardoor het zicht ontbreekt op de bereidheid tot toepassing in de praktijk. Andere beperkingen zijn het tijdstraject - het gaat om de situatie na 2014 - en de bedrijfsontwikkeling in de tussenliggende jaren.

# Summary

---

This report gives insight into the effects of imaginable options for the connection between single farm payments and some societal values. It was written on request of the Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV). The present income support through single farm payments on a 'historical basis' preserves the subsidies that were paid in the past, apart from buying and selling of single payment rights. Doing so, the recent farm developments are not taken into account, nor is there a direct link to supply of societal values. The *Houtskoolschets* (policy statement) of the Ministry gives as a general direction that this historic bond can be (partly) re-directed over time to stimulate the competitive power and sustainability, as a reward for the preservation of the basic quality in the so-called Socially Valuable Regions (SVRs) and to support individual societal services. In this study, alternative distributions of income support have been analysed. The focus is mainly on the interaction between income support and landscape/nature/economic viability.

The options reviewed must only be regarded as an exercise. Measures and study regions associated were defined for four options. The study shows the effects of the options studied for nature, landscape and environment, for income levels and continuation perspectives of farms, for sectors, regions and agribusiness and, finally, for the costs of implementation and administration.

The options must be regarded as separate concepts and are defined as:

1. *Levelling*  
all single farm payment rights get the same value.
2. *Levelling and Increasing*  
the (levelled) value per right is increased for farms in less favoured regions (the so-called SVRs). This increase is considered as a reward for nature conservation measures on farms in SVRs.
3. *Levelling and decreasing*  
the (levelled) value per right of farms outside the SVRs is decreased by 20%.
4. *Decreasing without levelling*  
the value of the single payment rights is decreased by 20% without giving all rights the same value beforehand.

The SVRs are defined in this study as the National Landscapes with relatively high or severe hindrance for the management of the agricultural farm processes



and Natura 2000-regions including a border strip of 250m. These regions contain 13% of the farms with 16% of the single farm payments in the Netherlands. For the effects of two nature conservation measures, namely field border strips and wetlands, two specific regions were studied: an arable region, Middag Humsterland in the province of Groningen, and a pasture region, Laag Holland, in the province of Noord-Holland.

It should be made clear that 'Levelling' is not the same as attributing an equal single payment for each hectare of farm land in the Netherlands, also called 'flat rate'. If a flat rate is implemented, new single payment rights are handed over, partly to farms which did not receive CAP support in the past, but mostly to farms which hold more farm land than single payment rights. The Netherlands have about 1.5m. single payment rights and 1.9m. hectares of farm land (cf. De Bont et al. (2007a) for an analysis). In a flat rate system, all users of farm land will receive payments. In the levelling option, the payments are re-distributed over entrepreneurs that already have single farm payment rights. Another difference with other studies is that the effect of 'Levelling' is compared with the effect of decreasing without levelling.

The expertise and computer models of three institutes of Wageningen UR, LEI, PPO-agv and Alterra, were combined for the calculation and assessment of the effects of the four options. The basis in the study is the situation in 2014, when all EU support will be de-coupled and other decisions of the EU will be implemented, e.g. the increase of the milk quotas and the reform of the sugar policy.

#### *Effects on farm level*

In the levelling option (1), single farm payment rights are re-distributed. As a consequence, the payments received of a group of farmers with higher than average single payment rights decrease. Next, farm income decreases for a number of farm types, mainly of starch potato and dairy farms (table 1). The income decrease on farms with beef calves is very high. Levelling has a positive effect on regions where agriculture is relatively less intensive, e.g. in the SVRs. On the other hand, other farms, mainly horticultural, pig and poultry and mixed farms, will have advantage of levelling of single farm payment rights (insofar as the value of their single farm payment rights is less than average in the Netherlands). Table 1 gives an overview of the effect of Levelling on the total value of the single farm payment rights and on the farm income per farm type. The base is the situation in 2014 with autonomous policy.

<b>Table 1</b>				
<b>Effects of levelling of single farm payment rights (TR) per farm type, for the Netherlands, with a modulation rate of 5%, on all farms, also the very small ones</b>				
<b>Farm type</b>	<b>Value TR (€m.)</b>		<b>Difference</b>	
	<b>in base</b>	<b>after levelling</b>	<b>total (€m.)</b>	<b>per farm (€)</b>
<b>Netherlands</b>				
Dairy farms	432	390	-42	-2.100
Farms with beef calves	46	7	-39	-34.500
Arable farms (excluding starch potato farms)	110	120	10	900
Starch potato farms	49	39	-9	-6.500
Other farms	185	243	57	1.700
(with single farm payment rights and payments)				
Other farms	0	24	24	3.500
(with single farm payment rights but without payments)				
Other farms	0	0	0	0
(without single farm payment rights and without payments)				
<b>Total</b>	<b>822</b>	<b>823 a)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
a) The difference with the base is due to rounding off. Source: Calculations by LEI based on data of the Ministry of Agriculture.				

Increasing (option 2) of payment rights with €100 per hectare in the SVRs as a reward for certain conservation measures results in an additional net advantage for the farms involved. According to this study, this effect is partly due to the costs of the measures selected being lower than the additional payment of €100 per hectare. In case field margin strips are also applied in flower bulb growing, costs will be higher than the payment of €100 per hectare. The income effects of the options 2, 3 and 4 for a number of clearly identified farm types in which single farm payment rights play an important role, are given in table 2.

Decreasing (option 3) of the payments by 20% outside the SVRs after they have been levelled leads to a total decrease of payments outside the SVR's by almost €146 million. That budget is in principle available for the reward of con-

servation measures in the SVRs. Almost half of the farms outside the SVRs will have an income decrease compared to the situation before levelling. These are mainly farms with relatively high single payments, e.g. arable farms with starch potatoes, farms with beef calves and (intensive) dairy farms.

Decreasing by 20% without levelling (option 4) leads outside the SVRs to decrease of the payment per payment right from €555 to €444; in the SVRs the payment is kept to €505. This option is for farms with high payment rights less unfavourable than option 3, in which first levelling was applied (see table 2).

Option 3 (decreasing after levelling) is the worst option for the continuation perspectives of farms with relatively high single payment rights, e.g. intensive dairy farms and farms with starch potatoes or beef calves; implementation of this option leads to a higher number of farm exits. On average, the first two options have limited effects on the continuation perspectives of farms. However, the continuation perspectives of farms with high single farm payment rights can (strongly) decrease. This is also true for option 4, but less pronounced compared to option 3. The continuation perspectives of farms with low single farm payment rights are not really affected by the options 3 and 4.

<b>Table 2</b>		<b>Income effects in three options compared to the basic situation or to option 1 'Levelling' (on farms larger than 16 ege), 2014</b>			
<b>Farm type</b>	<b>Change in family farm income compared to levelling in option</b>				
	<b>2, levelling and increasing a), c)</b>	<b>3, levelling and decreasing b), c)</b>	<b>3, levelling and decreasing b), d)</b>	<b>4, decreasing without levelling b), d)</b>	
Arable farms	-	- 3,000	-7,100	- 4,100	
In which: starch potato farms	-	- 4,800	-14,000	- 7,000	
Dairy farms	+ 900	- 3,200	-8,600	- 4,600	
Farms with other grazing species	-	- 2,300	-6,600	- 3,500	
a) In de SVRs; b) Outside the SVRs; c) Compared to option 1 'Levelling'; d) Compared to the basic situation. Source: FADN and calculations LEI.					

### *Effects on sector and regional level*

The effects of the four options on farm income listed above result into the following picture on (aggregated) sector level (table 3). Table 3 includes changes in production size (area of starch potatoes, number of beef calves) and shows that option 3 (decreasing) has the strongest effects for farm types with high single farm payments. Levelling has in itself already far-reaching effects on starch potato and beef calf farms. Besides the negative effects of levelling for the arable, (intensive) dairy and beef calf sectors, positive effects are expected for other farms, those without or with relatively low single farm payments.

<b>Table 3</b>		<b>Income a) in 2014 in the basic situation and in the alternative options</b>			
<b>Farm type</b>	<b>Basic</b>	<b>Index (base is 100) in option</b>			
	<b>€m.</b>	<b>1, levelling</b>	<b>2, increasing</b>	<b>3, decreasing</b>	<b>4, decreasing without levelling</b>
Arable b)	277	97	98	88	90
Herein: starch potato	36	45	45	36	80
Dairy	750	97	98	89	91
<i>Herein intensive</i>	341	87	87	80	90
<i>Herein extensive</i>	410	105	107	97	92
Beef calves	88	51	51	49	90
Other farms c)	1.229	107	107	104	98
<b>Total</b>	<b>2.345</b>	<b>101</b>	<b>101</b>	<b>95</b>	<b>95</b>

a) Returns minus specified and not specified variable costs, depreciations, hired labour and contracted work;  
b) Excluding other (non-specialised) arable farms; c) Intensive livestock farming (excluding beef calves), other grazing livestock farms and other arable farms.  
Source: Calculations with DRAM.

Levelling of single farm payment rights results in a decreasing (aggregated) agricultural income in regions with intensive dairy farms (in the provinces of Noord-Brabant and Flevoland) and starch potato growing ('The Veenkoloniën'). However, the income increases in the Western and Northern parts of the Netherlands. Increasing of single farm payments rights mainly leads to a higher income in the Western pasture regions. From a regional point of view option 3 is mainly unfavourable for the North-east part of the Netherlands, where a relatively high number of farms receive a major part of their income from single farm payments. Option 4 has a smaller effect for farms with high single payments. The

net effect of this option on the income in the primary sector in the Netherlands is similar (table 3), but this option is unfavourable for a number of regions in the Northern and Western parts of the Netherlands, with lower single farm payments.

The consequences of the four options for the production size (crop areas and livestock size) and the distribution of milk quotas per region are relatively small. Exceptions are mainly the predicted decrease of the starch potato area and the number of beef calves due to levelling of single farm payment rights. The competitiveness of farms with such activities decreases in this option. Moreover, there is some re-allocation of milk quotas; due to levelling, the shares in mainly the Southern and the Eastern parts of the country increase. In option 2 (Increasing of single farm payment rights in the SVRs), the milk production in the SVRs decreases.

The employment in the total agribusiness including the farms decreases similarly in three options (levelling, increasing and decreasing); the loss in labour years is more than 3,000. The decrease must mainly be expected in the grazing and (mainly) dairy sectors (but not in the Social Valuable Regions (SVRs)) and intensive livestock farming (mainly beef calves). The fourth option (decreasing without levelling) results in a significantly lower loss (400 labour years) and also in the lowest decrease in added value. The added value decreases most in option 3: decreasing after levelling.

It is concluded that mainly levelling will have net socio-economic consequences. Increasing and decreasing of single farm payments has far fewer consequences.

#### *Effects for nature, landscape and environment*

This study focuses on the consequences of two nature conservation measures (field margins strips in an arable region and wetlands or ground water level increase in a pasture region), which can be compensated through e.g. an increase of single farm payments. Field margin management is favourable to nature (flora and fauna, biodiversity), environment (less pesticide in surface water) and it can contribute to the conservation of characteristic landscapes with certain field patterns. Wetlands are also positive for the nature aspect, in this case pasture birds, but the effect on the landscape can also be negative when grazing of cows is limited to a shorter season. Wetlands do not have an effect on the environment.

### *Effects on implementation and administration*

The effects of the four options on the implementation costs of the government (Regulation Service of the Ministry of Agriculture) and the administration costs of farmers will relatively be small. The situation can become more complex for farms that are partly situated in the SVRs.

### *Budget*

The costs of increasing single payment rights in SVRs (more than 330,000 ha) can be financed in a budget-neutral way with a relatively small decrease of single payment rights in the other regions; the decrease (only) needs to be a fifth of the increase per right in the SVRs.

### *Conclusions and discussion*

Increase of single farm payment rights in SVRs for implementation of regional social activities can contribute to a sustainable agriculture and especially a basic quality of SVRs. This can be paid with a relatively small decrease of single payment rights, for instance. This does not need to be (very) unfavourable for the competitiveness and the market orientation of the Dutch agriculture. However, not levelling is better than levelling in this respect. Levelling has a strongly negative effect on the added value and the employment in the agrosector. This will affect mainly the sectors potato starch and beef calves, which can already be affected (in an earlier phase) through de-coupling of the relevant support. Option 4 (decreasing without levelling) in combination with increasing of farm payment rights in certain regions or for certain farm types does not show this disadvantage.

This study does not pretend to give full-grown conclusions on the policy decisions. This is among other things caused by the limitations in the study on the measures studied (there are many more social demands which could be translated into measures) and the absence of fine tuning and communication with farmers about the results of the study, so that insight into the willingness to carry measures out in practice is lacking. Other limitations concern the time period studied (the focus is on the situation after 2014) the farm development in the years between now and then.

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Doel en karakter van de studie

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) onderzoekt de mogelijkheden om de in 2006 geïntroduceerde bedrijfstoelagen te verbinden met maatschappelijke waarden. Deze waarden hebben onder meer betrekking op natuur, milieu en landschap. In de *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020* van november 2008 noemt de minister van LNV deze mogelijkheden (LNV, 2008). Om meer inzicht te krijgen in de mogelijke gevolgen van eventuele beleidsmaatregelen op dit vlak heeft het LEI een studie uitgevoerd die de effecten van uiteenlopende opties verheldert. Het LEI heeft het onderzoek met andere Wageningen UR-instituten uitgevoerd als een analyse van verschillende mogelijkheden. De hiertoe gekozen opties zijn niet meer dan 'vingeroefeningen': de opties zijn geen daadwerkelijk te nemen maatregelen. De in de opties genoemde uitgangsbetragen en -percentages zijn dan ook willekeurig gekozen.

Het onderzoek richt zich niet alleen op effecten op natuur, milieu en landschap, maar ook op de gevolgen voor de inkomens en continuïteitsperspectieven van agrarische bedrijven. Daarnaast komen de gevolgen voor de ontwikkeling en verdeling van productie en inkomens over sectoren en regio's in beeld. In het verlengde hiervan zijn de effecten op de toegevoegde waarde en werkgelegenheid in betrokken agroketens geanalyseerd. Voorts zijn ook de gevolgen voor de uitvoeringslasten van de overheid en voor de administratieve lasten van de betrokken boeren in beschouwing genomen.

De studie geeft onder meer antwoord op de volgende vragen:

- Hoe wordt het budget dat beschikbaar is voor de ondersteuning van de Nederlandse landbouw, via bedrijfstoelagen verdeeld over verschillende sectoren, regio's en gebieden?
- Hoe kunnen toelagen gebruikt worden voor het bevorderen van maatschappelijke waarden, zoals natuur, landschap en milieu en welke effecten mogen daarvan verwacht worden?
- Als bedrijfstoelagen over sectoren, regio's en gebieden herverdeeld worden, welke gevolgen heeft dat dan voor de productie en inkomens op de betrokken agrarische bedrijven en voor de omzet en werkgelegenheid in de betrokken agroketens?

Met de beantwoording van deze vragen sluit deze studie aan op eerdere studies over de verdeling van de bedrijfstoelagen over bedrijven, bedrijfstypen en regio's (De Bont et al., 2007a en 2006, Hermans et al., 2006) en de effecten van een wijziging in deze verdelingen. In genoemde studies is onder meer het effect van de toepassing van 'flat rate' (regionalisatie) geanalyseerd. Het effect van flat rate (gelijke toelagen per hectare cultuurgrond) is niet gelijk aan het effect van 'egalitatie van toeslagrechten' dat in deze studie aan de orde komt, maar gaat wel in dezelfde richting. Bedrijven met hoge toelagen per hectare ondervinden in beide gevallen een financieel nadeel, terwijl het voor bedrijven met lage toelagen in beide gevallen gunstig uitwerkt.

In deze studie worden op basis van een aantal uitgangspunten voor maatregelen in het verband van maatschappelijke wensen de mogelijke gevolgen voor bedrijven, regio's en sectoren aangeduid. De studie is uitgevoerd met computermodellen die binnen Wageningen UR ontwikkeld zijn (zie bijlage 1). Daarnaast is voor de effecten op natuur, milieu en landschap een literatuurstudie uitgevoerd.

## **1.2 Uitgangspunten en aanpak**

Het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) van de EU is de laatste jaren sterk veranderd. In 2003 is besloten om de voor gewassen, dieren en melk geldende premies te ontkoppelen van de productie. De premies zullen volgens de in 2008 genomen EU-besluiten (Health Check) in 2012 volledig ontkoppeld zijn. Het aantal en de waarde van de toeslagrechten zijn in Nederland bepaald aan de hand van de subsidiabele gewasarealen en dieraantallen in de referentieperiode (2000-2002) en voor zuivel en suiker op basis van de productiequota in 2006. Voor een nadere uitleg van het GLB en de voor deze studie belangrijke wijzigingen daarin wordt verwezen naar bijlage 3.

De huidige inkomenssteun via bedrijfstoelagen op 'historische basis' bevriest als het ware de subsidiebedragen die in het verleden zijn ontvangen, afgezien van de handel in toeslagrechten. Daarbij wordt voorbijgegaan aan de recente ontwikkelingen van de bedrijven, noch is er een direct verband met het leveren van maatschappelijke waarden. De Houtskoolschets (LNV, 2008) geeft als richting aan dat deze historische band in de loop van de tijd (gedeeltelijk) kan worden herbestemd ter stimulering van concurrentiekracht en duurzaamheid, voor de beloning van de instandhouding van een basiskwaliteit in maatschappe-



lijk waardevolle gebieden en voor de ondersteuning van individuele maatschappelijke prestaties.

In deze studie worden alternatieve verdelingen van inkomenssteun geanalyseerd. De focus is hierbij met name gericht op de wisselwerking tussen inkomenssteun en landschap/natuur/economische vitaliteit. Hierbij is uitgegaan van een volledige ontkoppeling. Op basis hiervan zijn vier opties onderzocht, te weten:

1. *Egaliseren*

Hierin wordt de waarde van de bestaande toeslagrechten gelijk gemaakt.<sup>1</sup>

Deze optie is een 'beloning' voor grond-extensieve bedrijven omdat zij toeslagrechten hebben met relatief lage waarde.

2. *Egaliseren en ophogen*

Hierin wordt de (geëgaliseerde) waarde van de toeslagrechten verhoogd voor bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps (zogenaamde 'Maatschappelijk Waardevolle Gebieden' ofwel MWG's).

3. *Egaliseren en afromen*

Hierin wordt de (geëgaliseerde) waarde van de toeslagrechten van de bedrijven buiten de MWG's verlaagd.

4. *Afromen zonder egaliseren*

Hierin wordt de waarde van de toeslagrechten van de bedrijven buiten de MWG's verlaagd zonder eerst alle rechten dezelfde waarde te geven.

De opties zijn nader uitgewerkt in tabel 1.1. Het benodigde budget voor optie 2 is afkomstig uit optie 3 of 4. Optie 2 heeft in die zin verband met één van deze twee.

---

<sup>1</sup> Overigens is 'Egaliseren' niet hetzelfde als het verlenen van een gelijk toeslagbedrag voor elke hectare landbouwgrond in Nederland, ook wel flat-rate genoemd. Bij de toepassing van een flat-rate worden nieuwe toeslagrechten uitgedeeld, deels aan bedrijven die voorheen geen GLB-subsidie ontvingen, maar vooral aan bedrijven die over meer landbouwgrond dan toeslagrechten beschikken. Voor Nederland zijn er grofweg in totaal 1,5 miljoen toeslagrechten en 1,9 miljoen ha landbouwgrond. In de studie van studie van De Bont et al. (2007a) zijn de analyses gebaseerd op de flat-rate.

<b>Tabel 1.1 Samenvatting van de opties in deze studie</b>		
<b>Optie</b>	<b>Maatregel(en) met betrekking tot toeslagrechten</b>	<b>Extra maatregelen op het gebied van maatschappelijke waarden</b>
Basis	Volledige ontkoppeling	Geen
1, Egaliseren	Basis plus één waarde per TR a)	Geen
2, Egaliseren en ophogen	Egaliseren plus € 100 per TR in MWG's b) extra	Akkerranden plus peilverhoging op landbouwbedrijven in MWG's
3, Egaliseren en afromen	Egaliseren plus afromen waarde TR buiten MWG's met 20%	Geen
4, Afromen zonder egaliseren	Basis (volledige ontkoppeling), maar niet egaliseren, wel afromen waarde TR buiten MWG's met 20%	Geen

a) TR = Toeslagrechten; b) De maatschappelijk waardevolle gebieden (MWG's) bestaan in alle opties uit Nationale Landschappen met matige of grote hinder voor de agrarische bedrijfsvoering en Natura 2000-gebieden plus een rand van 250m.

De effecten van de vier genoemde opties zijn grotendeels ingeschat op basis van de uitkomsten van computermodellen. Hiertoe zijn gegevens uit de Landbouw telling van CBS/LEI, het Informatienet van het LEI en van LNV (Dienst Regelingen) over de toeslagrechten benut. Hiermee is de hoogte van de bedrijfstoelagen in de verschillende opties berekend. De berekeningen met de bedrijven uit het Informatienet geven zicht op met name de gevolgen voor het inkomen en de continuïteitsperspectieven van de bedrijven in de vier opties. In de berekeningen is op basis van de *Houtskoolschets* onderscheid gemaakt tussen de MWG's en de overige gebieden. De MWG's betreffen in deze studie delen van de Nationale Landschappen en de Natura 2000-gebieden. In totaal betreft het in 2006 13% van de 95.000 bedrijven in de Landbouw telling; zij ontvingen in dat jaar 16% van de bedrijfstoelagen in Nederland.

Voor optie 2 zijn de effecten van twee beheersmaatregelen op natuur, landschap en milieu ingeschat. Het beheer van akkerranden en peilverhoging zijn in de studie gekozen als voorbeelden van beheersmaatregelen. Akkerrandenbeheer wordt met name ingezet voor het behoud van typische akkeronkruiden en voor het versterken van de groenblauwe dooradering van het agrarisch land-

schap. Peilverhoging wordt vooral ingezet om grondwaterstandafhankelijke natuur te behouden en kan bijvoorbeeld een positief effect hebben op de weidevogelpopulatie.

Voor dit deel van de studie is nader gekeken naar Middag Humsterland als akkerbouwgebied waar akkerrandenbeheer toegepast kan worden en naar Laag Holland als weidegebied voor mogelijke peilverhoging. Voor beide gebieden zijn de potentiële arealen akkerrandenbeheer en vernatting ingeschat met gegevens van de Basisregistratie Percelen (BRP2006). De te verwachten effecten op met name natuur zijn ingeschat aan de hand van recente literatuur.

### 1.3 Afbakening

In de studie zijn verschillende aspecten buiten beschouwing gebleven, waaronder:

- *Structuurveranderingen in de landbouw*  
Schaalvergroting en ontwikkeling van het aantal bedrijven zijn niet meegenomen in de berekeningen, noch de autonome, noch de veranderingen door aanpassingen in het GLB (bedrijfsniveau). Het rapport gaat wel in op veranderingen in continuïteitsperspectieven en mogelijke verschuivingen in de voortbrenging van landbouwproducten en grondgebruik op sector- en regionaal niveau. Op basis hiervan wordt kwalitatief ingegaan op de ontwikkeling van het aantal landbouwbedrijven in de verschillende opties.
- *Het afzonderlijke effect van ontkoppelen van premies op de productie van zetmeelaardappelen en vleeskalveren*  
Om productie-effecten van egaliseren te kunnen berekenen is verondersteld dat in de basis de boeren premies mee laten tellen in hun productiebeslissingen. Deze veronderstelling is met name van belang bij het bepalen van productie-effecten in de teelt van zetmeelaardappelen en in de vleeskalverenhouderij.
- *Andere maatschappelijke waarden dan die betrekking hebben op de fysieke ruimte (milieu, landschap, natuur)*  
Dierwelzijn is bijvoorbeeld niet in de studie opgenomen.
- *De biologische sector*  
Dat is wel gedaan in een studie van Buurma et al. (2008).

Een beperking van de studie is, gezien het eerste punt, dat de tijdshorizon niet te ver naar voren kan liggen. De uitkomsten zijn bij een snelle verandering van de landbouwstructuur na enige jaren gedateerd, zij het dat ze nog wel op hoofdlijnen van betekenis blijven. De resultaten van de studie moeten dan ook worden gelezen en beoordeeld met inachtneming van deze beperkingen.

#### **1.4 Opbouw van het rapport**

In hoofdstuk 2 wordt de probleemstelling nader uitgewerkt en worden de werkwijze in dit onderzoek, de doorgerekende opties en de gebruikte uitgangspunten beschreven. De resultaten van de berekeningen worden gegeven en toegelicht in de hoofdstukken 3 tot en met 6. Deze hebben respectievelijk betrekking op de effecten op inkomens en continuïteitsperspectieven op bedrijfsniveau (3), op ontwikkelingen op het niveau van sector, regio en agrocomplex (4), op natuur, landschap en milieu (5) en ten slotte in hoofdstuk 6 op uitvoerings- en administratieve lasten. In de hoofdstukken 7 en 8 volgen de discussie en de conclusies.

## 2 Opties en gebieden

---

### 2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 zijn de vier in de studie betrokken opties beknopt aangegeven. Hieronder worden ze meer in detail gepresenteerd. Ook geeft dit hoofdstuk inzicht in de geselecteerde Maatschappelijk Waardevolle Gebieden en de gemaakte keuzes voor de vaststelling van effecten op natuur, landschap en milieu.

### 2.2 Uitgangssituatie

In principe ontvangen alle bedrijven met gewassen, dieren en producten, waarvoor de EU premies instelde, toeslagrechten (zie ook bijlage 3). Dit zijn vooral de bedrijven met granen, koolzaad, erwten, suikerbieten, zetmeelaardappelen, rundvee, schapen en melkproductie. Deze premies zijn al voor een belangrijk deel ontkoppeld of deze worden uiterlijk in 2012 volledig ontkoppeld van de productie. De toeslagrechten zijn voornamelijk gebaseerd op de productie in het verleden (Nederland past het zogenaamde historisch model toe op basis van de referentiejaren 2000-2002 en voor zuivel en suiker 2006). Afhankelijk van het bouwplan, de veestapel en de melkproductie varieert daarom het aantal en de hoogte van de toeslagrechten per bedrijf. Naast de bedrijven die toeslagrechten hebben vanwege de genoemde producten op het bedrijf in de referentiejaren, zijn er bedrijven die geen toeslagrechten hebben en dus geen bedrijfstoelagen ontvangen. Dit geldt voor de meeste tuinbouwbedrijven (glastuinbouw, boomkwekerij, bloembollen, groente in de open grond en fruitteelt) en ook voor veel varkens- en pluimveebedrijven. Ook bedrijven die gespecialiseerd zijn in de teelt van poot- of consumptieaardappelen zonder ook granen en dergelijke te verbouwen hebben geen toeslagrechten. Verder werden in de eerste jaren na de introductie van de bedrijfstoelagen geen toeslagen uitbetaald op het areaal be-teeld met aardappelen (poot- of consumptie-), groenten en fruit (de zogenaamde AGF-clausule). Deze EU-bepaling is inmiddels ingetrokken.

## 2.3 Opties

Afgezien van de mogelijkheid om toeslagrechten over te dragen, beviest de huidige inkomenssteun als het ware de verdeling van de premiebedragen over de bedrijven zoals die in het verleden is ontstaan (historisch model). Daarbij wordt voorbijgegaan aan de recente ontwikkeling van de bedrijven en er wordt ook geen verband gelegd met het leveren van maatschappelijke waarden (LNV, 2008). Tegen deze achtergrond zijn, naast een basis- of uitgangssituatie, vier opties geformuleerd. Deze vier opties gaan uit van de mogelijkheid om bedrijven die maatschappelijke prestaties kunnen leveren te belonen. De opties zijn slechts 'vingeroefeningen' en uitdrukkelijk geen voorgenomen besluiten, uitgewerkt om mogelijke effecten inzichtelijk te maken.

Zie voor een samenvatting tabel 1.1.

### 1. *Optie 1, egaliseren*

Het egaliseren van de bestaande toeslagrechten in Nederland over alle bestaande toeslagrechten (dus niet over alle hectares landbouwgrond in Nederland, zoals wel in de studie van De Bont et al. (2007a) is gedaan). Dat betekent dat alle bedrijfstoelagen inclusief nu nog gekoppelde premies bij elkaar op zijn geteld en verdeeld over de bestaande toeslagrechten. Egalisatie leidt ertoe dat een deel van de bestaande toeslagrechten in waarde toeneemt en de rest gelijk blijft of in waarde afneemt. De inkomenseffecten daarvan kunnen groot zijn. Grondintensieve bedrijven hebben in het algemeen toeslagrechten met een relatief hoge waarde. Zij zien het inkomen afnemen terwijl extensievere bedrijven een 'plus' realiseren. Om die effecten te dempen is de egalisatie uitgesmeerd over een periode van vijf jaar, 2014–2018.

### 2. *Optie 2, egaliseren en ophogen*

Egaliseren van de toeslagrechten gecombineerd met ophoging van de waarde van de toeslagrechten in de 'maatschappelijk waardevolle gebieden' (MWG's). Dit zijn de Nationale Landschappen met matige of grote hinder en ook de Natura 2000-gebieden met een rand van 250m. In deze optie is opgenomen (zie ook casestudies in Smit et al., 2008) dat akkerbouw- en open-teeltbedrijven (met name vollegrondsgroente- en bloembollenbedrijven) worden beloond voor het aanleggen van akkerranden (breedte 6 m) en veebedrijven voor het verhogen van de grondwaterstand van GT (Grondwater Trap) IV naar GT II op 30% van het bedrijfsareaal. Voor deze maatregelen is gerekend met een beloning door ophoging van toeslagrechten met € 100

per toeslagrecht (dus niet per hectare). Het benodigde budget voor deze ophoging wordt gefinancierd door een afroaming van de toeslagrechten buiten de MWG's. Maar eventueel kunnen ook onbenutte toeslaggelden hiervoor worden ingezet.

3. *Optie 3, egaliseren en afromen*

Egaliseren van de toeslagrechten gecombineerd met afroaming van de toeslagrechten buiten de MWG's met 20% in de periode 2014-2018, dus met 4% per jaar.

4. *Optie 4, afromen zonder egaliseren*

Afroaming van de toeslagrechten buiten de MWG's met 20% in de periode 2014-2018. Het verschil met optie 3 is dat daarin de toeslagrechten eerst geëgaliseerd zijn en vervolgens afgeroomd. In optie 4 echter wordt de afroaming toegepast op de oorspronkelijke toeslagrechten.

## 2.4 Aard van de uitkomsten

De uitkomsten van de berekeningen hebben betrekking op de jaren 2014 en later. De berekeningen zijn echter gedaan op basis van het laatst beschikbare jaar in het Informatienet van het LEI bij de aanvang van de studie (2006), zodat in de berekeningen het egaliseren uitgesmeerd is over de jaren 2006-2010. FES<sup>1</sup> rekent op basis van 2005, maar er zijn aanpassingen gedaan voor 1) ontkoppelde melkpremie en uitbreiding van het melkquotum, 2) afschaffing van de braakregeling, en 3) de introductie van de (ontkoppelde) suikerpremie en de (volledige) ont koppeling van slachtpremies en zetmeelsteun. De uitgangspunten voor de berekeningen met DRAM en AIOT sluiten hierbij aan.

In deze studie is naast de bouwplannen van bedrijven uit het Informatienet gebruik gemaakt van zogenaamde modelbedrijven om uitspraken te kunnen doen over de opbrengstderiving en kosten vanwege de aanleg van akkerranden en over het te behalen milieuvoordeel door die aanleg of vanwege verhoging van de grondwaterstand. Deze modelbedrijven zijn geen bestaande bedrijven maar beschrijven een globale opzet van een bedrijf die typerend is voor een bepaald bedrijfstype in een bepaald gebied. Voor de open teelten<sup>2</sup> zijn de berekeningen

---

<sup>1</sup> De in de studie benutte modellen worden genoemd in bijlage 1.

<sup>2</sup> Akkerbouw, vollegrondsgroenteteelt en bloembollenteelt; boomkwekerij en fruitteelt zijn in deze studie niet meegenomen.

uitgevoerd met het programma MEBOT en voor de melkveehouderij met FIONA. In de melkveehouderij gaat het om verhoging van de grondwaterstand op 30% van het bedrijfsareaal. Door die maatregelen zal de grasproductie dalen en de beweidingduur afnemen. Om dit te compenseren zal op intensieve melkveebedrijven (meer) voer aangekocht moeten worden.

## 2.5 Vastgestelde 'Maatschappelijk Waardevolle Gebieden' (MWG's)

In de *Houtskoolschets* (LNV, 2008) zijn criteria genoemd voor de keuze van Maatschappelijk Waardevolle Gebieden (MWG's). Ook is een indicatie gegeven voor de gebieden:

'Op grond daarvan komen (delen van) de Nationale Landschappen en de Natura 2000-gebieden (en de zones daaromheen) als eerste in beeld.'

Deze voorselectie is in de opties in dit rapport uitgewerkt in de volgende indelingen van gebieden:

- *Nationale Landschappen met matige of grote hinder (Groene Hart, Laag-Holland, Arnhemheen-Eemland, Noordelijke Wouden, Middag Humsterland, Heuvelland, deel van Het Groene Woud, delen van Noordoost-Twente, Graafschap en Achterhoek)*

In deze gebieden geeft de landschappelijke structuur matige of grote hinder voor de agrarische bedrijfsvoering, onder andere door de aanwezigheid van bossages, houtwallen, beken en poelen en daarmee samenhangende ongunstige kavelstructuur;

- *Natura 2000-gebieden met een rand van 250m*

In deze gebieden wordt de agrarische bedrijfsvoering sterk beperkt door de bescherming van specifieke flora en fauna. Hiervan gaat bovendien op bedrijven die binnen 250m van die gebieden liggen een beperkende invloed uit op onder meer uitbreiding van stallen die schade kan geven in aangrenzende ammoniakgevoelige Natura 2000-gebieden.

De verdeling van de bedrijven en de bedrijfstoelagen in de gebieden en daarbuiten is weergegeven in tabel 2.1. De tabel geeft aan dat veruit de meeste bedrijven buiten de MWG's zijn gelokaliseerd. Wel in de MWG's bevindt zich circa 13% van de bedrijven. Zij ontvangen 16% van de bedrijfstoelagen (€ 133 mln. in 2006). De bedrijven in de MWG's zijn vooral melkveebedrijven (37%; natio-



naal: 21%), overige bedrijven met toeslagen (51%; nationaal: 36%, voornamelijk bedrijven met vleesvee of schapen) en akkerbouw (8%; nationaal: 13%). De toeslagen in de MWG's gaan naar melkveebedrijven (66%; nationaal: 53%), overige bedrijven met toeslagen (21%; nationaal: 23%) en akkerbouw (6%; nationaal: 13%).

**Tabel 2.1** Verdeling van aantallen bedrijven en bedrijfstoelagen over de twee typen MWG's (Nationaal Landschappen met matige of grote hinder en Natura 2000-gebieden inclusief 250-meter-rand) en overige gebieden

Wel/niet Nationaal Landschap	Wel/niet Natura 2000-gebied <sup>1</sup>	Benaming in rapport	Aantal bedrijven		Bedrijfs-toeslagen	
				(%)	(€ mln.)	(%)
Nee	Nee	Overige gebieden	82.368	87	691	84
Nee	Ja	MWG's	2.465	3	25	3
Ja	Nee	MWG's	9.445	10	101	12
Ja	Ja	MWG's	729	1	7	1
Totaal MWG's			12.639	13	133	16
Totaal alle gebieden			95.007	100	824	100

<sup>1</sup> Vrijwel al deze bedrijven liggen in de rand van 250m langs de Natura 2000-gebieden.

Bron: Landbouwtelling en LNV-DR (bewerking LEI; zie voor een verdeling naar sectoren bijlage 2).

Uit tabel 2.1 blijkt dat de overlap tussen bedrijven die zich in een Nationaal Landschap bevinden en in een Natura 2000-gebied niet groot is. Die overlap geldt slechts voor 1% van alle bedrijven. Dit komt vooral omdat er maar weinig landbouwbedrijven actief zijn in een Natura 2000-gebied inclusief de 250-meter-randen (4%).

## 2.6 Keuzes voor berekening maatregelen in MWG's

Akkerrandenbeheer en peilverhoging zijn in deze studie gekozen als voorbeeldmaatregelen. Deze maatregelen zijn gebaseerd op beheerspakketten van het Programma Beheer, die opgesteld zijn om bepaalde natuurdoelen te halen. Bij akkerrandenbeheer gaat het vooral om het behoud van akkeronkruiden en de

leefomgeving voor bepaalde vogels (veldleeuwerik en grauwe kiekendief). Met peilverhoging gaat het erom natuur met waterminnende flora en weidevogels te behouden die afhankelijk is van de hoge grondwaterstand.

De keuze voor de twee voorbeeldgebieden - Middag Humsterland voor de akkerbouw en Laag Holland voor de veehouderij - heeft te maken met de dominantie van genoemde bedrijven in deze gebieden.

Voor de berekeningen van de effecten op natuur en landschap zijn gegevens over de structuur van de percelen en de gewastypen in beide gebieden benut en is gebruik gemaakt van onderzoek naar de effecten van de genoemde maatregelen.

## 3 Effecten op bedrijfsniveau

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de uitkomsten van de vier genoemde opties voor de hoogte van de toeslagrechten en daaraan gekoppeld voor het inkomen en de continuïteit van bedrijven. Omdat alle opties (2010 en later) betrekking hebben op de toekomst is eerst een basisoptie vastgesteld; dit is de situatie in 2010 bij ongewijzigd beleid, waarvan wordt verondersteld dat dit ook de basis-situatie in 2014 is.

### 3.2 Basissituatie

In de basissituatie zijn de in 2006 genomen suikerbesluiten van de EU, de van 5 naar 10% oplopende modulatie en de toename van de melkquota meegenomen (tabel 3.1). Dit levert in 2014, ten opzichte van 2006, voor het inkomen van de akkerbouwbedrijven een daling op en voor de melkvee- en overige graasdier-bedrijven een stijging met enkele duizenden euro's. In de MWG's is de inkomens-toename op de melkveebedrijven iets groter dan in geheel Nederland. Met deze daling respectievelijk stijgingen treden, volgens berekeningen met FES, lichte veranderingen op in de continuïteitsperspectieven van akkerbouw- en melkvee-bedrijven.

<b>Bedrijfstype</b>	<b>Aantal bedrijven</b>	<b>Areaal (1.000 ha)</b>	<b>Gezinsinkomen uit bedrijf (in €)</b>
Akkerbouw	12.527	453	22.600
Waarvan zetmeelaardappelbedrijven	1.405	91	21.000
Melkvee (in alle gebieden)	19.606	841	57.600
Waarvan melkvee ( <i>in alleen de MWG's</i> )	4.658	190	67.300
Overige graasdieren	34.201	528	17.200

Bron: Informatienet en berekeningen.

### 3.3 Optie 1, egaliseren

Op basis van de gegevens van Dienst Regelingen over 2006 is in tabel 3.2 een bedrag per toeslagrecht berekend. In 2006 waren er bijna 1,5 mln. toeslagrechten, waarop bijna € 800 mln. is uitbetaald. Rekening houdend met de suikerbesluiten, de ont koppeling van de slachtpremies van runderen en vleeskalveren en de modulatie neemt het totale bedrag toe tot ruim € 850 mln. Ook het aantal toeslagrechten neemt toe door de ont koppeling. Per saldo komt het bedrag per toeslagrecht uit op circa € 550. Na toepassing van de modulatie met 10% in plaats met 5% komt het bedrag wat lager uit; het totale bedrag aan toeslagrechten is dan € 823 mln.

<b>Tabel 3.2 Berekening van het bedrag per geëgaliseerd toeslagrecht in Nederland</b>		
<b>Gekoppelde en ont koppelde bedrijfstoelagen in 2006</b>	<b>Toeslagrechten in Nederland</b>	
	<b>aantal</b>	<b>bedrag</b>
	<b>(* 1.000)</b>	<b>(* € mln.)</b>
Uitbetaald in 2006 a), waarvan:	1.495	789
1 Bedrijfstoelagen (ontkoppeld)		292
2 Gekoppelde bedragen (in 2006):		497
A Melkpremie		376
B Slachtpremie volwassen runderen		60
C Slachtpremie kalveren		39
D Zetmeelaardappelen		21
E Landbouwzaaizaden		0,7
F Eiwithoudende gewassen		0,04
G Energiegewassen		0,03
H Noten		0,01
Extra TR slachtpremie runderen b)	6	
Overige extra TR c)	2	
Extra budget door afbouw suikerregeling		33
Modulatie (5% boven € 5.000)		33
<b>Totaal</b>	<b>1.503</b>	<b>855</b>
Bedrag per TR	569	
Bedrag per TR na modulatie	548	
a) Inclusief gekoppelde premies voor zetmeelaardappelen, slachtpremies, enzovoort; b) Bedrijven met toeslagrechten (TR) krijgen een hoger bedrag per toeslagrecht, echter geen extra toeslagrechten; c) Door overschrijding van de maximale waarde van individuele toeslagrechten bij toevoeging van gekoppelde premies. Bron: berekening LEI.		

Tabel 3.3 toont de effecten van het egaliseren van de toeslagrechten per bedrijfstype. Egaliseren levert een inkomensdaling op voor melkvee-, vleeskalveren- en zetmeelaardappelbedrijven en een -stijging voor (overige) akkerbouwbedrijven en voor de overige bedrijven. Het bedrag per bedrijf voor de vleeskalverenbedrijven is aanzienlijk (zie ook De Bont et al., 2007a). Deze bedrijven hebben door het geringe areaal weinig toeslagrechten en kunnen door de egalisatie van de rechten in continuïteitsproblemen komen. Door het egaliseren gaat 87% van de vleeskalverenbedrijven er meer dan € 5.000 op achteruit, van de melkveebedrijven 29% en van de zetmeelbedrijven 44%. Daartegenover heeft ruim 10% van alle bedrijven meer dan € 5.000 voordeel van egalisatie. Voor de continuïteit van bedrijven levert het egaliseren slechts een beperkte verandering op voor de akkerbouw- en de melkveebedrijven als geheel, maar voor specifieke bedrijven (zetmeelaardappel- en intensievere melkveebedrijven) kan het egaliseren wel negatief uitwerken op hun continuïteit. In beide sectoren neemt het aantal bedrijven met slechte perspectieven toe, maar dat is ook het geval in de basis situatie.

<b>Tabel 3.3 Effecten van het egaliseren van toeslagrechten (TR) per bedrijfstype, voor geheel Nederland, bij een modulatie van 5%, op alle bedrijven, ook de zeer kleine</b>				
<b>Bedrijfstype</b>	<b>Waarde TR (€ mln.)</b>		<b>Verschil</b>	
	<b>in basis</b>	<b>na egaliseren</b>	<b>totaal (€ mln.)</b>	<b>per bedrijf (€)</b>
<b>Nederland</b>				
Melkveebedrijven	432	390	-42	-2.100
Vleeskalverenbedrijven	46	7	-39	-34.500
Akkerbouwbedrijven (exclusief zetmeelaardappelbedrijven)	110	120	10	900
Zetmeelaardappelbedrijven	49	39	-9	-6.500
Overige bedrijven (met TR en betaalde toeslag)	185	243	57	1.700
Overige bedrijven (met TR en geen betaalde toeslag)	0	24	24	3.500
Overige bedrijven (zonder TR en geen betaalde toeslag)	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>822</b>	<b>823 a)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

a) Het verschil met de basis wordt veroorzaakt door afrondingen.

Bron: berekening LEI.

Egaliseren heeft ook een regionaal effect. Vleeskalverenbedrijven komen met name op de Veluwe voor en zetmeelaardappelbedrijven in de Veenkoloniën. Regionaal gezien gaat het om een verschuiving van toeslagen van vooral deze gebieden in de richting van vooral West-Nederland. Egaliseren leidt dus tot een verschuiving van gelden van zetmeelaardappel-, vleeskalveren- en intensieve melkveebedrijven naar extensieve melkvee- en overige graasdierbedrijven en 'vrije' akkerbouwbedrijven (bijvoorbeeld gespecialiseerde poot- en consumptieaardappelbedrijven) en bedrijven met bloembollen- of groenteteelt.

### **3.4 Optie 2, egaliseren en ophogen**

De effecten van het egaliseren zijn in de vorige paragraaf besproken. Deze paragraaf behandelt de gevolgen van het ophogen in de MWG's. In optie 2 worden alle openteeltbedrijven in de MWG's beloond voor het aanleggen van akkerranden (zie ook: Smit et al., 2008). Hiertoe worden de toeslagrechten met € 100 per hectare verhoogd. Omdat in de MWG's de veehouderij dominant is, is het aantal openteeltbedrijven beperkt. Om de bedrijfseconomische en milieutechnische effecten op bedrijfsniveau te bepalen zijn MEBOT-berekeningen uitgevoerd voor zowel bedrijven uit het Informatienet als PPO-modelbedrijven in deze gebieden.

Alle openteeltbedrijven in Nederland hebben te maken met zogenaamde teeltvrije zones langs oppervlaktewater als gevolg van het Lozingenbesluit openteelt en veehouderij. Deze teeltvrije zones zijn afhankelijk van het gewas 25 tot 150 cm breed. In optie 2 worden deze randen verbreed naar 6 m. Voor telers betekent dit dat een gedeelte van de bedrijfsoppervlakte uit productie genomen moet worden. Het bouwplansaldo neemt hierdoor af en daarnaast zijn er nog vrij geringe kosten voor het zaaien van gras. In de MWG's zijn de saldoderving en kosten voor de akkerbouwbedrijven lager dan de beloning van € 100 per hectare.

Echter, wanneer ook de bloembollenbedrijven in MWG de Bollenstreek akkerranden gaan aanleggen, dan is daar de saldoderving vanwege het uit productie nemen van grond hiervoor zo hoog dat een beloning van € 100 per hectare bij lange na niet toereikend is. Voor de bedrijven in Heuveland en Middag Humsterland zijn de kosten door saldoderving en aanlegkosten lager dan € 100 per hectare en is de beloning dus voldoende. Dit grote verschil in financiële gevolgen komt doordat de bloembollenteelt veel hogere gewassaldi oplevert dan de akkerbouwgewassen in Heuveland en Middag Humsterland. Bovendien beschik-

ken de bloembollenbedrijven vrijwel niet over toeslagrechten. De beloning in de vorm van een verhoging van toeslagrechten heeft dan geen of nauwelijks effect.

In optie 2 krijgen de melkveebedrijven in de MWG's een beloning in de vorm van een hogere waarde per toeslagrecht voor verhoging van het waterpeil en de akkerbouwbedrijven voor de aanleg van akkerranden. Bij de berekeningen in FIONA levert een waterstandverhoging op 30% van het areaal € 30 - € 50 extra kosten per hectare op (inclusief infrastructurele investeringen). Het gaat daarbij om opbrengstverliezen bij de grasproductie en de kosten van aanvullende voer-aankopen. Voor akkerranden gaat het om opbrengstderving en inzaai met gras. De opbrengstderving hangt af van het aantal meters slootrand (nader uitgewerkt in Smit et al., 2008) en van het gewassaldo. Daarnaast kost de inzaai met gras enige euro's per hectare en zijn er onderhoudskosten van de randen.

Zonder ophogen gingen de bedrijven in de MWG's er per saldo € 11 mln. op vooruit door het egaliseren van de toeslagrechten; na het ophogen van het toeslagrecht in de MWG's met € 100 komt hier circa € 24 mln. bij. Het percentage bedrijven dat er meer dan € 5.000 op vooruit gaat neemt in deze gebieden toe van 20 naar 30%. Ongeveer 20% van de bedrijven gaat er nog in meer of mindere mate op achteruit. Dit was vóór ophoging ruim 30%. Dit betreft vooral melkveebedrijven. Alle bedrijfstypen in de MWG's gaan erop vooruit, maar de gemengde bedrijven gaan er per saldo relatief het meest op vooruit. Dit was ook al het geval vóór het ophogen van het toeslagrecht maar dit voordeel neemt verder toe (van 55%) naar een gemiddeld 81% hogere waarde van het toeslagrecht. Dit werkt positief uit voor de continuïteitsperspectieven van deze bedrijven. Per saldo daalt het inkomen van melkveebedrijven met € 1.000 ten opzichte van het inkomen in de basissituatie. Deze beperkte inkomensdaling heeft voor deze bedrijven geen effect op het continuïteitsperspectief.

### **3.5 Optie 3, egaliseren en afromen**

In optie 3 wordt, na egalisatie van de toeslagrechten, gerekend met een afroming van de toeslagen met 20% in de gebieden buiten de MWG's. Het bedrag per toeslagrecht is dan nog bijna € 440. De bedrijven in deze gebieden leveren in deze optie in totaal bijna € 146 mln. in. Bijna de helft van de bedrijven gaat er in meer of mindere mate op achteruit ten opzichte van de situatie vóór egalisering. Ten opzichte van egaliseren gaat dit ten koste van alle bedrijfstypen omdat dit een verlaging is die op alle bedrijven in deze groep wordt toegepast. Het totale effect is relatief het grootst voor de vleeskalverenbedrijven, met een inle-

vering van € 35 mln. ofwel 88%. Maar ook de zetmeelaardappel- en melkvee-bedrijven leveren veel in, namelijk respectievelijk € 17 mln. ofwel 35% en € 101 mln. ofwel 29%. Voor de restgroep (overige bedrijven met toeslagen) is het effect verwaarloosbaar (+ € 1 mln.) omdat het positieve effect van egaliseren daar groter is dan het negatieve effect van de korting met 20% in deze optie.

Tabel 3.4 laat het effect zien van afromen op het inkomen op de bedrijven uit het Informatienet buiten de MWG's ten opzichte van egaliseren. Het gaat dus om het extra effect van afromen. Door het afromen van de toeslagrechten daalt het gemiddelde totale gezinsinkomen op de akkerbouwbedrijven met 16% extra. De zetmeelaardappelbedrijven verliezen gemiddeld € 4.800 aan inkomen extra ofwel 41%. De melkvee- en overige graasdierbedrijven gaan er in inkomen respectievelijk met € 3.200 en € 2.300 meer op achteruit dan bij alleen egaliseren.

<b>Tabel 3.4 Mutatie in totaal gezinsinkomen uit bedrijf in 2014 in optie 3, egaliseren en afromen, ten opzichte van optie 1, egaliseren, overige gebieden, op bedrijven met een omvang groter dan 16 ege</b>		
<b>Bedrijfstype</b>	<b>Mutatie gezinsinkomen uit bedrijf</b>	
	<b>(€)</b>	<b>(%)</b>
Akkerbouw	-3.000	-16
Waarvan zetmeelaardappelbedrijven	-4.800	-41
Melkvee	-3.200	-6
Overige graasdieren	-2.300	-13

Bron: Informatienet en berekening LEI.

Het afromen van de toeslagrechten geldt niet voor bedrijven in de MWG's. De gezinsinkomens in 2010 in optie 1, egaliseren en in optie 3 in de MWG's zijn dus gelijk. Omdat de toeslagen worden afgebouwd buiten de MWG's wordt het inkomensverschil op de melkveebedrijven in de MWG's ten opzichte van overig Nederland vergroot, namelijk van € 15.900 naar € 16.800. Het toegenomen verschil van gemiddeld € 900 per bedrijf correspondeert met de gemiddelde inkomensstijging op melkveebedrijven van € 900 door ophogen ten opzichte van egaliseren. In de gebieden buiten de MWG's is het continuïteitsperspectief van de akkerbouwbedrijven lager bij optie 3 dan in de basissituatie. Het percentage bedrijven met de kwalificatie 'uitstekend' of 'goed' daalt. Het percentage



melkveebedrijven met een goed of uitstekend continuïteitsperspectief daalt in optie 3 licht ten opzichte van de basissituatie.

### **3.6 Optie 4, afromen zonder egaliseren**

De korting van 20% in deze optie is toegepast op de toeslagrechten in de basissituatie, dus zonder eerst te egaliseren. De korting geldt alleen in de gebieden buiten de MWG's. Hierdoor daalt de waarde van de toeslagrechten in die gebieden gemiddeld van € 555 naar € 444. Het bedrag in de MWG's blijft gelijk en ligt dan hoger (€ 505). In de sectoren overige akkerbouw, zetmeelaardappelen, melkvee, vleeskalveren, overige bedrijven met toeslag dalen de bedrijfstoelagen met respectievelijk € 21, € 10, € 69, € 8 en € 31 mln. In optie 3, afromen na egaliseren zijn deze bedragen respectievelijk € 14, € 17, € 101, € 35 en - € 2 mln. Deze cijfers illustreren dat voor bedrijven met hoge toeslagrechten, met name zetmeelaardappelen, melkvee en vleeskalveren, het afromen zonder te egaliseren minder inkomensverlies geeft dan wanneer de toeslagrechten wel eerst geëgaliseerd worden. Voor bedrijven met relatief lage toeslagrechten zoals overige akkerbouw en overige (gemengde) bedrijven is dit net andersom; immers, voor deze bedrijven levert het egaliseren meer op dan het afromen met 20%. Ten opzichte van de basissituatie levert het afromen van de rechten buiten de MWG's in deze optie € 148 mln. op.

Tabel 3.5 laat het afzonderlijke effect zien op het inkomen op de bedrijven buiten de MWG's. Doordat de toeslagrechten worden afgebouwd, daalt op de akkerbouw- en rundveebedrijven het inkomen. De grootste daling ondervinden de zetmeelaardappelbedrijven, gemiddeld € 7.000. Ten opzichte van de optie met egaliseren plus afromen zijn de inkomensdalingen in deze optie evenwel beperkter.

**Tabel 3.5 Mutatie in totaal gezinsinkomen uit bedrijf in 2014 in optie 4, afromen zonder egaliseren, ten opzichte van de basissituatie, overige gebieden, op bedrijven met een omvang groter dan 16 ege**

Bedrijfstype	Mutatie gezinsinkomen uit bedrijf	
	(€)	(%)
Akkerbouw	-4.100	-18
Waarvan zetmeelaardappelbedrijven	-7.000	-33
Melkvee	-4.600	-8
Overige graasdieren	-3.500	-16

Bron: Informatienet en berekening LEI.

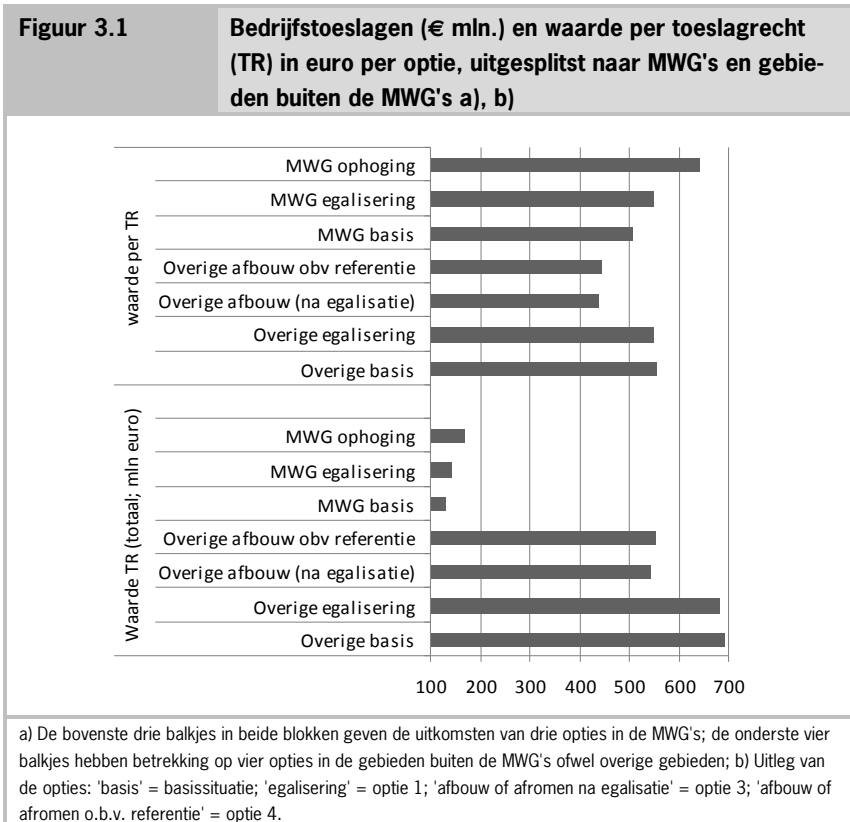
Ten opzichte van de basissituatie zijn de effecten op de continuïteitsperspectieven beperkt. Bij de akkerbouwbedrijven neemt het percentage bedrijven met een slechte continuïteit met 2 procentpunten toe tot 18% en voor de melkveebedrijven geldt een toename van 3 procentpunten tot 12% voor de bedrijven in de klasse met een slechte continuïteit.

### 3.7 Synthese

De maatregelen zoals doorgerekend in de opties hebben een negatieve invloed op het inkomen en de continuïteitsperspectieven van akkerbouw-, melkvee- en vleeskalverenbedrijven; met name zetmeelaardappel-, vleeskalveren- en intensieve melkveebedrijven worden met grote inkomensdalingen geconfronteerd. Dit heeft met name effect op de regio's waar die bedrijven het meest aanwezig zijn. Extensieve melkvee- en overige graasdierbedrijven varen wel bij de verschillende opties waarbij de toeslagrechten geëgaliseerd worden.

Figuur 3.1 toont in het bovenste deel de gemiddelde waarde per toeslagrecht in de MWG's (bovenste drie balkjes) en in de gebieden buiten de MWG's (onderste vier balkjes). In het onderste deel staat de totale waarde van de toeslagrechten in respectievelijk de MWG's en de gebieden buiten de MWG's. De figuur laat zien dat de gemiddelde waarde per toeslagrecht in de MWG's onder alle opties toeneemt ten opzichte van de basissituatie. In de gebieden buiten de MWG's neemt die waarde juist af, het sterkst bij afromen na egaliseren (optie 3). Omdat het aantal toeslagrechten in de MWG's 17% bedraagt van het totaal aantal en egaliseren (optie 1) gunstig uitpakt voor de bedrijven in deze gebieden, gaat de gemiddelde waarde hiervan 8% omhoog terwijl die in de gebieden buiten de MWG's met 1% daalt. Ook blijkt uit de figuur dat afbouw in de overige

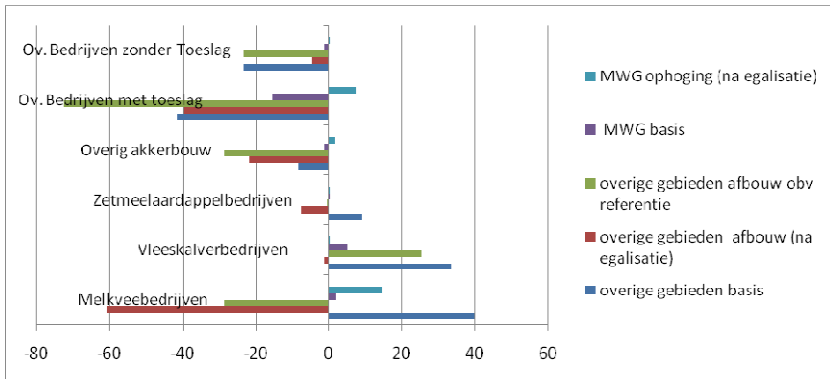
gebieden veel meer oplevert dan de verhoging in de MWG's kost (zie ook paragraaf 6.2).



Figuur 3.2 laat per bedrijfstype de effecten van de twee of drie opties zien voor de verschillende bedrijfstypen in de MWG's en de overige gebieden buiten de MWG's. Ten opzichte van de basissituatie zijn de effecten negatief voor de melkveesector (behalve in de MWG's bij optie 2, ophogen). De vleeskalversector scoort in alle opties en gebieden negatief, maar fors in de gebieden buiten de MWG's waar zich de meeste vleeskalverenbedrijven bevinden. Voor de zetmeelbedrijven, die ook nauwelijks in de MWG's voorkomen, zijn de effecten negatief. Het negatieve effect van egaliseren (optie 1) is daar net zo groot als het effect van afromen zonder egaliseren (optie 4). De overige akkerbouwbedrijven gaan er na egaliseren in inkomen op vooruit evenals in de MWG's. De overige bedrij-

ven met toeslagen (een grote groep van bijna 34.000 bedrijven) gaan er alleen met afromen zonder egaliseren op achteruit. Door de toeslagrechten te egaliseren gaan deze bedrijven er namelijk sterk op vooruit; na de korting van 20% in de afbouwoptie (3) blijven ze ongeveer gelijk aan de basisoptie. Bedrijven zonder uitgekeerde toeslagen in 2006 maar met toeslagrechten kunnen er in alle gevallen alleen maar op vooruitgaan.

**Figuur 3.2** Effecten (in € mln.) per optie naar MWG of overig gebied naar type ten opzichte van de basissituatie



Tabel 3.7 vat de inkomenseffecten van de opties samen voor de onderscheiden bedrijfstypen die het sterkste met bedrijfstoelagen te maken hebben. De tabel laat zien dat in vergelijking met een basis in 2014, optie 3 (egaliseren plus afromen) het grootste (negatieve) inkomenseffect heeft voor de bedrijven groter dan 16 ege. In vergelijking met een basis in 2014 is het effect van optie 4 (afromen zonder egaliseren) op het inkomen uit bedrijf gemiddeld kleiner dan het gemiddelde effect van optie 3.

**Tabel 3.7**      **Inkomenseffecten in drie opties ten opzichte van basis of ten opzichte van optie 1, egaliseren, (op bedrijven groter dan 16 ege), 2014**

Bedrijfstype	Mutatie in gezinsinkomen uit bedrijf ten opzichte van egaliseren in optie			
	2, egaliseren en ophogen a), c)	3, egaliseren en afomen b), c)	3, egaliseren en afomen b), d)	4, afomen zonder egaliseren b), d)
Akkerbouw	-	-3.000	-7.100	-4.100
Waarvan zetmeelaard-appelbedrijven	-	-4.800	-14.000	-7.000
Melkvee	+ 900	-3.200	-8.600	-4.600
Overige graasdieren	-	-2.300	-6.600	-3.500

a) In de MWG's; b) In de overige gebieden; c) Ten opzichte van optie 1, egaliseren; d) Ten opzichte van de basis-situatie.  
Bron: Informatienet en berekening LEI.

# 4 Effecten op sector, regio en agrocomplex

---

## 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de effecten weer van de vier verschillende opties op het niveau van primaire landbouwsectoren en regio's (paragraaf 4.2 tot en met 4.5). Hiervoor is gebruik gemaakt van het model DRAM. Vervolgens wordt, met gebruik van input-outputanalyse, gekeken naar effecten op het agrocomplex als totaal (paragraaf 4.6).

## 4.2 Optie 1, egaliseren

In tabel 4.1 worden de uitkomsten van de opties in het vorige hoofdstuk samengevat, maar nu inclusief de kosten en opbrengsten van aanpassingen in productie en structuur van de productie, de zogenaamde indirecte effecten. De uitkomsten gepresenteerd in tabel 4.1 zijn berekend met DRAM. Behalve dat indirecte effecten worden meegenomen komen inkomenseffecten uit DRAM niet één op één overeen met eerdergenoemde inkomenseffecten in hoofdstuk 3. Dit komt door verschillen in definities van kosten en opbrengsten en van bedrijfspgroepen. Per saldo blijft het totale inkomen van de betreffende sectoren samen constant bij egaliseren en/of ophogen (opties 1 en 2) en neemt dit totale inkomen met 5% af in de twee afroomopties 3 en 4. Aan de hand van de uitkomsten in hoofdstuk 3 is duidelijk dat het inkomen vooral daalt op zetmeelaardappelbedrijven, intensieve melkveebedrijven en vleeskalverenbedrijven. Extensieve melkveebedrijven en overige bedrijven daarentegen zien een inkomensstijging, althans voor genoemde melkveebedrijven zolang er geen afbouw van de toeslagen met 20% plaatsvindt.

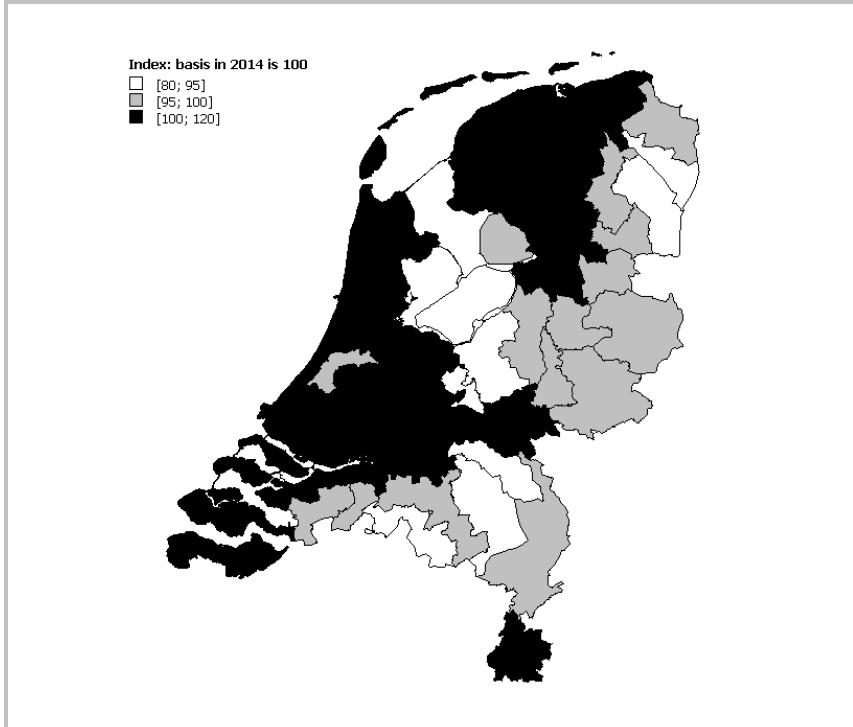
<b>Tabel 4.1      Inkomen a) in 2014 in de basissituatie en in de opties</b>					
<b>Bedrijfstype</b>	<b>Basis</b>	<b>Index (basis is 100) in optie</b>			
	<b>€ mln.</b>	<b>1, egaliseren</b>	<b>2, egaliseren en ophogen</b>	<b>3, egaliseren en afromen</b>	<b>4, afromen zonder egaliseren</b>
Akkerbouwbedrijven b)	277	97	98	88	90
Waarvan uit zetmeelaardappelen	36	45	45	36	80
Melkveebedrijven	750	97	98	89	91
Waarvan intensief	341	87	87	80	90
Waarvan extensief	410	105	107	97	92
Vleeskalverenbedrijven	88	51	51	49	90
Overige bedrijven c)	1.229	107	107	104	98
<b>Totaal</b>	<b>2.345</b>	<b>101</b>	<b>101</b>	<b>95</b>	<b>95</b>

a) Opbrengst minus toegerekende en niet toegerekende variabele kosten, afschrijvingen, betaalde arbeid en werk door derden; b) Exclusief overige (niet-gespecialiseerde) akkerbouwbedrijven; c) Intensieve veehouderij (exclusief vleeskalveren), overige graasdierbedrijven en overige akkerbouwbedrijven.  
Bron: berekening met DRAM.

Het egaliseren (van de waarde van de toeslagrechten) heeft vooral invloed op het areaal zetmeelaardappelen; dit daalt met 7%. Het totale areaal akkerbouw en snijmaïs neemt iets af (1%), terwijl het areaal grasland met 1% toeneemt. Dit laatste is een gevolg van de inkomstenstijging bij de extensieve veebedrijven. Overigens zijn er wel gebieden in vooral Noord- en West-Nederland waar het areaal akkerbouw toeneemt in deze optie.

Het egaliseren heeft daarnaast als effect dat de melkveestapel licht toeneemt, maar het aantal stuks vleesvee daalt met 2% en het aantal vleeskalveren met 19%. In deze optie is er enige verschuiving van het melkquotum, vooral naar Zuid- en Oost-Nederland.

Door het egaliseren (optie 1) daalt het inkomen het sterkst in de provincies Noord-Brabant (met veel intensieve melkveebedrijven), Drenthe (met zetmeelaardappelbedrijven) en Flevoland (met intensieve melkveebedrijven en akkerbouw). Per landbouwgebied ontstaat het volgende beeld (figuur 4.1). De inkomens in de akkerbouw en veehouderij nemen toe in Noord-, West- en Zuidwest-Nederland en dalen in de zandgebieden en in Flevoland.

**Figuur 4.1****Ontwikkeling inkomen uit veehouderij en akkerbouw per landbouwgebied in optie 1, egaliseren, in 2014 ten opzichte van de basis in 2014**

### 4.3 Optie 2, egaliseren en ophogen

In vergelijking met het inkomen uit veehouderij en akkerbouw in optie 1 is het effect van optie 2 op het inkomen in de verschillende sectoren landelijk gezien (licht) positief (zie tabel 4.1). Blijkbaar weegt de verhoging van de toeslagrechten in de waardevolle gebieden op tegen de extra kosten. Optie 2 biedt extra overlevingskansen voor de landbouwbedrijven als totaal in de MWG's. Echter, de extra kosten die gemaakt moeten worden om te voldoen aan de extra natuur- en milieumaatregelen in de MWG's zijn niet gelijk voor alle typen bedrijven in die gebieden, terwijl de verhoging per hectare als beloning van de beheersmaatregelen in de MWG's wel gelijk is voor alle typen bedrijven. De extra kosten zijn

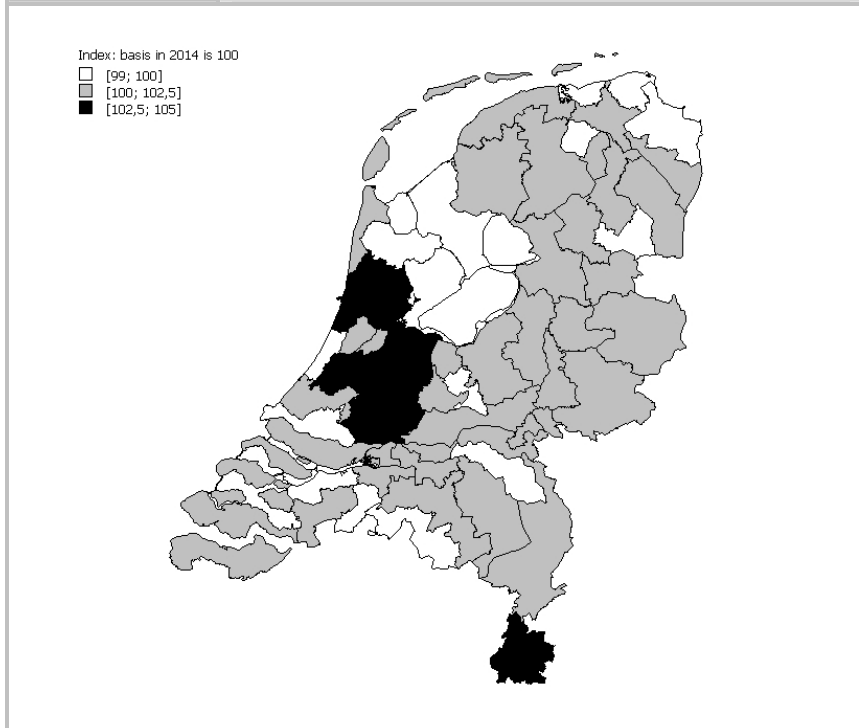


het laagst (en het financieel-economische voordeel is het grootst) voor de meest extensieve akkerbouw- en veehouderijbedrijven. In MWG's met een hoog aandeel van laatstgenoemde typen bedrijven zal een deel van de verhoging van het toeslagrecht in de (schaduw)prijs van landbouwgrond verdisconteerd worden en uiteindelijk ook in een hogere marktprijs van landbouwgrond. De meer intensieve (veehouderij)bedrijven in hetzelfde gebied profiteren relatief weinig van de extra compensatie. Bij uitbreiding van hun bedrijf hebben ze wel te maken met bovengenoemde hogere grondprijs en de extra -kosten. Verdere bedrijfsontwikkeling, in de richting waarin men al bezig was, wordt voor hen dus moeilijker. Bovengenoemd effect wordt dus bepaald door het aandeel extensieve landbouwbedrijven in een waardevol gebied. Dat speelt met name in de veenweidegebieden in het westen en het noordwesten van Nederland.

Optie 2 heeft nauwelijks effect op de arealen en de veestapel op landelijk niveau. Ook de effecten van akkerranden op de gewasarealen zijn beperkt. Dit laatste heeft te maken met het beperkte areaal akkerbouw in de waardevolle gebieden. Figuur 4.2 laat de verandering zien van het regionaal inkomen uit veehouderij en akkerbouw in optie 2.

**Figuur 4.2**

**Ontwikkeling inkomen uit veehouderij en akkerbouw per landbouwgebied in optie 2, ophogen, in 2014 ten opzichte van optie 1, egaliseren, in 2014 (index: optie 1 in 2014 is 100)**



In de meeste regio's (vooral de MWG's) neemt het inkomen toe. De toename loopt echter aanzienlijk uiteen per regio. De toename is het grootst in regio's in West- en Midden-Nederland en in Zuid-Limburg. Vergeleken met figuur 4.1 (inkomen in optie 1, ophogen ten opzichte van de basis), blijkt er een positief verband te bestaan tussen de winst als gevolg van egaliseren en de winst als gevolg van optie 2, ophogen; de regio's die winnen bij optie 1, winnen in een groot aantal gevallen ook in optie 2.

In optie 2, egaliseren en ophogen, wordt er enige verschuiving van de melkproductie verwacht vanuit het westen van Nederland naar andere gebieden. Dit is het gevolg van de al genoemde stijging van de grondprijs in West-Nederland

als gevolg van de toename van het inkomen door het egaliseren en het ophogen van de toeslagrechten.

#### **4.4 Optie 3, egaliseren en afromen**

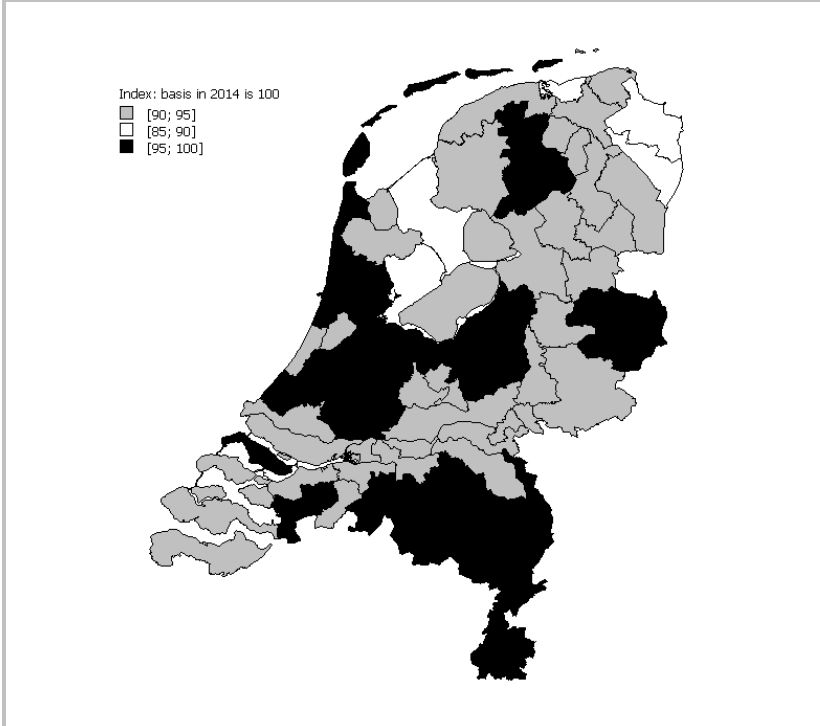
Het effect van optie 3 op het totale inkomen per bedrijfsgroep is ten opzichte van zowel de basissituatie als optie 1 sterk negatief (zie tabel 4.1). Dit geldt met name voor de akkerbouw- en melkveebedrijven en in mindere mate voor de groep overige bedrijven. De effecten van deze optie 3 voor de overige bedrijven zijn per saldo nog wel positief vergeleken met de basissituatie: egaliseren heeft hier dus een groter effect dan afromen. Optie 3 leidt in vergelijking met optie 1, alleen egaliseren, tot meer vooral akkerbouw- en melkveebedrijven die zullen stoppen.

De effecten van het afromen op de gewasarealen en omvang veestapel zijn klein. Ook het feit dat in deze optie de MWG's worden ontzien, heeft weinig invloed op de gewasarealen op nationaal niveau.

Figuur 4.3 laat het inkomenseffect van optie 3 zien ten opzichte van optie 1. Verliezers zijn met name te vinden in Noord-Nederland. Daar bevinden zich de bedrijven met relatief veel toeslagrechten en het hoogste aandeel inkomen uit toeslagrechten in het totaal inkomen uit veehouderij en akkerbouw.

**Figuur 4.3**

**Ontwikkeling inkomen uit veehouderij en akkerbouw per 66 landbouwgebieden en in 2014 in optie 3 (afromen na egaliseren) in vergelijking met optie 1 (index: optie 1 in 2014 is 100)**



#### **4.5 Optie 4, afromen zonder egaliseren**

Optie 4 ten slotte gaat uit van 20% afromen van bestaande bedrijfstoelagen. Hierbij is verondersteld dat de betalingen op basis van een historische referentie blijven bestaan. Tabel 4.1 laat zien dat het effect van het afromen van de betalingen met 20% op het inkomen van de verschillende bedrijfstypen aanzienlijk kan zijn. In vergelijking met de basis gaan alle bedrijfstypen er in inkomen op achteruit. De daling varieert van ongeveer 10% van het totale inkomen op alle gespecialiseerde akkerbouwbedrijven gezamenlijk tot ongeveer 2% van het totale inkomen op de groep overige bedrijven (inclusief intensieve veehouderij, ex-

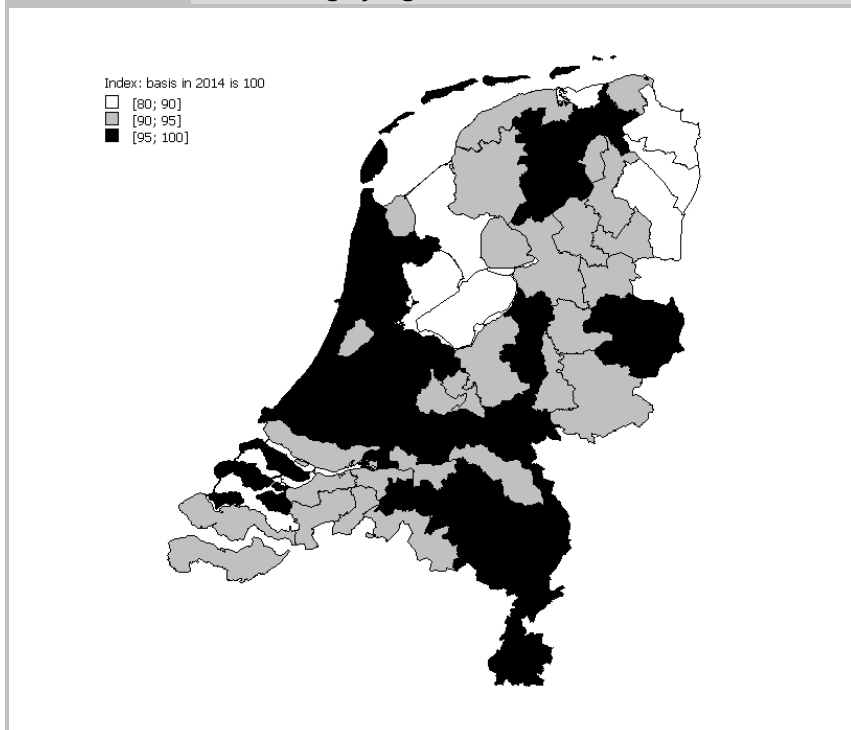
clusief vleeskalveren). De sterke daling van het inkomen op de gespecialiseerde akkerbouwbedrijven komt vooral door de sterke daling van het inkomen op zetmeelaardappelbedrijven. Echter, voor deze laatste bedrijven en voor de intensieve melkveebedrijven is het negatieve inkomenseffect van optie 4 kleiner dan van de andere opties. Hetzelfde geldt ook voor de vleeskalverenbedrijven (tabel 4.1). Kennelijk is het effect van egaliseren voor deze bedrijven groter dan van het afromen met 20%.

Optie 4 heeft een zeer kleine invloed op de gewasarealen. De in deze optie opgenomen korting (20% afroming) van de bedrijfstoelage kan door de ontkopeling worden omgeslagen over alle gewassen en het bouwplan zal niet veranderen. Omdat in de basis wordt verondersteld dat de teler van zetmeelaardappelen een deel van zijn bedrijfstoelage nog steeds gebruikt om dit gewas te telen, zal een verdere korting op de bedrijfstoelage leiden tot een afname van het areaal zetmeelaardappelen. De afname van dit areaal blijft bij optie 4 met de korting van 20% beperkt tot 1%; dit is veel minder dan de 7% afname in de andere 3 opties. Hetzelfde geldt voor vleeskalveren; in optie 4 neemt het aantal stuks vleeskalveren met 3% af. Dit is aanzienlijk minder dan in de opties 1, 2 en 3, waar met het egaliseren van de toelagerechten de afname 19% is.

Het effect van optie 4 op het inkomen uit veehouderij en akkerbouw op provincieniveau is in alle provincies negatief. De daling van het inkomen varieert van ongeveer 9% in Groningen en Flevoland tot ongeveer 2% in Utrecht. Figuur 4.4 laat zien dat er binnen provincies ook weer aanzienlijke verschillen kunnen bestaan. Dit heeft met name te maken met het aandeel van de MWC's in een landbouwgebied, met de mix van producten en sectoren en met de structuur van de productie.

**Figuur 4.4**

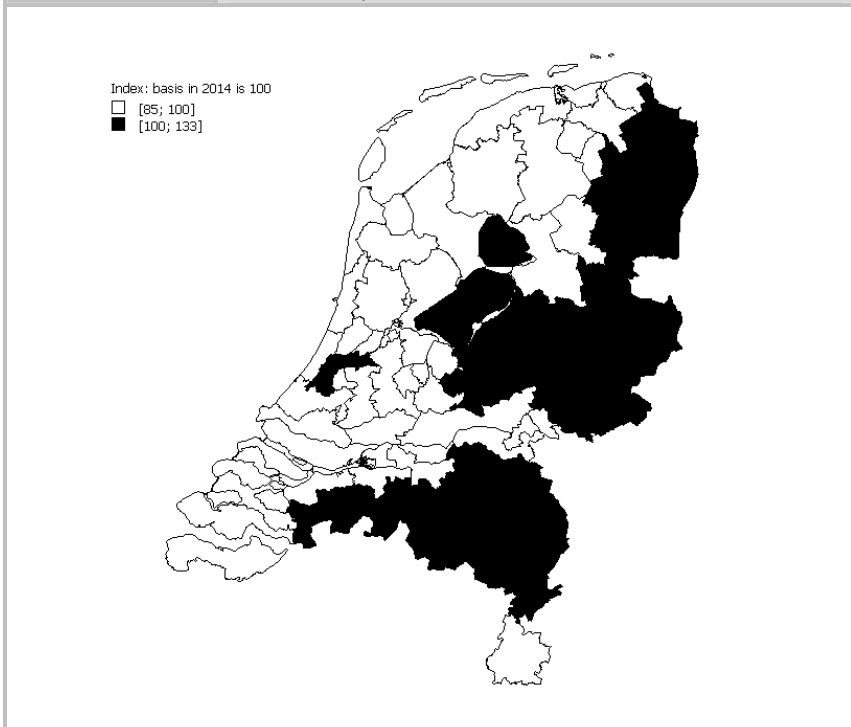
**Ontwikkeling inkomen uit veehouderij en akkerbouw per landbouwgebied in optie 4, afromen zonder egaliseren, in 2014 in vergelijking met basis in 2014**



De (negatieve) inkomenseffecten van optie 4, afromen zonder egaliseren, voor de provincies Drenthe, Overijssel, Flevoland, Gelderland en Noord-Brabant zijn kleiner dan van optie 3, egaliseren en afromen. Figuur 4.5 vergelijkt het inkomen uit veehouderij en akkerbouw in optie 4 met optie 3 per 66 landbouwgebieden. De regio's die met optie 4 gunstiger uitkomen dan met optie 3 liggen met name in Noordoost- en Oost-Nederland, de Veluwe, Flevoland en Noord-Brabant.

**Figuur 4.5**

**Ontwikkeling inkomen uit veehouderij en akkerbouw per 66 landbouwgebied in optie 4 in 2014 in vergelijking met optie 3, afkomen na egaliseren, in 2014 (index: optie 3 in 2014 is 100)**



## 4.6 Effecten op het Nederlandse agrocomplex

De effecten van de opties zijn voor het agrocomplex<sup>1</sup> berekend met een input-outputtabel (Van Leeuwen et al., 2008). Voor 2014 is een basis input-outputtabel vastgesteld aan de hand van extrapolatie van trends en effecten van (vastgesteld) beleid. De resultaten van de input-outputanalyse zijn gebaseerd op per optie gespecificeerde veranderingen in productie en verbruik in de primaire

---

<sup>1</sup> Onder het agrocomplex wordt verstaan de primaire land- en tuinbouw en de daaraan direct en indirect gerelateerde sectoren (toeleverende en verwerkende industrieën).

landbouw. Deze veranderingen komen uit het model DRAM, zie voorgaande paragrafen. De input-outputanalyse geeft resultaten in de vorm van veranderingen in de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid die de agrosector genereert.

#### 4.6.1 Optie 1, egaliseren

In optie 1 daalt de toegevoegde waarde van het totale agrocomplex met € 220 mln. (tabel 4.2). Het effect op de toegevoegde waarde is het grootst voor het intensieve veehouderijcomplex: - € 227 mln. (inclusief verschuiving van directe betalingen). Dit laatste bedrag komt volledig voor rekening van de vleeskalverhouderij en de hieraan gerelateerde bedrijvigheid.

Voor het akkerbouwcomplex is het effect op de toegevoegde waarde beperkt. Echter, binnen dit complex zijn er wel verschuivingen. De toegevoegde waarde van de primaire akkerbouw neemt toe met € 15 mln., terwijl de toegevoegde waarde van de gerelateerde bedrijvigheid juist afneemt met € 29 mln. Het laatste hangt vooral samen met de vermindering van de verwerking van zetmeelaardappelen, terwijl de toename van de toegevoegde waarde van de primaire akkerbouw deels het gevolg is van de toename van het bedrag aan toeslagrechten op andere bedrijven dan de zetmeelaardappelbedrijven. Daarnaast is het een gevolg van de toename van de productie van consumptie- en pootaardappelen. Dit leidt tot extra toegevoegde waarde op het niveau van het agrocomplex.

Het grondgebonden veehouderijcomplex genereert € 19 mln. extra aan toegevoegde waarde, maar de verschillen tussen bedrijven binnen de primaire grondgebonden veehouderij zijn zeer groot (zie tabel 4.1 en elders in dit rapport).



<b>Tabel 4.2 Toegevoegde waarde per subcomplex in basisjaar 2014 en voor vier opties (absoluut verschil ten opzichte van basis, € mln.)</b>							
<b>Subcomplex</b>	<b>Toegevoegde waarde in</b>			<b>Vershil in toegevoegde waarde ten opzichte van basis in optie</b>			
	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>Basis</b>	<b>1, egali-seren</b>	<b>2, egali-seren en ophogen</b>	<b>3, egali-seren en afromen</b>	<b>4, afro-men zon-der egaliseren</b>
Akkerbouw	4.603	4.849	4.893	-14	-12	-46	-30
Opengronds-tuinbouw	1.796	2.249	2.642	1	0	1	0
Glastuinbouw	4.567	5.339	6.235	1	1	1	0
Grondgebonden veehouderij	5.896	6.917	6.960	19	47	-57	-80
Intensieve veehouderij	4.497	5.149	5.495	-227	-227	-228	-45
Totaal agro-complex	21.359	24.503	26.225	-220	-191	-329	-155

Bron: Agrarische input-outputtabel, LEI.

De werkgelegenheid van het totale agrocomplex neemt met ruim 3.300 arbeidsjaren af in optie 1 (tabel 4.3). De daling is het grootst voor het intensieve veehouderijcomplex; er zijn ruim 1.100 arbeidsjaren minder nodig. Het grondgebonden veehouderijcomplex genereert in optie 1 bijna 1.100 minder banen dan in de basissituatie. De werkgelegenheid van het akkerbouwcomplex neemt in optie 1 met circa 600 arbeidsjaren af.

<b>Tabel 4.3 Werkgelegenheid per subcomplex in basisjaar 2014 en voor vier opties (absoluut verschil ten opzichte van basis, arbeidsjaren)</b>							
<b>Subcomplex</b>	<b>Werkgelegenheid (arbeidsjaren) in</b>			<b>Vershil in werkgelegenheid (arbeidsjaren) ten opzichte van basis in optie</b>			
	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>Basis</b>	<b>1, egaliseren</b>	<b>2, egaliseren en ophogen</b>	<b>3, egaliseren en afromen</b>	<b>4, afromen zonder egaliseren</b>
Akkerbouw	79.496	71.351	61.445	-617	-540	-619	-100
Opengrondstuintbouw	37.848	46.555	44.661	-178	-185	-177	0
Glastuinbouw	67.739	63.936	60.467	-297	-268	-296	0
Grondgebonden veehouderij	129.890	136.244	107.039	-1.086	-1.302	-1.090	-100
Intensieve veehouderij	91.001	77.663	66.688	-1.160	-1.142	-1.159	-200
Totaal agrocomplex	405.976	395.749	340.299	-3.338	-3.437	-3.341	-400

Bron: Agrarische input-outputtabel, LEI.

#### 4.6.2 Optie 2, egaliseren en ophogen

In optie 2 daalt de toegevoegde waarde van het totale agrocomplex met € 191 mln. (tabel 4.2). Dit is minder dan in optie 1, vooral door een toename van de toegevoegde waarde in het grondgebonden veehouderijcomplex. De toename van de toegevoegde waarde in het grondgebonden veehouderijcomplex en in mindere mate in het akkerbouwcomplex wordt met name veroorzaakt door de extra inkomsten uit toeslagrechten als beloning voor de maatschappelijke diensten in de MWG's. Deze extra inkomsten overtreffen gemiddeld de extra kosten die gemaakt worden in verband met de verhoging van de grondwaterstand van GT IV naar GT II op 30% van het bedrijfsareaal.

De werkgelegenheid van het totale agrocomplex neemt met ongeveer 3.400 arbeidsjaren af in optie 2 (tabel 4.3). Dat is ongeveer gelijk aan het effect van optie 1.

#### 4.6.3 Optie 3, egaliseren en afromen

In optie 3 daalt de toegevoegde waarde van het totale agrocomplex met € 329 mln. (tabel 4.2). Dit is duidelijk meer dan in de voorgaande opties. Dit is vooral het gevolg van het afromen van de inkomsten uit toeslagrechten buiten de MW-G's. De effecten op de toeleverende en verwerkende industrie en voor de distributie zijn gelijk aan optie 1. Ook de werkgelegenheidseffecten zijn vrijwel gelijk aan die van optie 1.

#### 4.6.4 Optie 4, afromen zonder egaliseren

Het effect van optie 4 op het inkomen in de primaire akkerbouw en veehouderij kan worden afgeleid van tabel 4.1. In totaal daalt het inkomen in de (totale) primaire landbouw met ongeveer 5%, ofwel met ongeveer € 110 mln., maar onder optie 4 is de inkomensdaling in de akkerbouw en melkveehouderij bescheidener dan onder optie 3. Op de groep overige bedrijven is er onder optie 3 nog een inkomensverbetering, maar deze valt weg onder optie 4, omdat hier de egalisatie achterwege blijft.

Omdat het effect van optie 4 op de omvang van de productie in de primaire landbouw zeer beperkt is, zie voorgaande paragrafen, zijn de effecten op de toegevoegde waarde in de verwerkende en toeleverende industrieën ook zeer klein. In totaal wordt de inkomensdaling in genoemde industrieën in optie 4 geschat op ongeveer € 45 mln. Hiervan is een belangrijk deel gerelateerd aan de vleeskalverhouderij. Het totale negatieve effect van optie 4 op de toegevoegde waarde in het totale agrocomplex kan worden geschat op ongeveer € 155 mln. Dit is aanzienlijk minder dan in optie 1, 2 of 3 (zie tabel 4.2).

Voor de werkgelegenheid in het agrocomplex scoort optie 4 met een verlies van 400 arbeidsjaren duidelijk beter dan de drie andere opties.

## 5 Effecten op natuur, landschap en milieu

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de effecten op natuur, landschap en milieu van de twee gekozen voorbeelden van beheersmaatregelen in de twee geselecteerde gebieden. De maatregelen worden bekostigd door het ophogen van toeslagrechten (optie 2). De twee maatregelen zijn gekozen als voorbeelden. Het is goed mogelijk dat de maatschappelijke waarden natuur, milieu en landschap beter gediend zijn met andere maatregelen. Bij het verbinden van maatschappelijke waarden aan bedrijfstoelagen is het de kunst om met de beschikbare toeslagen zoveel mogelijk 'waarde' te creëren. Hierbij zijn ook de inkomenseffecten van belang. Nader onderzoek is nodig om hierover betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

### 5.2 Effecten van akkerranden

Tabel 5.1 geeft het huidige areaal en het potentieel aan halfnatuurlijk habitat door akkerrandenbeheer weer voor het voorbeeldgebied Middag Humsterland. Door het akkerrandenbeheer met een breedte van 6m zal het areaal halfnatuurlijk habitat meer dan vertienvoudigen (van 7,4 naar 81,5 ha) en uiteindelijk 14% van het totale oppervlak aan akkerland in die regio beslaan.

<b>Tabel 5.1 Huidig en potentieel areaal akkerrandenbeheer in Middag Humsterland</b>	
<b>Invulling van akkerland</b>	<b>Areaal (ha)</b>
Totaal akkerland	586
Bestaand areaal randenbeheer	7,4
Potentieel areaal akkerranden	81,5
Aandeel akkerranden in totale oppervlakte akkerland (%)	14

#### *Effecten op natuur*

Het potentieel aan halfnatuurlijk habitat zou in principe voldoende moeten zijn om populaties van rodelijstsoorten als de grauwe kiekendief en veldleeuwerik te handhaven (circa 10% van het akkerland is halfnatuurlijk habitat, volgens

Van 't Hoff en Koks, 2007). Akkerranden zijn van groot belang voor ongewervelde soorten. Onderzoek wijst uit dat in akkerranden een onverwacht hoog aantal ongewervelden aangetroffen kan worden (Haveman et al., 2005). De meeste onderzoeken naar biodiversiteit van niet met chemische middelen behandelde randen langs akkers laten zien dat dergelijke randen positieve effecten kunnen hebben op de biodiversiteit.

Vegetatiekundig onderzoek wijst uit dat akkerranden zich kunnen ontwikkelen naar een soortenrijk graslandstrook (Clevering et al., 2005). Door niet meer te spuiten en/of te bemesten en door te maaien en af te voeren kan het aantal soorten toenemen. Dit proces kan versneld worden door daarnaast ook speciale graszaadmengsels in te zaaien. Echter, akkerrandenbeheer leidt nauwelijks tot een toename van doelsoorten (MNP, 2007). Over het algemeen geldt dat soorten van stikstofrijke omstandigheden deels verdwijnen, maar niet worden opgevolgd door die van armere omstandigheden. De ontwikkelingsmogelijkheden (naar natuurdoelen) zijn waarschijnlijk zo beperkt doordat de locaties weinig kansvol zijn, de oorspronkelijke zaadvoorraad niet meer aanwezig is in de bodem en de zaadverspreiding beperkt is (MNP, 2007; Clevering, 2005).

In dit licht zijn de resultaten van het project 'Groenblauwe dooradering voor natuur en identiteit' (Schotman et al., 2007) interessant. Hieruit blijkt dat het aanleggen van groene dooradering meer effectief is naarmate de landschapselementen meer ruimtelijke samenhang vertonen. Met akkerrandenbeheer door alle boeren in een gebied wordt het netwerk van groenblauwe dooradering versterkt. Een dergelijk netwerk zal meer ruimtelijke samenhang vertonen dan het huidige versnipperde randenbeheer en dus naar verwachting ook meer effectief zijn wat betreft de bijdrage aan biodiversiteit. Geertsema et al. (2002) hebben aangetoond dat soorten tot vijf keer vaker voorkomen in een netwerk van landschapselementen dan wanneer deze elementen verspreid over het landschap liggen.

Akkerrandenbeheer draagt duidelijk bij aan de instandhouding van de biodiversiteit van het landelijk gebied. Echter, de inrichting en aanleg van nieuwe akkerranden en het beheer moeten wel goed zijn afgestemd op de beheersdoelen, waardoor de akkerranden daadwerkelijk bijdragen aan de ruimtelijke samenhang van de groene dooradering van het landelijk gebied.

### *Effecten op landschap*

Voor de effecten op het landschap wordt de toename van halfnatuurlijk habitat getoetst aan de kernkwaliteiten van het nationale landschap. In het gebied van Middag Humsterland zijn dit het zeer open landschap, het onregelmatige blok-

verkavelingspatroon en het reliëf gevormd door terpen, kwelderruggen en dijken. Het verkavelingspatroon wordt bedreigd door het opruimen van perceelsgrenzen ten gevolge van schaalvergroting. Akkerrandenbeheer kan ertoe bijdragen dat bepaalde perceelsgrenzen minder snel verwijderd zullen worden, zodat de akkerranden een belangrijke rol blijven spelen in het verkavelingspatroon. De maatregel zou dus kunnen bijdragen aan het in stand houden van een van de kernkwaliteiten van het nationale landschap. Echter, om het unieke, bochtige patroon van sloten te behouden zijn andere maatregelen nodig.

#### *Effecten op milieu*

Het effect van akkerranden op de nutriëntenuitspoeling is gering. Alleen de bemesting vermindert doordat er een strook uit productie wordt genomen. In de praktijk worden bufferstroken vooral aangelegd met het oog op driftbeperking bij gewasbeschermingsmiddelen (gbm) en de kwaliteit van het oppervlaktewater. In deze studie is met behulp van modelberekeningen met MEBOT nagegaan wat het effect is op de milieu-indicatorpunten (MIP's) voor gewasbescherming. Deze MIP's sluiten aan bij het in de *Evaluatienota Duurzame Gewasbescherming* gebruikte Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau (MTR). De waarde geeft de mate van schade voor het waterleven aan als gevolg van de toediening van gbm in het teeltseizoen. Door het aanleggen van akkerranden van 6m wordt de drift van gbm naar het oppervlaktewater sterk beperkt, waardoor de MIP-waarden sterk afnemen. Met name bij bedrijven in de Bollenstreek kan de milieuwinst volgens deze modelberekeningen erg groot zijn in absolute termen, maar ook in andere gebieden is de relatieve verbetering aanzienlijk.

### **5.3 Effecten van peilverhoging**

Tabel 5.2 geeft het huidige areaal en het potentieel aan halfnatuurlijk habitat door verhoging van het waterpeil voor het voorbeeldgebied Laag Holland. Door deze peilverhoging zal het areaal halfnatuurlijk habitat sterk toenemen, namelijk van 30 ha naar meer dan 8.000 ha en uiteindelijk 30% van het totale oppervlak aan grasland beslaan. De totale oppervlakte van geschikt weidevogelgebied (grasland met hoge grondwatertrap) komt dan op iets meer dan 8.000 ha, wat overeenkomt met bijna 3% van de rijksdoelstelling.

<b>Tabel 5.2 Huidig en potentieel aan peilverhoging in Laag Holland</b>	
<b>Invulling van grasland</b>	<b>Areaal (ha)</b>
Totaal areaal grasland	26.820
Bestaand areaal plas dras	30,1
Potentieel areaal vernatting	8.046
Aandeel plas dras in totale oppervlakte grasland (%)	30

### *Effecten op natuur*

Het verhogen van de waterstand wordt als agrarisch natuurbeheermaatregel toegepast met name voor het in stand houden van weidevogelpopulaties. Hoewel het werkelijke effect van een verhoogde grondwaterstand niet duidelijk is - de vraag is namelijk of een lage grondwaterstand rechtstreeks invloed heeft op de populaties weidevogels, omdat voedsel moeilijker te bemachtigen is, of is het intensieve beheer verantwoordelijk voor afname van deze populaties (MNP, 2007) - het staat wel vast dat herstel van de grondwaterstand cruciaal is voor veel weidevogelsoorten. Vooral grondwatertrappen 1 t/m 3 zijn gunstig voor weidevogels, met name de grutto (Schotman, 2007). Ook uit onderzoek van de werkgroep 'Weidevogellandschap' (Oosterveld et al., 2008) blijkt dat het effect van het ophogen van de grondwaterstand voor de meeste soortgroepen weidevogels positief is.

### *Effecten op landschap*

De kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap Laag Holland zijn het zeer open landschap, het geometrische inrichtingspatroon in droogmakerijen en de strokenverkaveling. Het onder water zetten van percelen zal geen van deze drie kernkwaliteiten waarborgen dan wel versterken.

De aanwezigheid van water in het landschap wordt vanuit de landschappelijke beleving hoog gewaardeerd (De Vries et al., 2007). Aan de andere kant kan vernatting ook negatief zijn voor de beleving van het landschap als het hierdoor ontoegankelijk wordt, of als hierdoor koeien minder lang in de wei kunnen zijn. Het laatste is juist belangrijk voor de kernkwaliteit 'veenweidekarakter'.

### *Samenvatting*

Samengevat zijn de effecten van de beide beheersmaatregelen in de twee voorbeeldgebieden positief voor natuur, maar op het aspect landschap kan per saldo alleen wat betreft het akkerrandenbeheer een positief effect worden vastgesteld. De verhoging van het waterpeil in veenweidegebieden (Laag Holland) biedt namelijk naast gunstige ook negatieve effecten op het landschap.



# 6 Uitvoeringsaspecten

---

## 6.1 Uitvoerings- en administratieve lasten

Wat betreft de uitvoerings- en administratieve lasten is een inschatting gemaakt door Dienst Regelingen (DR). Volgens DR zullen de verschillende opties weinig effect hebben op de uitvoeringslasten van DR en de administratieve lasten van de agrariërs, met name bij koop of verkoop van toeslagrechten. Elk toeslagrecht heeft een eigen nummer, waaraan een waarde is gekoppeld. In optie 2, egaliseren en ophogen, moet er steeds op gelet worden of een bedrijf in een MWG ligt of niet.

## 6.2 Budgettaire balans

Deze paragraaf bespreekt de mogelijkheden om de beloning van beheersmaatregelen met het oog op natuur, milieu en landschap te financieren door herverdeling van de bedrijfstoelagen. Hierbij zijn de toegepaste opties 1 tot en met 4 als voorbeelden genomen. Tabel 6.1 geeft aan dat er voor de toepassing van optie 2, egaliseren en ophogen, met € 100 per hectare met toeslagrecht, ongeveer € 24 mln. nodig is over een areaal van ruim 300.000 ha. Terwijl optie 1 (alleen egalisatie) hiertoe uiteraard geen middelen vrij maakt, is dat met de opties 3 en 4, waarin afromen een belangrijk onderdeel is, wel duidelijk het geval. Bij een afroming met 20% levert optie 3 ongeveer € 136 mln. (20% van € 680 mln.) op en optie 4 ongeveer € 128 mln. Bij een dergelijk afroompercentage is er dan ook, uitgaande van een budgetneutrale toepassing, zelfs ruimte om de ophoging in optie 2 te verhogen met een factor 5 (van € 100 naar € 500 per toeslagrecht). Een andere mogelijkheid hierbij is het afbouwpercentage in de opties 3 en 4 te verlagen met ongeveer een factor 5 (van 20 naar circa 4%). Een combinatie van beide is uiteraard ook mogelijk, aangenomen dat de verschuiving budgetneutraal moet zijn.

<b>Tabel 6.1</b>		<b>Herverdeling bedrijfstoelagen door toepassing van vier opties ten opzichte van basis</b>			
<b>Totaal Nederland</b>	<b>Basis</b>	<b>1, egaliseren</b>	<b>2, egaliseren en ophoging</b>	<b>3, egaliseren en afoming</b>	<b>4, afoming zonder egalisatie</b>
Aantal bedrijven	74.284	74.284	74.284	74.284	74.284
Aantal TR	1.503.353	1.503.353	1.503.353	1.503.353	1.503.353
Bedrag TR (totaal; € mln.)	822	823	848	687	684
Bedrag per TR (in €)	547	548	564	457	455
<i>Ten opzichte van basis</i>					
effect (€ mln.)	0	2	26	-134	-138
effect (%)	0	0	3	-16	-17
<i>Ten opzichte van egalisering</i>					
effect (€ mln.)	-2	0	24	-136	-140
effect (%)	0	0	3	-17	-17
Bron: DR, bewerking LEI.					

# 7 Beschouwing en discussie

---

## 7.1 Beschouwing van vragen en resultaten

Dit hoofdstuk gaat eerst beknopt in op een aantal onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 1), waarna nog enige achtergrondinformatie wordt gegeven. Vervolgens worden nog enige kanttekeningen bij de resultaten en de aanpak van de studie geplaatst.

### *Vraag*

Hoe wordt het budget dat beschikbaar is voor de ondersteuning van de Nederlandse landbouw, via bedrijfstoelagen verdeeld over verschillende sectoren, regio's en gebieden?

### *Antwoord*

De bedrijfstoelagen komen terecht bij landbouwbedrijven met toeslagrechten. Die rechten zijn in Nederland grotendeels gebaseerd op de historische productie van gewassen en vee (referentiejaar 2000-2002) met Europese ondersteuning, zoals granen, koolzaad, peulvruchten, zetmeelaardappelen, vlas, vezelhennep, snijmaïs, rundvee (slachtpremies) en schapen. Tot 1 januari 2006 ontvingen boeren hiervoor gewas- en dierpremies. Op die datum zijn de toeslagrechten ingevoerd. Dat betekent dat boeren onafhankelijk van hun huidige productie een inkomenssteun ontvangen op basis van hun toeslagrechten en beschikbaarheid van landbouwgrond. De toeslagrechten zijn gebaseerd op de productie in de referentieperiode (gecorrigeerd voor de aan- of verkoop van toeslagrechten). Na 1 januari 2006 zijn ook de melk- en suikerbietenpremies ontkoppeld en omgezet in bedrijfstoelagen. Tabel 3.2 geeft de verdeling over sectoren weer. Tabel 7.1 is hiervan een vereenvoudigde uitgave. Deze geeft de situatie in 2006 weer aangevuld met het bedrag dat in 2009 aan de suikerbientelers wordt uitbetaald in verband met de afbouw van suikerpremies. De modulatie ofwel korting op de bedrijfstoelagen ten behoeve van plattelandsontwikkeling bedroeg in 2006 5% en loopt de komende jaren op naar 10%. Deze korting geldt voor bedrijfstoelagen boven € 5.000 per bedrijf.

Tabel 7.1 geeft aan dat de bedrijfstoelagen met name te vinden zijn op melkveebedrijven, op de bedrijven met ontkoppelde gewaspremies (granen, snijmaïs) en op de vleeskalveren- en zetmeelaardappelbedrijven. Relatief veel

bedrijfstoelagen zijn te vinden in provincies met intensieve melkveehouderij, zoals Noord-Brabant, en in gebieden met veel vleeskalveren (de Veluwe) en zetmeelaardappelen (de Veenkoloniën).

<b>Tabel 7.1 Gekoppelde en ontkoppelde bedrijfstoelagen in 2006</b>	
<b>Gekoppelde en ontkoppelde bedrijfstoelagen in 2006</b>	<b>Bedrag(* € mln. )</b>
Uitbetaald in 2006 <sup>1</sup> , waarvan:	789
1 Bedrijfstoelagen (ontkoppeld)	292
2 Gekoppelde bedragen (in 2006):	497
A Melkpremie	376
B Slachtpremie volwassen runderen	60
C Slachtpremie kalveren	39
D Zetmeelaardappelen	21
E Landbouwzaaizaden	0,7
F Eiwithoudende gewassen	0,04
G Energiegewassen	0,03
H Noten	0,01
Extra budget door afbouw suikerregeling	33
Modulatie (5% boven € 5.000)	33
<b>Totaal</b>	<b>855</b>

<sup>1</sup> Inclusief gekoppelde premies voor zetmeelaardappelen, slachtpremies, enzovoort.

De (glas)tuinbouw- en de varkens- en pluimveebedrijven ontvangen in de regel (bijna) geen bedrijfstoelagen, omdat zij in de referentieperiode geen subsidiabele gewassen hebben geteeld of dieren gehouden. Een deel van de akkerbouwbedrijven met relatief weinig 'steungewassen' ontvangt ook relatief weinig bedrijfstoelagen.

#### *Vraag*

Hoe kunnen toeslagen ingezet worden voor het bevorderen van maatschappelijke waarden, zoals natuur, landschap en milieu en welke effecten mogen daarvan verwacht worden?

#### *Antwoord*

Een aantal maatregelen op het boerenbedrijf kan bijdragen aan genoemde maatschappelijke waarden. In deze studie zijn de voorbeelden akkerrandenbeheer en peilverhoging nader onderzocht, maar over de nadere invulling van der-

gelijke 'gebiedsgerichte maatschappelijke prestaties' zijn nog geen besluiten genomen. Ook andere maatregelen zijn goed denkbaar. In dit onderzoek is gewerkt met de optie de twee maatregelen te belonen middels een ophoging van de toeslagrechten. De twee genoemde voorbeeldmaatregelen zullen vooral effect hebben op natuurlijke waarden, dat wil zeggen op soortenrijkdom van flora en fauna. De toegevoegde waarde van de algemene toepassing van dergelijke maatregelen in gebieden ten opzichte van vrijwilligheid is dat in die gebieden netwerken ontstaan waardoor de soortenrijkdom sterk verbetert ten opzichte van versnippering bij vrijwillige toepassing. Akkerrandenbeheer heeft naast op soortenrijkdom een gunstig effect op het milieu, vooral door terugdringen van drift en uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen.

De twee genoemde maatregelen zijn gekozen als voorbeelden. Het is goed mogelijk dat de maatschappelijke waarden natuur, milieu en landschap beter gediend zijn met andere maatregelen. Bij het verbinden van maatschappelijke waarden aan bedrijfstoelagen is het de kunst om met de beschikbare toeslagen zoveel mogelijk 'waarde' te creëren. Nader onderzoek is nodig om hierover betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

#### *Vraag*

Als bedrijfstoelagen herverdeeld worden, welke gevolgen heeft dat dan voor de productie en inkomens op de betrokken agrarische bedrijven en voor de omzet en werkgelegenheid in de betrokken agroketens?

#### *Antwoord*

De doorrekening van een viertal opties laat zien dat de gevolgen naar bedrijf(stype), sector en regio sterk uiteen kunnen lopen. De uitgangspunten zijn belangrijk. Hieronder nog enkele observaties:

- egaliseren (optie 1) houdt in dat alle toeslagrechten in Nederland inclusief de nu nog gekoppelde dezelfde waarde krijgen, ook de toeslagrechten met bijzondere voorwaarden. Het totale steunbedrag wordt dus gelijkmatig verdeeld over alle toeslagrechten. Het effect van deze optie is een productie- en inkomensafname in vooral de vleeskalveren-, zetmeelaardappel- en intensieve melkveesector. Dat betekent een afname van de omzet en werkgelegenheid in deze delen van het agrocomplex. Egaliseren betekent daarentegen een inkomstenstoename (en daarmee een versterking van hun vitaliteit) van de meer extensieve graasdierbedrijven in met name het Westen van het land;
- optie 2 houdt een verhoging van de toeslagrechten in de MWG's in met € 100 per toeslagrecht ter beloning van natuurbeheersmaatregelen. Deze

- maatregelen zorgen voor productieverlies en hogere kosten op akkerbouw- en weidebedrijven in de MWG's. Dat werkt ook door in de keten. Op het niveau van primaire landbouwbedrijven worden op de meeste bedrijven de extra kosten voldoende gecompenseerd door de beloning. Tegenover de in dit rapport aangegeven sociaal-economische effecten staan ook maatschappelijke baten in de vorm van verbeteringen op het vlak van natuur en milieu;
- in optie 3 worden de toeslagrechten buiten de MWG's verlaagd met 20% nadat ze zijn geëgaliseerd. De productie- en werkgelegenheidseffecten hiervan liggen in het verlengde van de effecten van optie 1, omdat de onderlinge verhoudingen binnen en tussen sectoren niet veranderen in vergelijking met egaliseren. De inkomenseffecten in de primaire sector zijn in optie 3 wel groter dan in optie 1. Omdat de afroming niet in de MWG's wordt toegepast, verandert hier niets in de situatie ten opzichte van die in optie 1;
  - optie 4 houdt net als optie 3 een verlaging van de toeslagrechten buiten de MWG's in, maar uitgaande van de oorspronkelijke waarde van de rechten, dus zonder ze eerst te egaliseren. Deze optie heeft wel een inkomensverlagend effect ten opzichte van de basissituatie in alle sectoren, maar veranderingen in bouwplan en veestapel liggen minder voor de hand. Het verlies aan productie, toegevoegde waarde en werkgelegenheid is in deze optie gering. Omdat de afroming niet in de MWG's wordt toegepast, verandert hier niets in de situatie ten opzichte van die in de basissituatie.

## 7.2 Aanvullende achtergrondinformatie

De in 7.2 gegeven korte antwoorden op enkele vragen zijn in het navolgende aangevuld met een overzicht van de effecten per optie en een aantal kanttekeningen.

### *Effecten per optie*

#### *Optie 1, egaliseren*

In deze optie ontstaat één waarde per toeslagrecht (€ 569, waarvan € 548 wordt uitbetaald na 5% modulatie<sup>1</sup>). Daardoor verschuift een deel van de bedrijfstoelagen van vooral (intensieve) melkvee-, vleeskalveren- en zetmeelaard-

---

<sup>1</sup> De verhoging van de modulatie van 5 naar 10% is hierin niet meegenomen.

appelbedrijven naar onder meer de overige graasdiersectoren. Regionaal gezien gaat het om een verschuiving van de Veluwe en de Veenkoloniën richting West-Nederland. Op bedrijfsniveau betekent deze optie vooral voor de vleeskalverenhouders een grote inkomensdaling. Ook zetmeelaardappel- en (vooral intensieve) melkveebedrijven gaan er gemiddeld in inkomen op achteruit. Op nationaal niveau daalt het areaal zetmeelaardappelen in vergelijking met de basis met 7%; het aantal vleeskalveren daalt met 19%. De toegevoegde waarde van het totale agrocomplex neemt af met € 220 mln. Die daling wordt voornamelijk veroorzaakt in de vleeskalversector inclusief de betrokken industrieën en bedrijfstoeslagen. Per saldo daalt de toegevoegde waarde in de akkerbouwkolom, maar neemt deze toe in de grondgebonden veehouderij. De totale werkgelegenheid neemt af met ruim 3.300 arbeidsjaren. Die daling doet zich vooral voor in de grondgebonden veehouderij, de intensieve veehouderij en in de akkerbouw.

### *Optie 2, egaliseren en ophogen*

Hier zijn verplichte aanleg van akkerranden en vernatting van grasland als voorbeelden van gebiedsgerichte maatschappelijke prestaties in de MWG's gekozen en doorgerekend. Met een ophoging met € 100 per toeslagrecht kunnen de directe kosten op de betreffende akkerbouw- en melkveebedrijven gecompenseerd worden. Door ophogen van toeslagrechten neemt de geldstroom richting MWG's uiteraard toe, namelijk met € 24 mln. per jaar. Daarvan profiteren vooral de 'overige bedrijven', dat wil zeggen de gemengde bedrijven met bijvoorbeeld relatief extensieve schapen- en vleesveehouderij. De melkveebedrijven in de MWG's hebben in deze optie een inkomen dat € 900 hoger ligt dan zonder ophogen, maar het inkomen blijft hiermee nog wel € 1.000 onder dat in de basis-situatie. In de MWG's is het inkomenseffect zowel van het egaliseren als van het ophogen gemiddeld positief; gemiddeld profiteren de bedrijven in deze gebieden dus zowel van het egaliseren als van het ophogen. Met name extensieve en gemiddeld kleinere bedrijven hebben juist voordeel van de ophoging van de toeslagrechten. De ophoging van de toeslagrechten in de MWG's kapitaliseert uiteindelijk in hogere grondprijzen. De extra grondkosten die hieruit voortvloeien zijn nadelig voor de bedrijfsontwikkeling van meer intensieve bedrijven, die toch al minder van de ophoging profiteren. In deze optie daalt de toegevoegde waarde met € 191 mln. ten opzichte van de basis. Dit is minder dan in optie 1. Deze verbetering is vooral te danken aan een toename van de bedrijfstoelagen in de grondgebonden veehouderij in de MWG's. De werkgelegenheid van het totale agrocomplex neemt in deze optie met ongeveer 3.400 arbeidsjaren af. Dat is vrijwel gelijk aan de uitkomst van optie 1.

### *Optie 3, egaliseren en afromen*

Naast het egaliseren gaat het hier om een verlaging van de toeslagrechten, waardoor een inkomensdaling optreedt op alle bedrijven in de gebieden buiten de MWG's. Ten opzichte van de basissituatie leveren deze gebieden in deze optie bijna € 146 mln. per jaar in. De sterkste inkomensdalingen worden verwacht in Noord-Nederland. De toegevoegde waarde van het totale agrocomplex daalt in deze optie met ongeveer € 329 mln. per jaar. Er treden weinig of geen veranderingen op in gewasarealen en veestapel ten opzichte van optie 1, egaliseren, zodat de toegevoegde waarde in de toeleverende en verwerkende industrie en voor de distributie niet veranderen. De grotere daling zit vooral in de afname van bedrijfstoelagen. Ook de werkgelegenheidseffecten zijn vrijwel vergelijkbaar met optie 1.

### *Optie 4, afromen zonder egaliseren*

In deze optie vindt 20% korting plaats op toeslagrechten zonder dat deze eerst geëgaliseerd zijn. Dit betekent ten opzichte van optie 3, waarin wel eerst geëgaliseerd is, een lagere inkomensdaling voor sectoren met hoge toeslagrechten (zetmeelaardappel, melkvee- en vleeskalveren). Voor de andere sectoren, die hier geen voordeel hebben van het egaliseren, is de inkomensdaling echter hoger. Ten opzichte van de basissituatie leveren de gebieden buiten MWG's in deze optie € 128 mln. in.

De gewasarealen en veestapel blijven in grote lijnen gelijk als gevolg van de ontkoppeling. Een kleine daling van het areaal zetmeelaardappelen en een kleine daling van het aantal stuks vleeskalveren wordt verwacht vanwege de veronderstelling dat premies voor zetmeelaardappelen en vleeskalveren in de basis nog gekoppeld zijn aan de productie (wegen mee in productiebeslissingen). De inkomensdaling pakt in deze optie voor met name Noord- en Noordoost-Nederland en de Veluwe gunstiger uit dan wanneer de toeslagrechten eerst geëgaliseerd worden. De totale daling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in deze optie is aanzienlijk kleiner dan in optie 3. Optie 4 resulteert voor de toegevoegde waarde van het totale agrocomplex in een daling van ongeveer € 155 mln. per jaar. De werkgelegenheid daalt met ongeveer 400 arbeidsjaren. Dit is ook aanzienlijk minder dan in de opties 1, 2 en 3. Laatstgenoemde opties worden gedomineerd door het effect van het egaliseren op de toegevoegde waarde en werkgelegenheid in het totale agrocomplex.



### 7.3 Kanttekeningen

#### *Bij de uitkomsten*

Egaliseren heeft op een aantal sectoren en op sommige individuele bedrijven grote invloed, zoals is aangeduid in eerdere studies, onder meer De Bont et al. (2007a). Een groot aantal bedrijven gaat er aanzienlijk in inkomen op achteruit; voor 10% van de bedrijven is dit meer dan € 5.000. Voor vleeskalverenbedrijven kan het effect erg groot zijn; bijvoorbeeld een (in de praktijk veel voorkomend) grondloos bedrijf met 1.000 kalverplaatsen ontvangt in de huidige situatie ongeveer € 70.000 aan slachtpremie. Dat zou bij egalisering volledig wegvallen. Kan de markt respectievelijk de keten dat opvangen? Op deze vraag is in eerdere studies in verband met de ont koppeling van de slachtpremies ingegaan (Bondt et al., 2008 en De Bont et al., 2007a). In die eerdere studies is vastgesteld dat door ont koppeling van de slachtpremie de productie van kalfsvlees in Nederland met ongeveer 5 tot 15% kan dalen. De uitkomst is mede afhankelijk van de vraag of in andere EU-landen, vooral Frankrijk, gelijktijdig ont koppeling plaatsvindt.

Ook de aardappelzetmeelsector krijgt het moeilijk. Afhankelijk van onder andere de graanprijs kan het voor een deel van de zetmeelaardappel telers aantrekkelijk worden om het areaal zetmeelaardappelen te verkleinen en zich meer toe te leggen op de teelt van bijvoorbeeld granen, snij- of energiemais. Dat zal vooral gebeuren als de melkvee sector bij uitbreidende en later wegvallende melkquota (2015) zich (mogelijk <sup>1</sup>) sterk gaat uitbreiden en de teelt van voeder gewassen ook in de Veenkoloniën interessant wordt. Een sterk teruglopend areaal zetmeelaardappelen kan gevolgen hebben voor AVEBE. Voor het areaal zetmeelaardappelen is het saldo en dus de uitbetalingprijs belangrijk. Dit hangt ook af van het rendement van AVEBE. Hierop is ook reeds eerder ingegaan vanwege de ont koppeling van de zetmeelpremies en afbouw van het EU-beleid (De Bont et al., 2007b).

In deze studie is, evenals in De Bont et al. (2007a) een verschil tussen intensieve(re) en extensieve(re) melkveebedrijven aan het licht gekomen, dat wil zeggen met een hoge dan wel lage melkproductie per hectare. Intensieve en extensieve melkveebedrijven gaan er bij egaliseren op achteruit dan wel vooruit.

---

<sup>1</sup> Of en hoe sterk de melkproductie in Nederland zal toenemen, hangt vooral af van de rentabiliteitsontwikkeling van de melkveehouderij. Daarbij is de ontwikkeling van de melkprijs een dominante factor, die sterk afhankelijk is geworden van wereldwijde vraag- en aanbodontwikkelingen.

De concurrentiekracht verschuift daarmee richting extensieve bedrijven. Bij afschaffing van de melkquota neemt dit effect (verschuiving van concurrentiekracht tussen verschillende types melkveebedrijven) nog toe. De verwachting is dat bij afschaffing van de melkquotering de totale melkproductie in de EU toe zal nemen. Om dit extra aanbod af te kunnen zetten zal de melkprijs in de EU en in Nederland dalen (Daar staat tegenover dat de quotumkosten zullen afnemen). Op extensieve bedrijven zal men de nettomelkrijpsdaling eerder kunnen compenseren door de melkproductie per bedrijf te vergroten dan op intensieve bedrijven. Er is namelijk meer ruimte voor extra voerproductie en mestbenutting op extensieve bedrijven.

Omdat afschaffing van de melkquota geen apart onderdeel van deze studie is, is nader onderzoek naar de verschuiving in melkproductie als gevolg van die maatregel wenselijk. De regionale effecten zullen naar verwachting divers zijn, niet alleen voor de bedrijfsontwikkeling, maar wellicht ook voor natuur, milieu en landschap. Overigens zijn de gevolgen voor het landschap van allerlei ontwikkelingen moeilijk te duiden. Zo hoeft intensivering van de melkproductie niet altijd tot schaalvergroting en tot verandering van het landschap of tot bijvoorbeeld een andere verkaveling te leiden.

Behalve voor de genoemde sectoren heeft egaliseren nog een ander nadeel. Landelijk gezien leidt egaliseren tot hogere toeslagen op de groep overige bedrijven. Vaak zijn dit bedrijven met een relatief extensief grondgebruik. Zonder dat er gekort wordt op de waarde van de toeslagrechten is het jaarlijkse verlies voor het agrocomplex als totaal toch al € 220 mln. Egaliseren is in die zin dus meer dan herverdelen. Het egaliseren kan ook de efficiëntie van primaire bedrijven en van ander schakels in de agroketen beïnvloeden.

Het effect van korting op basis van historische referentie (optie 4) is voor alle bedrijven vergelijkbaar. De uitkomsten zijn minder extreem voor met name de vleeskalveren- en zetmeelaardappelbedrijven. Omdat niet alle melkveebedrijven intensief zijn, gaan zij er gemiddeld door egaliseren minder in inkomen op achteruit (-12%) dan bij korting zonder egaliseren (-20%). Het productie-effect is beperkt zodat ook het effect voor de toeleverende en verwerkende bedrijven in het agrocomplex beperkt is. In vergelijking met de kosten van egaliseren op mesoniveau (sector en keten) spaart deze optie geld uit waar gerichte milieu-investeringen mee gedaan kunnen worden.

Het ophogen van de toeslag met € 100 per toeslagrecht in de maatschappelijk waardevolle gebieden (optie 2) is een substantiële aanvulling op de rentabiliteit van de betreffende bedrijven. Het aantal bedrijven dat in deze gebieden meer dan € 5.000 inkomensverlies zou lijden door egaliseren halveert ongeveer

en het aantal bedrijven, dat er in inkomen op vooruit gaat neemt fors toe. Dit geldt alleen voor grondgebonden bedrijven. Voor de vleeskalverenbedrijven zijn dergelijke effecten te verwaarlozen; deze liggen vrijwel niet in de MWG's.

Egaliseren van de toeslagrechten leidt tot inkomens- en productieverlies voor de vleeskalversector. Dit komt overeen met de inzichten uit eerder onderzoek, onder andere van De Bont et al. (2007a) en Bondt et al. (2008). De verschillende onderzoeken zijn niet volledig vergelijkbaar. Ze verschillen op het gebied van gebruikte methodiek, prijzen en hoeveelheden in de referentie en aannames wat betreft markt- en prijseffecten. Om die redenen zijn de uitkomsten niet geheel gelijk, maar wel in grote lijnen.

Ten slotte geldt als kanttekening bij alle uitkomsten in de voorliggende studie dat deze zijn gebaseerd op bepaalde prijzen van producten (opbrengsten) en van productiemiddelen (kosten) en van een bepaald productiviteitsniveau. In de loop van de jaren kunnen de betreffende omstandigheden (markt en technologie) sterk veranderen; bijvoorbeeld de sterke fluctuatie van de melkprijzen voor de veehouder in de jaren 2007-2009 wijst daar op. In situaties die afwijken van de uitgangspunten kunnen de gepresenteerde uitkomsten in een ander licht komen te staan.

#### *Bij aanpak en uitgangspunten*

Deze studie beperkt zich tot enkele maatregelen (akkerranden en peilverhoging) ten behoeve van milieu, natuur en landschap. In de praktijk zijn er nog andere maatschappelijke wensen waarmee rekening gehouden kan worden, zoals dierwelzijn, zoals in de Houtskoolschets (LNV, 2008) genoemd. Ook op het terrein van milieu, natuur en landschap zijn andere maatregelen denkbaar.

Deze studie is een vingeroefening met voorbeeldmaatregelen om een indruk te geven van de orde van grootte van effecten van dergelijke maatregelen in combinatie met verschillende opties om bedrijfstoelagen toe te delen. Deze studie zegt daarom niets over keuzes die LNV mogelijk in de toekomst maakt.

De verschillende opties hebben verschillende budgettaire effecten. Bij egaliseren (optie 1) worden de toeslagen herverdeeld, maar is het totaalbudget in principe even groot als in de basissituatie. In optie 2 wordt door het ophogen het benodigde totaalbudget groter. Vervolgens bieden de opties 3 en 4 met het afkomen van toeslagen ruimte om die ophoging te financieren. De uitkomsten van de opties 2, 3 en 4 zijn dan ook afhankelijk van het ophogingsbedrag (in deze studie is als voorbeeld € 100 per toeslagrecht genomen) en het afroompercentage (in deze studie 20%). Verschillende combinaties van opties met ver-

schillende bedragen en/of percentages zijn denkbaar onder de aanname van budgetneutraliteit.

Nader onderzoek is nodig naar de kosten van peilverhoging. De modelmatige uitkomst dat € 100 per toeslagrecht voldoende zou zijn om deze kosten volledig te compenseren roept vragen op. Met name is de vraag of peilverhoging niet bedreigend is voor een vitale bedrijfsontwikkeling in de toekomst. Het gaat dus niet alleen om de extra kosten bij de bedrijfsvoering maar ook om het wegvallen van ontwikkelingsmogelijkheden. Dat aspect is nog niet in de berekeningen in deze studie meegenomen.

De gebruikte modellen zijn vooral geschikt om de economische effecten van opties in beeld te brengen. Of en in welke mate boeren door financiële prikkels gestimuleerd worden om maatregelen te nemen ten behoeve van maatschappelijke waarden, is de vraag, zeker als gelijktijdig de toeslagrechten afgebouwd gaan worden. Om hierover meer inzicht te krijgen krijgt deze studie een vervolg in 2009, waarbij aan boeren wordt gevraagd welke beslissingen en aanpassingen zij in het bedrijf zullen nemen in het licht van de doorgerekende (en eventueel andere) opties bij de nadere invulling van het GLB door de Nederlandse overheid.

In de verschillende gehanteerde modellen is bedrijfsontwikkeling slechts in geringe mate verdisconteerd. In de komende jaren zullen bedrijven met matige resultaten verdwijnen en goed presterende bedrijven verder doorgroeien. Bovendien zullen boeren, met name als zij een aanzienlijke inkomensdaling tegemoet moeten zien, anticiperen op het komende beleid. Voor een aantal oudere ondernemers zal dit wellicht versnelde afbouw zijn, terwijl anderen versneld tot schaalvergroting, neventakken en/of -functies en optimalisering zullen besluiten. Door het beleid zal dus zeker een sterke mate van bedrijfsontwikkeling optreden in met name de vleeskalverenhouderij en de zetmeelaardappelteelt. Ook hierover zal de studie in 2009 meer duidelijkheid moeten geven. Omdat bedrijfsovernames niet in de studie zijn opgenomen, maar (jonge) boeren na bedrijfsovername meestal zwaar gefinancierd zijn en dus kwetsbaar voor inkomensveranderingen, zijn de continuïteitsperspectieven bij de afromopties 3 en 4 (en voor een deel ook bij optie 1, namelijk waar de gemiddelde waarde van toeslagrechten sterk afneemt) wellicht te optimistisch ingeschat.

In deze studie ontbreekt een markt- en prijsanalyse voor onder meer vleeskalveren en zetmeel. Door inkrimping van het aardappelzetmeel- en kalfsvleesaanbod kan de prijs stijgen, waardoor het verwachte inkomensverlies gedempt wordt en de productieomvang ook minder daalt dan in eerste instantie zou mo-

gen worden verwacht. Hieraan is wel aandacht besteed in andere studies (De Bont et al., 2007b en c en Bondt et al., 2008).

Een vraag is wat het effect zou kunnen zijn van het geleidelijk egaliseren van de waarde van de toeslagrechten, bijvoorbeeld vanaf 2014. Dit speelt dus op de langere termijn. Dit bemoeilijkt de analyse van de effecten. Immers, het gaat om het aandeel van de toeslagrechten in het inkomen op de landbouwbedrijven in de verschillende sectoren. Dit aandeel is afhankelijk van de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten in de verschillende sectoren en die zijn moeilijk in te schatten, gegeven de hierboven genoemde tijdshorizon. Naarmate de prijzen van de landbouwproducten hoger/lager zijn dan hier wordt ingeschat, zal het effect van egaliseren kleiner/groter zijn. Naarmate de technische ontwikkeling op bedrijfsniveau positiever verloopt dan hier wordt ingeschat, zal het effect van egaliseren kleiner zijn. Zo zijn er dus onzekerheden die te maken hebben met de tijdshorizon van de beleidsmaatregel. De werkelijke effecten van het beleid nadat het uiteindelijk volledig is doorgevoerd in (bijvoorbeeld) 2018, kunnen daarom afwijken van wat hier wordt aangegeven. Echter, de richting van de effecten per sector zullen naar verwachting niet al teveel verschillen van wat hier wordt aangegeven.

De gehanteerde modelmatige aanpak bleek met name goed hanteerbaar voor het inschatten van economische gevolgen op bedrijfs-, sector-, regio- en ketenniveau. Idealiter zou deze aanpak ook gehanteerd zijn om de effecten op natuur, milieu en landschap in kaart te brengen. Eenduidige modellen en data om een dergelijke aanpak te kunnen uitvoeren ontbreken echter voor deze maatschappelijke waarden. Met name is er nog te weinig bekend over de relatie tussen natuurbeheersmaatregelen en concrete effecten in termen van bijvoorbeeld soortenaantallen, emissies en landschappelijke kwaliteit. Daarom is in dit onderzoek voor een kwalitatieve analyse van een tweetal mogelijke maatregelen gekozen. Het zal duidelijk zijn dat er veel meer maatschappelijke prestaties van de landbouw kunnen worden beloond. Dit vergt echter een analyse van een breder spectrum maatregelen op landbouwbedrijven onder meer op het terrein van natuur, milieu en landschap.

## 8 Conclusies

---

In dit afsluitende hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek kort in beschouwing genomen in relatie tot de in de *Houtskoolschets* (LNV, 2008) genoemde doelstellingen, in het bijzonder in relatie tot het GLB. Het betreft de volgende punten.

### *1. Concurrerende en marktgeoriënteerde land- en tuinbouw*

- Optie 4 laat egaliseren van toeslagrechten achterwege, waardoor de verschuivingen van toeslagrechten tussen sectoren en gebieden kleiner zijn dan bij andere opties. De verschuivingen door egaliseren zijn ongunstig voor de concurrentiekracht van vooral de vleeskalveren-, zetmeelaardappel- en in mindere mate de intensieve melkveebedrijven. Extensieve graasdierbedrijven worden daarentegen gestimuleerd. De intensieve sectoren worden voor hun inkomen daarmee meer van de markt afhankelijk (sterkere marktorientatie) terwijl de extensievere bedrijven een 'bescherming' krijgen. Per saldo moet de marktorientatie van de landbouw als geheel toenemen, maar dit houdt de sector alleen vol als men voldoende concurrerend is op de Europese en eventueel wereldmarkt. In het proces van afnemende steun en toenemende marktorientatie zullen ongetwijfeld zwakkere bedrijven (vervroegd) beëindigd worden, terwijl sterkere bedrijven sterker worden. Voor een aanpassingsproces richting marktorientatie is echter tijd nodig, zodat een geleidelijke afbouw van ondersteuning te verkiezen is boven een abrupte beëindiging. Verhoging van de toeslagrechten van de overige akkerbouwbedrijven is van relatief kleine betekenis in verband met hun markt- en exportgerichtheid (poot- en consumptie-aardappelen, uien, akkerbouwmatige groente, enzovoort).
- De opties 3 en 4 houden in dat er door het afnemen minder geld in de verschillende sectoren met toeslagrechten komt. Dat is op korte termijn ongunstig voor hun slagkracht qua investeringen en innovatie. De concurrentiekracht van de betreffende sectoren is in dat opzicht gediend met een zo laag mogelijk afroompercentage. Op langere termijn wordt innovatie bevorderd door steunverlaging, omdat men zal proberen de resulterende inkomensdaling op een of andere wijze te compenseren. Zoals eerder opgemerkt zal niet iedere boer deze omschakeling kunnen meemaken, bijvoorbeeld door een tekort aan financiële middelen of onder-

nemersvaardigheden. Bij afromingspercentages die de continuïteit van bedrijven raken, zal de opschaling van de landbouw in een versnelling terecht komen, omdat dan de boeren met betere resultaten en meer ondernemersvaardigheden grond en bedrijven over zullen nemen van collega's die over minder goede resultaten en minder vaardigheden beschikken.

- Optie 2, ophogen, kan de vitaliteit van de bedrijven in de MWG's versterken en een impuls geven aan de gebiedskwaliteit. In de MWG's speelt de vraag of er voldoende ontwikkelingsmogelijkheden zijn voor met name de melkveebedrijven. Als dat het geval is, blijft hun marktgerichtheid intact, aangezien zij relatief veel op verbreding zijn gericht, dat wil zeggen op functies in het verlengde van het bedrijf maar buiten de directe productiesfeer. Te denken valt onder andere aan allerlei vormen van recreatie op het boerenbedrijf.

## 2. *Duurzame landbouw en in het bijzonder het actief zekerstellen van een basis-kwaliteit in MWG's*

Optie 2 is hier speciaal voor ontworpen. Bij een goede (dat wil zeggen kosteneffectieve) keuze van gebiedsgerichte maatschappelijke prestaties in de MWG's mag dat effect verwacht worden. Optie 1 geeft hier overigens ook al een impuls aan omdat de meer extensieve bedrijven (die gewoonlijk in de MWG's gevestigd zijn) extra inkomenssteun krijgen.

## 3. *Verlaging van administratieve lasten en uitvoeringslasten*

De verschillende opties hebben weinig effect op de uitvoeringslasten voor Dienst Regelingen (DR) van LNV en op de administratieve lasten van de boeren. Alleen moet in optie 2, ophogen, wel steeds op de MWG's gelet worden. In het bijzonder zijn bedrijven die deels binnen en deels buiten deze gebieden vallen 'lastig'.

# Literatuur

---

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 ontkoppeling slachtpremies voor de vleeskalversector*. Rapport 2008-046. LEI, Den Haag, 2008.

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

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, Den Haag, 2007a.

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

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, Den Haag, 2007c.

Buurma, J.S., S.R.M. Janssens en H. Prins, *Versterking biologische landbouw via het toekomstige GLB*. Nota 09-01. LEI, Den Haag, 2008.

Clevering, O.A., G.K. Hopster, A.J.C.M. van Beek, J. Spruijt en A.J. Visser, *Natuurontwikkeling langs akkers. Evaluatie van zes jaar onderzoek naar het beheer van akkerranden en slootkanten op proefbedrijven*, PPO-rapport nr. 530055 Praktijk Onderzoek Plant & Omgeving, Wageningen UR, 2004.

Geertsema, W., C. Grashof, H. Meeuwssen, A. Schotman, C. van Turnhout en C. van Swaay, *Kwaliteit van groenblauwe dooradering en voorkomen van vogels, vlinders en planten*. Rapport 1095. Alterra, Wageningen, 2002.



Haveman, R., J. Burgers, W.J. Dimmers, H.P.J. Huiskes, G.A.J.M. Jagers op Akkerhuis, R.J.M. van Kats, D.R. Lammertsma en G.F.P. Martakis, *Evertebraten in faunaranden en natuurbraak; een detailstudie in Noordoost-Groningen*. Rapport 1076. Alterra, Wageningen, 2005.

Hermans, T., H. Naeff en I. Terluin, *Ruimtelijke neerslag van GLB-betalingen in Nederland*. Wageningen UR Alterra, Wageningen, 2006.

Hoff, van 't, J. en B. Koks, *Broedvogels in duoranden en leeuwerikvlakken. Onderzoek naar het effect van duoranden en leeuwerikvlakken op akkervogels van het Hogeland. Tussenrapportage van het onderzoeksjaar 2006*. 2007.

Leeuwen, M.G.A. van, A.J. de Kleijn, A. Pronk en A.D. Verhoog, *Het Nederlandse agrocomplex 2007*. Rapport 5.08.01. LEI, Den Haag, 2008.

LNV, Ministerie van, Ministerie van Volksgezondheid, Ruimte Ordening en Milieu, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Provincies, *Nederlandse Plattelandsstrategie 2007-2013*. [www.minlnv.nl/portal/page?\\_pageid=116,1640321&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_file\\_id=14354](http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=14354). 2006.

LNV, Ministerie van, *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020*. Brief aan Tweede Kamer, kabinetsvisie. Den Haag. 2008.

MNP, *Evaluatie regelingen natuurbeheer*. Bilthoven, Milieu- en Natuurplanbureau, 2007.

Oosterveld, E., D. Kleijn en H. Schekkeman, *Ecologische kenmerken van weidevogeljongen en de invloed van beheer op de overleving. Kennisoverzicht en effectiviteit van maatregelen*. Rapport 2008/090. Directie Kennis Ministerie LNV, Ede. 2008.

Schotman, A., M. Kiers en Th. Melman, *Onderbouwing Grutto-geschiktheidkaart Nederland. Ten behoeve van Grutto-mozaiek model en identificatie van weidevogelgebieden in Nederland*. Rapport 1407. Alterra, Wageningen, 2007.

Smit, B., J. Helming, T. Hermans, R. Schreuder, H. van der Veen en J. Spruijt-Verkerke, *Ontwerp en toepassing van een model voor inkomens- en andere duurzaamheidseffecten van de Health Check*. Rapport in wording. Wageningen UR, Den Haag, 2008.

Vries, de, S., J. Roos-Klein Lankhorst en A. Buijs, Mapping the attractiveness of the Dutch countryside: a GIS-based landscape appreciation model. For: *Snow Landsc. Res.* 81(43), 1/2: 43-58. 2007.

# Bijlage 1

## Benutte modellen

<b>Tabel B.1</b>		<b>Benutte modellen in deze optiestudie (voor een uitgebreide beschrijving zie Smit et al., 2008)</b>
<b>Naam van het model</b>	<b>Instituut</b>	<b>Korte modelbeschrijving</b>
MEBOT	PPO	Simulatiemodel voor het doorrekenen van effecten van bedrijfsmaatregelen op bedrijven met open teelten
FIONA	LEI	Optimaliseringmodel voor het doorrekenen van effecten van bedrijfsmaatregelen op bedrijven met graasdieren
FES	LEI	Berekent de continuïteitsperspectieven van individuele bedrijven afhankelijk van externe factoren
STARS	LEI	Aggregeert uitkomsten van steekproefbedrijven naar de totale populatie, bijvoorbeeld op regionaal niveau
DRAM	LEI	Aggregeert kosten, opbrengsten en technische coëfficiënten van individuele landbouwactiviteiten per bedrijf over de bedrijven heen naar een beperkt aantal bedrijfstypes en regionaal niveau
Agrarische input-outputtabel (AIOT)	LEI	Berekent effecten op toegevoegde waarde en werkgelegenheid op het niveau van agribusiness complexen in Nederland

## Bijlage 2

### Verdeling van bedrijven en toeslagrechten over MWG's en overige gebieden

Aantal bedrijven		Verdeling van bedrijven en bedrijfsvoelagen over Natura2000-gebieden, Nationale Landschappen en overige gebieden naar sector (basisituatie)										Totaal	Idem %
		Overige Akkerbouw	Zetmeel- aardappelen	Melkvee	Vlees- kalveren	Overige met toeslag	Overige zonder toeslag	Idem zonder TR	Idem	Overige	Totaal		
Geen Nat. Landschap	Geen Natura2000	10.143	1.372	14.950	962	27.743	6.566	20.632	82.368	87			
	Wel Natura2000	247	28	596	74	1.190	329	1	2.465	3			
Wel Nat. Landschap	Geen Natura2000	676	5	3.804	77	4.858	11	14	9.445	10			
	Wel Natura2000	56	0	258	4	410	0	1	729	1			
	Totaal	11.122	1.405	19.608	1.117	34.201	6.906	20.648	95.007	100			
	Idem %	12	1	21	1	36	7	22	100				
<b>Bedrijfsvoelag (x min. euro)</b>													
Geen Nat. Landschap	Geen Natura2000	102	48	344	40	157	0	0	691	1			
	Wel Natura2000	2	1	13	3	6	0	0	25	0			
Wel Nat. Landschap	Geen Natura2000	6	0	71	3	20	0	0	101	12			
	Wel Natura2000	0	0	4	0	2	0	0	7	1			
	Totaal	110	49	432	46	186	0	0	823	100			
	Idem %	13	6	53	6	23	0	0	100				

Bron: Landbouwers Vereniging van Nederland (LBV)

## Bijlage 3

### Toelichting op enkele gebruikte termen

#### *GLB*

Het GLB is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, dat sinds 1959 wordt gevoerd door de lidstaten van de Europese Unie. In het Verdrag van Rome zijn de doelen voor het landbouwbeleid vastgelegd:

- a) Bevordering van de productiviteit van de landbouw;
- b) Verzekering van een redelijke levensstandaard voor de landbouwers;
- c) Stabilisatie van de landbouwmarkten;
- d) Veiligstelling van de voedselvoorziening;
- e) Verzekering van redelijke prijzen van landbouwproducten voor de consument.

In het GLB is hiernaast aandacht voor plattelandontwikkeling.

#### *Hervorming*

Om de doelen van het GLB te bereiken heeft de EU in de eerste decennia van haar bestaan zware marktordeningen toegepast. Deze bestond uit een stelsel van prijsondersteuning van een groot aantal landbouwproducten<sup>1</sup> en een bescherming van de interne markt door invoerheffingen. Om de uitvoer naar landen buiten de EU mogelijk te maken werden exportrestituties toegepast. Deze aanpak functioneerde goed zolang de landbouwproductie kleiner was dan de consumptie in de EU. De marktordeninginstrumenten bevorderden de productie en schermde de markt af voor importen van buiten de EU.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw was de productie zo ver gegroeid dat regulering noodzakelijk werd. De kosten werden te hoog en er ontstonden grote voorraden landbouwproducten die tegen zeer lage prijzen op de wereld-

---

<sup>1</sup> Voor Nederland gaat het vooral om granen, suikerbieten, eiwithoudende gewassen (zoals erwten), oliehoudende gewassen (met name koolzaad), zetmeelaardappelen, melk en rundvlees, incl. kalfsvlees, en schapen. De teelt van suikerbieten valt vanaf 2006, toen de marktordening van suiker is herzien, onder het stelsel van toeslagrechten. Wel geldt voor suiker evenals voor melk en aardappel-zetmeel nog steeds quotering. Bij deze quotaregelingen zijn hoeveelheden vastgesteld waarvoor marktondersteuning geldt. Deze quota zijn verdeeld over de EU-lidstaten en via vastgestelde regelingen toegewezen aan individuele agrariërs. Voor de productie boven het toegedeelde quotum geldt geen marktsteun.

markt werden afgezet. Dit leidde tot productiebeperkingen in de jaren tachtig voor de belangrijkste producten: melk, graan en aardappelzetmeel, terwijl voor suiker al vanaf de jaren zestig een beperking gold. De instrumenten om dit te bereiken bestonden uit quoteringen en het uit de productie nemen van landbouwgronden.

In de jaren negentig maakte EU-landbouwcommissaris McSharry een begin met het ontkoppelen van de productie en de steun aan de landbouw. Zo werd prijsondersteuning van graan sterk verlaagd en vervangen door een hectaretoeslag. De interne graanprijzen kwamen daardoor op een vergelijkbare hoogte te liggen met de wereldmarktprijs. De toenemende liberalisatie van de wereldhandel noopte echter tot een meer radicale aanpak, waarbij alle productondersteuning zo veel mogelijk werd afgebouwd. Tevens werden oplossingen gezocht voor de dreigende toename van de landbouwuitgaven door uitbreiding van de EU met nieuwe (Oost-Europese) lidstaten en voor verbetering van de bescherming van de consument en het milieu. Dit proces is vanaf 2003 ingezet, waarbij een groot aantal vormen van productondersteuning zijn vervangen door inkomensondersteuning. Aan deze inkomensondersteuning worden voorwaarden gesteld op het vlak van milieu, dierenwelzijn en voedselveiligheid.

### *Twee pijlers*

Het GLB bestaat uit twee pijlers: de eerste pijler behelst de marktordering van landbouwproducten; de tweede pijler geeft vorm aan het beleid voor plattelandsontwikkeling. Met de start van het nieuwe plattelandsbeleid in 2003 is de leefbaarheid van het platteland een nieuwe doelstelling van het landbouwbeleid geworden. Daardoor heeft de rol van boeren als beheerder van landschap en natuur een sterker accent gekregen.

### *Toeslagrechten*

Een zogenaamd toeslagrecht geeft de eigenaar onder bepaalde voorwaarden het recht op een inkomenstoeslag. Inkomenstoelagen worden vanaf 2006 toegekend op basis van per bedrijf te berekenen toeslagrechten. In Nederland worden aantal en hoogte daarvan berekend op basis van de premies voor gewassen en dieren die bedrijven in de (referentie)periode 2000-2002 ontvingen en de daarna als gevolg van veranderingen in het zuivel- en suikerbeleid toegekende bedragen. De bedrijfstoelagen nemen de komende jaren nog verder toe door verdere ontkoppeling van premies; in 2012 zullen alle premies ontkoppeld zijn. In principe wordt voor iedere hectare die in deze periode (direct of indirect) voor EU-ondersteuning in aanmerking kwam een toeslagrecht verleend.

De hoogte per toeslagrecht is gekoppeld aan de EU-steun die in de referentieperiode is ontvangen.

Om daadwerkelijk voor inkomenssteun in aanmerking te komen moet de landbouwer voor ieder gewoon toeslagrecht een subsidiabele hectare hebben. Subsidiabele hectares zijn alle hectares gras- en bouwland, met uitzondering van grond voor sommige teelten en bosgrond.

#### *Bijzondere toeslagrechten*

Een bedrijf kan in aanmerking komen voor een bijzonder toeslagrecht. Dit is het geval als het recht op inkomenssteun hoger zou worden dan € 5.000 per toeslagrecht. In dat geval wordt op bedrijfsniveau een bijzonder toeslagrecht verleend met eveneens een waarde die gebaseerd is op de EU-steun in de referentieperiode. Aan een bijzonder toeslagrecht hoeven geen subsidiabele hectares te worden gekoppeld.

#### *Modulatie*

Modulatie betekent dat een deel van de inkomenssteun voor boeren naar het plattelandsbeleid gaat. De EU verhoogt de verplichte modulatie de komende jaren van de huidige 5% naar 10%. Daarmee komt er extra geld beschikbaar voor klimaat, bio-energie, waterbeheer en biodiversiteit. Voor de bovengenoemde percentages geldt een vrijstelling voor de eerste € 5.000 inkomenssteun op bedrijfsniveau. Bedragen vanaf € 300.000 worden 4% extra gekort.

#### *Referentieperiode*

De periode waarop de waarde en de hoeveelheid toeslagrechten per bedrijf worden gebaseerd. In de meeste gevallen is dat de periode 2000-2002. Voor de toeslagrechten gebaseerd op melk en suiker gelden de quota per bedrijf in 2006 als referentie.

#### *Flat rate*

Het instellen van een zogenaamde 'flat rate' houdt in dat de inkomenssteun niet (langer) wordt gebaseerd op basis van de historische referentieperiode, waarvoor Nederland bij aanvang van de hervorming heeft gekozen, maar op basis van het aantal hectares of het aantal dieren dat een bedrijf bewerkt dan wel bezit. Het bedrag per toeslagrecht of per hectare is in dat geval voor ieder bedrijf gelijk, ongeacht de situatie in het verleden. Eventueel kan een onderscheid gemaakt worden tussen regio's of in grondgebruik.

### *Health Check*

In 2008 heeft de raad van Europese ministers van Landbouw besluiten genomen over aanpassing van het GLB. Deze evaluatie wordt Health Check genoemd.

In mei jl. presenteerde de EC de wetsvoorstellen hiervoor en op 20 november 2008 is een politiek akkoord over de Health Check bereikt.

### *Ontkoppeling*

Sinds 2004 zijn de betalingen aan landbouwers voor steeds meer producten ontkoppeld van de daadwerkelijke productie. Dit betekent dat de omvang van een aantal steunregelingen niet meer afhangt van de omvang van de productie in gewas, dieren of producten. In plaats daarvan ontvangen landbouwers een bedrijfstoeslag die losstaat van productie.

Bij het ontkoppelen van inkomenssteun van de productie zijn in Nederland voor een aantal sectoren uitzonderingen gemaakt. Slachtpremies voor kalveren en volwassen runderen en steun voor lijnzaad en vlas, aardappelzetmeel en gedroogde voedergewassen zijn in 2004 voor enkele jaren van ontkoppeling uitgezonderd. Deze sectoren hebben meer tijd gekregen om zich voor te bereiden op een volledige ontkoppeling. Vanaf 2012 is alle steun ontkoppeld.

### *Cross compliance*

Aan het ontvangen van de bedrijfstoeslag zijn randvoorwaarden op het vlak van milieu, dierenwelzijn en voedselveiligheid verbonden. Deze randvoorwaarden worden aangeduid met de term cross compliance.



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 Universiteit en Researchcentrum. Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen de Social Sciences Group.

Meer informatie: [www.lei.wur.nl](http://www.lei.wur.nl)

