

Ontkoppelen of koppelen, de juiste keuze?

Monitoring nationale keuzes hervormd landbouwbeleid



LEI

WAGENINGEN UR

Ontkoppelen of koppelen, de juiste keuze?

Monitoring nationale keuzes hervormd
landbouwbeleid

R.W. van der Meer

C.J.A.M. de Bont

J. Bolhuis

H.A.B. van der Meulen

Rapport 2008-009

Projectcode 4047700

Mei 2008

LEI, 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 Sectoren en bedrijven.

Foto: Shutterstock

Ontkoppelen of koppelen, de juiste keuze?; Monitoring nationale keuzes hervormd landbouwbeleid

Meer, R.W. van der, C.J.A.M. de Bont, J. Bolhuis en H.A.B. van der Meulen
Rapport 2008-009

ISBN/EAN 978-90-8615-224-7; Prijs € 17 (inclusief 6% btw)

95 p., fig., tab., bijl.

Sinds 2006 wordt door Nederland het hervormde Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) toegepast. Naast Europees vastgestelde richtlijnen mochten nationale keuzes worden gemaakt. De invloed van deze keuzes op: inkomen producenten, toeleverende- en verwerkende industrie, marktgerichtheid en duurzaamheid zijn geanalyseerd voor de sectoren : akkerbouw, melkvee- en vleesveehouderij.

The Netherlands is applying the reformed Common Agricultural Policy (CAP) with effect from 2006. Besides directives adopted at European level, national choices could be made. The impact of these choices on: producers' income, supplying and processing industries, market orientation and sustainability are analyzed for the sectors: arable farming, dairy farming and livestock farming for meat.

Bestellingen

Telefoon: 070-3358330

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

© LEI, 2008

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



Het LEI is ISO 9000 gecertificeerd.

Inhoud

	Woord vooraf	6
	Samenvatting	7
	Summary	12
1	Inleiding	16
	1.1 Aanleiding	16
	1.2 Probleemstelling	17
	1.3 Doelstelling	17
	1.4 Effecten	17
	1.5 Afbakening	17
	1.6 Leeswijzer	18
2	Hervormd landbouwbeleid en nationale keuzes	19
	2.1 Inleiding	19
	2.2 Hervormingen van het landbouwbeleid	19
	2.3 Doelstellingen van het landbouwbeleid	20
	2.4 Nationale keuzes	21
3	Onderzoeksvragen en aanpak	27
	3.1 Inleiding	27
	3.2 Ontkoppelde premies	27
	3.3 Gekoppelde premies	29
	3.4 Verduurzamen	31
4	Resultaten ontkoppelde premies	33
	4.1 Inleiding	33
	4.2 Akkerbouw	33
	4.3 Zuivel	45
	4.4 Zoogkoeien	57
	4.5 Schapen	61

5	Resultaten gekoppelde premies	65
5.1	Inleiding	65
5.2	Zetmeelaardappelen	65
5.3	Vlaszaaizaad	70
5.4	Vleeskalveren	72
5.5	Volwassen runderen	78
6	Resultaten verduurzamen	84
6.1	Inleiding	84
6.2	Verduurzamen van de landbouw	84
7.	Slotbeschouwing	87
	Literatuur en websites	88
	Bijlage	
1	Vragenlijst 'Marktgerichtheid bij aanpassing van het bouwplan'	91

Woord vooraf

In 2006 zijn de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in Nederland in werking getreden. De financiële steun die aan boeren werd verleend op basis van het areaal van een gewas, productie of aantal gehouden dieren, is grotendeels losgekoppeld van die productie. Binnen de Europees vastgestelde spelregels heeft elke lidstaat de mogelijkheid een aantal zogenaamde nationale keuzes te maken. Het ministerie van Landbouw Natuur, en Voedselkwaliteit heeft het LEI opdracht gegeven een analyse te maken van de gevolgen van de nationale keuzes voor zowel primaire producenten als toelevende en verwerkende industrie. De resultaten van dit onderzoek kunnen worden gebruikt als input voor de 'Health Check' van het GLB in 2008. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een grote verscheidenheid aan bronnen, waaronder: CBS Landbouwtelling, Bedrijven-Informatienet van het LEI, Eurostat, Dienst Regelingen (LNV), interviews met stakeholders en een enquête onder akkerbouwers die deelnemen aan het Informatienet.

Het onderzoek is uitgevoerd door J. Bolhuis (prijs- en marktinformatie), C.J.A.M. de Bont (dierlijke sectoren), R.W. van der Meer (plantaardige sectoren en eindrapportage) en H.A.B. van der Meulen (projectleiding), allen werkzaam bij het LEI. Het onderzoek is begeleid door een commissie van LNV bestaande uit J.G. Deelen (opdrachtgever), G. van Leeuwen en J. van de Wijnboom.

Een woord van dank gaat uit naar de akkerbouwers die hebben deelgenomen aan de enquête en de Technisch Administratief Medewerkers van het LEI die de uitvoering ervan op zich hebben genomen.



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

Samenvatting

In 2006 is het systeem van toeslagrechten in werking getreden. Deze hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) houdt in dat premies die aan agrariërs worden betaald in principe worden losgekoppeld van de productie. Binnen de Europese regelgeving had elke lidstaat de mogelijkheid om zogenaamde nationale keuzes te maken. In dit rapport wordt beschreven wat de gevolgen zijn van de Nederlandse keuzes voor zowel de primaire producenten als de toeleverende en verwerkende industrie. De vragen die beantwoord dienden te worden zijn vastgelegd in een notitie van Directie Kennis van LNV (Arendse et al., 2005). Bij de beantwoording van de vragen is een relatie gelegd met de volgende doelstellingen van het hervormde landbouwbeleid:

- bevorderen van de marktgerichtheid van de productie;
- voorkomen van concurrentievervalsing;
- verduurzamen van de landbouw;
- op peil houden van de levensstandaard van producenten.

Ontkoppelde premies

In principe worden de premies niet langer uitbetaald op basis van de productie van een gewas of aantallen dieren, maar op basis van de gemiddelde ontvangen premies in de referentie jaren 2000-2002. Voor de runderslachtpremie, zetmeelaardappel- en vlaszaaizaadteelt is een uitzondering gemaakt (zie 'gekoppelde premies'). Door de ontkoppeling is de ondernemer niet langer verplicht om de premiewaardige gewassen te telen of dieren te houden om de toeslagrechten uitbetaald te krijgen. Dit moet resulteren in een meer marktgerichte landbouw, waarbij de levensstandaard van producenten op peil moet blijven. Bij de invoering van het nieuwe beleid is het zaak concurrentievervalsing (zowel tussen lidstaten als tussen sectoren) zoveel mogelijk te voorkomen. Tevens wordt beoogd de duurzaamheid van de landbouw te bevorderen.

In de *akkerbouw* is, afgezien van de hervorming van het suikerbeleid in 2006, de ontkoppeling met name van toepassing voor de graanteelt. In 2006 en 2007 is er sprake van een hogere graanprijs dan voor de ontkoppeling. De oorzaak hiervan is een toenemende vraag op de wereldmarkt en tegenvallende oogsten buiten Europa en staat los van de ontkoppeling. Door de stijgende prijzen is er geen sprake van een verslechtering van de inkomens die behaald wor-

den uit de graanteelt als gevolg van de ont koppeling. De ont koppeling heeft nog niet geleid tot een sterke verbetering van de marktgerichtheid bij de akkerbouwers. De arealen van de diverse akkerbouwgewassen fluctueren binnen normale bandbreedtes. De AGF-clausule, die verbiedt om grond waarop toeslagrechten rusten aan te wenden voor de teelt van aardappelen, groenten, fruit en andere blijvende teelten, beperkt de keuzevrijheid fors en werkt marktgerichtheid tegen. De AGF-clausule is in 2008 overigens afgeschaft.

Wat voor de graanprijzen geldt, geldt ook voor de prijs van *zuivel*. Met name in de tweede helft van 2007 is er een sterke stijging van de melkprijs. De redenen hiervoor liggen bij ontwikkelingen op de wereldmarkt. De ont koppelde zuivelpremie komt boven op de hogere zuivelprijs, waardoor de inkomensontwikkeling in de melkveehouderij positief is. De melkpremie is in 2007 ont koppeld, het door de EU laatst toegestane jaar voor ont koppeling. In andere landen is de premie eerder ont koppeld, dit heeft niet geleid tot concurrentievervalsing. Tot deze conclusie is gekomen op basis van een analyse van de melkproductie en aantal quotumhouders. De productie schommelt al jaren rond de maximaal toegestane hoeveelheid. De daling van het aantal Nederlandse quotumhouders tijdens de afgelopen jaren laat evenmin een trendbreuk zien. De invoering van de melkpremie had wel een verhogend effect op de lease- en aankooprijzen van quotum. Dit had beperkte gevolgen voor de kosten voor afschrijving en rente, maar dat effect is niet structureel. Als neveneffect van de ont koppeling werd vooraf genoemd dat melkveehouders de beslissing om het bedrijf te staken zouden uitstellen tot na de ont koppeling om nog te kunnen profiteren van de toeslagen. Deze ontwikkeling heeft zich in de praktijk niet voorgedaan doordat enerzijds de quotumprijzen daalden waardoor uitstel van bedrijfsbeëindiging resulteerde in een waardedaling van het bedrijf. Anderzijds heeft de verwachte saldodaling als gevolg van de ont koppeling zich niet voorgedaan vanwege de hoge zuivelprijzen, waardoor continuering van het bedrijf interessanter werd.

In België en Frankrijk is de premie voor *zoogkoeien* niet ont koppeld in tegenstelling tot Nederland. Dit heeft een nadelig effect op de concurrentiepositie van de Nederlandse veehouders. Het effect heeft geen grote invloed op het aanbod van Nederlandse dieren, omdat de alternatieve aanwendingsmogelijkheden voor het grasland waarop de zoogkoeien grazen beperkt zijn.

(Deels) gekoppelde premies

Nederland heeft ervoor gekozen om de premie voor vlaszaai zaad en kalfsvlees niet te ont koppelen. Bovendien is op Europees niveau besloten de premie voor zetmeelaardappelen gedeeltelijk te ont koppelen, mede op aandringen van Ne-

derland. Het doel van het gekoppeld laten is om de omvang van de toeleverende en verwerkende industrie op peil te houden en de inkomensdaling van de primaire producenten te beperken.

De gedeeltelijke koppeling van de premie van *zetmeelaardappelen* dient ervoor om de aanvoer van aardappelen aan de enige verwerker in Nederland, AVEBE, op peil te houden. AVEBE is voor de voorziening van grondstoffen grotendeels afhankelijk van aardappelen uit de regio (Drentse en Groningse Veenkoloniën). Deze concentratie hangt vooral samen met de grondsoort van het gebied, evenals met de hoge transportkosten voor aardappelen. Het zetmeelquotum beperkt de maximale hoeveelheid aardappelen waarvoor Europese steun wordt gegeven. Doordat de fysieke productie per hectare toeneemt, is er een trendmatige daling van het areaal. Hierin is geen trendbreuk waar te nemen. De gedeeltelijke koppeling heeft niet geleid tot een inkomensdaling. De koppeling maakt het onaantrekkelijker om over te stappen op andere gewassen waarvan het saldo hoger is dan het saldo van de zetmeelaardappelen exclusief premie. Waarschijnlijk is het effect hiervan beperkt doordat de mogelijkheden voor de teelt van alternatieve gewassen beperkt worden door de AGF-clausule en de grondsoort op de zetmeelaardappeltelende bedrijven.

Vlas wordt geteeld voor zowel de zaden als de vezels. Vlaszaad dat gecertificeerd wordt, kan worden verkocht als zaaizaad. De premie voor vlaszaaizaad is volledig gekoppeld gebleven. Het areaal vlas neemt af vanwege tegenvallende saldi en toenemende concurrentie van granen. Het areaal vlas dat geteeld wordt voor zowel de vezels als het zaaizaad nam minder hard af dan het totale vlasareaal. Dit is mede het gevolg van de koppeling van de premie. Toch heeft de dalende aanvoer van vlas al tot gevolg gehad dat enkele verwerkers de productie hebben gestaakt of verminderd.

Nederland is na Frankrijk de grootste producent van *vleeskalveren*. Beide landen kozen ervoor om de slachtpremie gekoppeld te houden. De concurrentieverhouding is hierdoor niet gewijzigd. Het merendeel van de kalveren wordt gehouden op contract voor integraties (ondernemingen die zorgen voor de toelevering van kalveren en melkpoeders aan de kalverhouders en zorgen voor de slacht en afzet van de vleeskalveren). Het aantal vleeskalveren dat in Nederland is geslacht nam af, terwijl het aantal gehouden dieren gelijk bleef. Dit betekent dat de export van levende dieren is toegenomen. Dit heeft geen gevolgen voor de verwerkende industrie in Nederland (de integraties), omdat deze ook de handel van kalveren op zich nemen. Ontkoppeling zal waarschijnlijk niet leiden tot een grote uitstroom van kalverhouders. Een reden hiervoor zijn de investeringen

die de laatste jaren gepleegd zijn in het kader van dierenwelzijn die nog niet zijn terugverdiend. Ook het feit dat de kalverhouders meestal toeslagrechten met speciale voorwaarden bezitten, maakt staken van de kalverhouderij financieel minder aantrekkelijk. De kalverhouders lijken niet tegen een ontkoppeling, mits dit in concurrerende landen ook gebeurt. De integraties zijn wel tegen en willen het voortbestaan van de slachtpremies handhaven zolang de melkquotering bestaat. De redenering hierachter is dat quotering leidt tot hogere prijzen van melkpoeder en nuchtere kalveren, dus voor hogere kosten voor de productie van kalfsvlees.

De slachtpremie voor volwassen runderen is evenals de kalverslachtpremie gekoppeld gehouden. Deze keuze heeft niet geleid tot een lager inkomen van de veehouders. De prijzen voor *vleesstieren* zijn sterk gestegen als gevolg van internationale marktontwikkelingen. De meeste vleesstieren zijn afkomstig van de krimpende melkveehouderij. Ontwikkelingen in de omvang van de melkveehouderij zijn daarom van meer invloed op de omvang van de vleesstierensector dan het premiestelsel. Ook in het buitenland lijkt de ontwikkeling van de omvang van de sector onafhankelijk te zijn van de manier waarop premies worden uitgekeerd.

Verduurzamen

Een jaar voor de invoering van het GLB besloot de Nederlandse regering de minimale breedte van *braakstroken* te verkleinen van 10 tot 5 meter. De reden hiervan is dat er minder landbouwgrond uit productie genomen hoeft te worden om te voldoen aan de minimumbreedte voor braakstroken, waardoor er mogelijk meer grond braak wordt gehouden langs slootkanten. De veronderstelling is dat er hierdoor minder gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen in het oppervlaktewater komen en dus de duurzaamheid van de landbouw op het gebied van milieu wordt vergroot. De maatregelen hebben geleid tot een toename van het aandeel van smalle braakstroken in het totale areaal braak. In absolute zin is het areaal smalle braakstroken in 2007 ook toegenomen ten opzichte van 2004. Als ervan uitgegaan wordt dat deze stroken voornamelijk langs slootkanten liggen, heeft de maatregel dus bijgedragen aan de verduurzaming van de landbouw.

Maatregelen om *erosie* te voorkomen op daarvoor gevoelige gronden (met name in Zuid-Limburg) zijn ondergebracht in de cross compliance voorwaarden. Dit betekent dat overtreders van de voorschriften naast de al bestaande sanctiemogelijkheden ook gekort kunnen worden op de uitbetaling van de toeslagrechten. De extra sanctiemogelijkheid moet leiden tot minder overtredingen. In

2005 werden er echter geen overtredingen geconstateerd. De extra sanctiemogelijkheid zal niet leiden tot betere naleving.

Summary

Decoupling or coupling, the correct choice?

Monitoring national choices under the reformed agricultural policy

The system of single farm payments came into operation in 2006. This reform of the Common Agricultural Policy (CAP) means that, in principle, premiums that are paid to farmers are decoupled from production. Under the European regulations, each member state had the possibility of making national choices. This report describes the consequences of the Dutch choices both for the primary producers and for the supplying and processing industries. The questions that need to be answered are contained in a memorandum from the Knowledge Directorate of the Ministry of Agriculture, Nature Management and Food Quality (Arendse et al., 2005). The answers to the questions establish a relationship with the following objectives of the reformed agricultural policy:

- promotion of the market orientation of production;
- prevention of unfair competition;
- making agriculture sustainable;
- maintaining the living standard of producers.

Decoupled premiums

In principle, the premiums are no longer paid out on the basis of the production of a crop or numbers of animals, but on the basis of the average premiums received in the reference years 2000-2002. An exception was made for the slaughter, starch potato and linseed premiums (see 'coupled premiums').

Thanks to the decoupling, the farmer is no longer obliged to grow the premium-earning crops or to keep premium-earning animals in order to receive the single farm payments. This should result in more market-oriented agriculture, while guaranteeing the living standard of producers. With the introduction of the new policy, it is important to prevent unfair competition (both between member states and between sectors) as far as possible. At the same time, the aim is to promote the sustainability of the agriculture.

In *arable farming*, apart from the reform of the sugar policy in 2006, the decoupling is applicable, in particular, to cereal growing. In 2006 and 2007, there was a higher grain price than before the decoupling. The cause of this was an

increasing demand on the world market and poor harvests outside Europe and is not related to the decoupling. Thanks to the rising prices, there has not been any deterioration in the incomes earned from cereal growing as a result of the decoupling. The decoupling has not yet led to a marked improvement in market orientation among arable farmers. The areas of the various arable crops fluctuate within the normal ranges. The potatoes, vegetables and fruit clause, which forbade the use of land covered by single farm payments for the growing of vegetables, fruit and other permanent cultures, greatly limited the freedom of choice and ran counter to market orientation. The potatoes, vegetables and fruit clause was abolished in 2008.

What applies to cereal prices, also applies to *dairy* prices. Particularly in the second half of 2007, there was a steep rise in the price of milk. The reasons for this lie in developments on the world market. The decoupled dairy premium comes on top of the higher dairy price, so that the income trend in dairy farming is a positive one. The milk premium was decoupled in 2007, the final year permitted by the EU for decoupling. In other countries, the premium was decoupled earlier; this did not lead to unfair competition. This conclusion was reached on the basis of an analysis of milk production and the number of quota holders. Production has been hovering around the maximum permitted volume for many years. The fall in the number of Dutch quota holders during the past few years is not a trend break either, although the introduction of the milk premium did lead to an increase in the lease and purchase price of quotas. This affected the depreciation and interest costs to a limited extent, but not structurally. It was predicted as a side effect of the decoupling that dairy farmers would postpone the decision to cease farming until after the decoupling in order to still be able to benefit from the supplements. This development has not occurred in practice, partly because quota prices were falling, so that postponing the termination of farming would have resulted in a fall in the value of the farm, and partly because the expected fall in the balance as a consequence of the decoupling has not occurred because of the high dairy prices, so that continuation of the farm business has become more interesting.

In contrast to the Netherlands, the premium for *suckler cows* has not been decoupled in France and Belgium. This has adversely affected the competitiveness of the Dutch dairy farmers. The effect has not greatly affected the supply of Dutch livestock, because the possibilities for alternative uses of the grassland grazed by the suckler cows are limited.

Coupled and partly coupled premiums

The Netherlands has chosen not to decouple the premiums for linseed and veal. Moreover, the decision has been taken at European level to partly decouple the premium for starch potatoes, partly at the insistence of the Netherlands. The purpose of leaving the premium coupled is to maintain the size of the supplying and processing industries and to limit the fall in the income of the primary producers.

The purpose of the partial coupling of the premium of *starch potatoes* is to maintain the level of supply of potatoes to the only processor in the Netherlands, AVEBE. The latter is largely dependent for its supply of raw materials on potatoes from the region (the peat colonies of Drenthe and Groningen). This concentration is related mainly to the soil type of the region and to the high transport costs for potatoes. The starch quota limits the maximum quantity of potatoes for which European support is given. Because the physical production per hectare is increasing, the area under the crop exhibits a falling trend and no trend break has been observed in this. The partial coupling has not led to a fall in income. The coupling makes it less attractive to switch to other crops for which the balance is higher than the balance for starch potatoes excluding premium. The effect of this has probably been limited because the possibilities for the cultivation of alternative crops are limited by the potatoes, vegetables and fruit clause and the soil type of the starch potato-growing farms.

Flax is grown both for its seeds and its fibres. Certified linseed can be sold as sowing seed. The premium for linseed for sowing has remained fully coupled. The area under flax is decreasing because of disappointing balances and increasing competition from cereals. The area under flax that is grown both for its fibres and the linseed declined less steeply than the total flax area. This is partly the consequence of the coupling of the premium. Nevertheless, the falling supply of flax has already resulted in some processors ceasing or reducing production.

The Netherlands is the largest producer of *veal calves* after France. Both countries elected to keep the slaughter premium coupled. The competitive position has not changed as a result. The majority of the calves are kept on contract for integrations. The number of veal calves slaughtered in the Netherlands has declined, while the number of animals kept has remained the same. This means that the export of live animals has increased. This has not affected the processing industry in the Netherlands (the integrations), because it also handles the trade in calves. Decoupling will probably not lead to a great outflow of veal farmers. One reason for this is the investments which have been made in the past few years in the context of animal welfare, which have not yet been earned

back. Also the fact that the veal farmers usually receive single farm payments with special conditions attached makes it financially less attractive to cease calf husbandry. The veal farmers do not seem to be opposed to a decoupling, provided it also occurs in competing countries. The integrations are opposed, however, and wish to maintain the continuation of the slaughter premiums for as long as milk quotas continue. The reasoning behind this is that quotas lead to higher prices for milk powder and newborn calves and thus to higher costs for the production of veal.

The slaughter premium for adult beef animals has remained coupled like the veal slaughter premium. This choice has not led to a lower income for the cattle farmers. The prices for *beef bulls* have risen steeply as a consequence of international market trends. The majority of beef bulls come from the shrinking dairy farming sector. Changes in the magnitude of the dairy farming sector therefore have a greater effect on the size of the beef bulls sector than the premium system. In other countries, too, the changes in the size of the sector appear to be independent on the manner in which premiums are paid out.

Sustainability

A year before the introduction of the CAP, the Dutch government decided to reduce the minimum width of *fallow strips* from 10 to 5 metres. The reason for this was that less agricultural land then needed to be taken out of production in order to satisfy the minimum width for fallow strips, so that more land could be kept fallow along the sides of ditches. The assumption is that, as a result, fewer pesticides and artificial fertilisers will find their way into the surface water and thus increase the sustainability of agriculture in the area of the environment. The measures have led to an increase in the proportion of narrow fallow strips in the total area of fallow. In absolute terms, the area of narrow fallow strips also increased in 2007 relative to 2004. If we assume that these strips are mainly situated along the sides of ditches, the measure has there contributed to increasing the sustainability of agriculture.

Measures to prevent *erosion* on land which is vulnerable to it (particularly in South Limburg) have been included in the cross compliance conditions. This means that farmers who contravene the rules can also have their single farm payments reduced in addition to the already existing sanction possibilities. The extra sanction possibility was intended to lead to fewer infringements. In 2005, however, no infringements were noted. The possibility of extra sanctions will not lead to better compliance.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Door de hervormingen van het Europese landbouwbeleid is in 2006 het systeem van toeslagrechten in werking getreden. Binnen dit Europese systeem heeft elke lidstaat de mogelijkheid enkele nationale keuzes te maken. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wil inzicht in de gevolgen van de, door Nederland, gemaakte keuzes. Dit inzicht is gewenst in verband met de 'Health Check' van het GLB (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) die in 2008 zal worden uitgevoerd. De evaluatie van de nationale keuzes van het hervormde GLB beperkt zich voor Nederland tot vier hoofdonderwerpen:

- *ontkoppelde premies*
premie worden niet langer uitbetaald op basis van de productie, maar als een inkomens toeslag op basis van referentie jaren (zie ook hoofdstuk 2). De premies zijn per 1 januari 2006 ontkoppeld, met uitzondering van de zuivelpremie; deze is ontkoppeld per 1 april 2007 (het eind van het EU-marktseizoen 2006/07);
- *gekoppelde premies*
er blijven gekoppelde premies: zetmeelaardappelen (60% gekoppeld), vlaszaai en slachtpremies voor rundvlees (100% gekoppeld). Ook de premie voor gedroogde voedergewassen wordt gedeeltelijk ontkoppeld. Evaluatie van deze keuze blijft achterwege, omdat dit geen nationale maar Europese keuze was;
- *braaklegregeling*
braakstroken smaller dan 10 m en breder dan 5 m tellen vanaf 2006 ook mee voor het tot uitbetaling laten komen van braaktoeslagrechten;
- *cross compliance*
om de toeslagrechten tot uitbetaling te laten komen, dient een ondernemer te voldoen aan eisen op het gebied van onder andere milieu, zogenaamde cross compliance. Een groot deel van de eisen is op EU-niveau vastgelegd. Als nationale keuze gelden de maatregelen tegen bodemerrosie (in de daarvoor gevoelige gebieden) en de verplichte inzaai van groenbemestingsgewassen op braakpercelen.

1.2 Probleemstelling

Welke invloed hebben de nationale keuzes die gemaakt zijn door Nederland in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op de primaire sector en toeleverende - en verwerkende industrie?

1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het uitvoeren van een monitoring van de nationale keuzes van het hervormd GLB waarbij de gevolgen van de nationale keuzes inzichtelijk zijn gemaakt. De monitoring heeft betrekking op de 4 hoofdonderwerpen zoals in hoofdstuk 1.1 weergegeven. De monitoring heeft betrekking op de eerste 2 jaren van het nieuwe beleid, dus 2006 en 2007. In de monitoring zal onder meer worden betrokken: ontwikkeling gewasarealen en aantallen dieren, prijzen van diverse agrarische producten en gevolgen voor de concurrentiepositie.

1.4 Effecten

De monitoring biedt inzicht in de gevolgen van de nationale keuzes. Dit kan als achtergrondinformatie meegenomen worden bij de Health Check die in 2008 zal plaatsvinden op Europees niveau. Tijdens deze Health Check worden de nationale keuzes geëvalueerd en indien gewenst zal LNV voorstellen doen tot aanpassing van de regelgeving.

1.5 Afbakening

In deze studie zijn de effecten geanalyseerd van de hervorming van het GLB. Hiervoor is de situatie voor de hervorming in beschouwing genomen en de situatie in de eerste twee jaren na de hervorming (indien voldoende data beschikbaar waren). Dat houdt in dat er slechts 2 jaar zijn verstreken sinds de invoering van het nieuwe GLB. De aanpassingen in de agrarische sector aan de nieuwe situatie hoeven daarom nog niet volledig te zijn doorgevoerd. Bovendien kunnen incidentele situaties zoals extreme weersomstandigheden en dierziekten invloed hebben op de ontwikkelingen in de agrarische sector. Het is niet mogelijk duidelijke

lijk onderscheid te maken tussen welk deel van de ontwikkelingen is toe schrijven aan deze incidentele factoren en welk deel het gevolg is van de hervormingen. Deze studie heeft daarom het karakter van een monitoring van de ontwikkelingen na de hervorming van het GLB en niet van een evalueatie van het nieuwe systeem.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de hervormingen van het landbouwbeleid en van de nationale keuzes. In hoofdstuk 3 zijn de nationale keuzes beschreven met de doelstelling en de methode van monitoring. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden de resultaten gepresenteerd van de monitoring voor respectievelijk ontkoppelde premies, (deels) gekoppelde premies en verduurzamen.

2 Hervormd landbouwbeleid en nationale keuzes

2.1 Inleiding

Om een monitoring uit te kunnen voeren is een goed beeld nodig van de redenen waarom gekozen is voor een bepaalde invulling van de nationale keuzes. Daarom worden in dit hoofdstuk de hervormingen van het landbouwbeleid beschreven (2.2) en de doelstellingen hiervan (2.3). In hoofdstuk 2.4 zijn de nationale keuzes beschreven.

2.2 Hervormingen van het landbouwbeleid

In 2003 is besloten het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid te hervormen, de zogenaamde Mid Term Review. Met ingang van 2006 zijn de productiegerelateerde premies omgezet in zogenaamde toeslagrechten. Het aantal toeslagrechten waarop een landbouwer recht heeft, is afhankelijk van het gemiddelde areaal subsidiabele gewassen of gemiddelde aantal subsidiabele dieren in de referentieperiode 2000-2002. De gemiddeld ontvangen premies in de referentieperiode bepalen de waarde van de toeslagrechten. Hierdoor ligt er geen directe relatie meer tussen de huidige productie en de huidige uitbetaling van de toeslagrechten. Wel geldt de eis dat de ontvanger van toeslagrechten voldoende grond in gebruik moet houden en of voldoende dieren moet houden. De AGF-clausule voorkomt concurrentievervalsing tussen boeren met en zonder toeslagrechten. Deze clausule houdt in dat op grond waarvoor toeslagrechten worden betaald geen aardappelen, groenten en fruit of blijvende teelten mogen worden geteeld. Dit voorkomt dat bijvoorbeeld aardappeltelers zonder toeslagrechten moeten concurreren met boeren die aardappelen telen op een areaal waarvoor zij toeslagrechten krijgen, omdat zij in de referentieperiode graan verbouwen. In november 2007 werd bekend dat met ingang van 2008 de AGF-clausule wordt opgeheven. Tijdens de periode waarin deze monitoring grotendeels is uitgevoerd (2006/2007), was deze afschaffing dus nog niet bekend.

Als een boer in de referentieperiode te maken had met verplichte braak, krijgt de ondernemer braaktoeslagrechten. Het gemiddelde braakareaal en braakpremie in de referentieperiode bepalen het aantal braaktoeslagrechten en de waarde daarvan. Om de braaktoeslagrechten tot uitbetaling te laten komen, moet een ondernemer grond braak laten. In het najaar van 2007 heeft de Europese Commissie besloten de verplichte braak te laten vervallen voor het teeltseizoen 2007/08.

Naast de gewone en braaktoeslagrechten bestaan er toeslagrechten met speciale voorwaarden. Deze toeslagrechten hebben een waarde van maximaal € 5.000 per stuk en komen vooral voor op veehouderijbedrijven met weinig grond en veel dieren. Om de speciale toeslagen tot uitbetaling te laten komen moet minimaal 50% van de grootvee eenheden uit de referentieperiode op het bedrijf aanwezig zijn.

Als een bedrijf meer dan € 5.000 aan toeslagen ontvangt, wordt er een modulatiekorting ingehouden over het bedrag dat uitgaat boven € 5.000. De korting bedraagt 3% in 2005 en loopt op naar 5% vanaf 2007. Met de opbrengst van de korting wordt het plattelandsbeleid medegefinancierd (tweede pijler van het GLB).

2.3 Doelstellingen van het landbouwbeleid

De doelstellingen van de hervormingen van het landbouwbeleid zijn de volgende (Arendse et al., 2005):

- bevorderen marktgerichtheid van de productie;
- voorkomen van concurrentievervalsing;
- verduurzamen van de landbouw;
- op peil houden van de levensstandaard van producenten.

Vergroten van de marktgerichtheid van de productie wordt gestimuleerd doordat boeren door de ont koppeling van de premies niet langer bepaalde gewassen hoeven te telen of dieren hoeven te houden om in aanmerking te komen voor premies. Zij zijn dus meer vrij in de keuze van de gewassen die zij gaan telen of de dieren die zij gaan houden. Zij kunnen produceren waaraan behoefte is in de markt. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de beperkingen die de AGF-clausule oplegt. Voorkomen van concurrentievervalsing behoort ook tot de doelstellingen van het landbouwbeleid. Door het besluit al dan niet te ont koppelen en het moment van ont koppelen mogen geen concurrentievoordelen of -nadelen ontstaan ten opzichte van andere EU-landen. Een derde doelstelling

van het landbouwbeleid is het verduurzamen van de landbouw. Dit tracht men te bereiken door voorwaarden te verbinden aan de uitbetaling van de toeslagrechten onder andere op het gebied van duurzaamheid. Deze voorwaarden worden cross compliance voorwaarden genoemd. Hoewel de hervorming Europees is bepaald, heeft elk land binnen bepaalde grenzen, mogelijkheden om af te wijken van de Europese invulling. De vierde doelstelling van het beleid is het handhaven van een zekere levensstandaard voor de boeren. Dit gebeurt doordat de (deels) ontkoppelde premies als inkomenstoelage worden uitgekeerd.

2.4 Nationale keuzes

2.4.1 Ontkoppelde premies

Granen

De premies voor granen mogen voor 25% gekoppeld blijven. Nederland heeft gekozen om de graanpremie volledig te ontkoppelen. In bijvoorbeeld Frankrijk is de premie wel deels gekoppeld gebleven.

Zaaizaden

De premie voor zaaizaden is volledig ontkoppeld met uitzondering van vlaszaai-zaad (zie 2.4.2). Het was ook mogelijk geweest om de steun voor meerdere soorten zaaizaden gekoppeld te houden. Diverse landen hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Zoogkoeien

De ont koppeling van de zoogkoeienpremie zorgde voor de nodige discussie. De reden hiervoor is dat veel zoogkoeien zijn ingeschaard in natuurterreinen. Het grasland dat in de referentieperiode gepacht werd door de veehouder telde mee bij het bepalen van het subsidiabele areaal. Als de boeren na de referentieperiode niet meer de mogelijkheid van de landeigenaren krijgen hun vee in te scharen in de natuurterreinen, hebben ze wellicht te weinig grond om de toeslagrechten tot uitbetaling te laten komen. Als de toeslagrechten 3 jaar niet gebruikt worden, komen die toeslagrechten zelfs te vervallen. Veehouders kunnen daarom door een gebrek aan grond inkomsten mislopen. In België en Frankrijk is de zoogkoeipremie niet ontkoppeld.

Zuivel

Door de ont koppeling van de melkpremie in 2007 heeft Nederland gekozen voor het laatst mogelijke jaar. Andere landen met ont koppeling in 2007 zijn Griekenland, Oostenrijk en Portugal (EC, 2007). In Denemarken, Duitsland, Ierland, Luxemburg, het VK en Zweden werd al bij de eerste mogelijkheid, in 2005, ont koppeld. België, Frankrijk, Finland, Italië en Spanje volgden in 2006. Het jaar van ont koppelen van de melkpremie is vaak hetzelfde als het jaar van invoering van de bedrijfstoelagen in een lidstaat (bijvoorbeeld in Duitsland beide in 2005), maar soms is de melkpremie pas ont koppeld in het volgende jaar, zoals in Nederland. In dit onderzoek wordt geanalyseerd of deze keuze gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van de Nederlandse zuivelsector.

Schape

De lidstaten mogen de premie voor schape voor 50% gekoppeld houden. Nederland heeft ervoor gekozen de premie volledig te ont koppelen. In Frankrijk en Spanje, belangrijke afzetlanden voor Nederland, is de premie wel voor 50% gekoppeld gebleven.

2.4.2 Gekoppelde premies

Bij een aantal gewassen/diergroepen koos Nederland ervoor om de premies geheel of gedeeltelijk gekoppeld te houden. De reden voor koppeling in het algemeen is: voorkomen dat de werkgelegenheid in de betreffende sectoren (inclusief toelevering en verwerking) afneemt in de periode tussen 2006 en 2009.

Zetmeelaardappelen

Mede op aandringen van Nederland bleef in alle EU-landen de steun voor de zetmeelaardappelteelt voor 60% gekoppeld aan de productie. De resterende 40% wordt ont koppeld en opgenomen in de toeslagen. De achterliggende reden hiervoor was dat de zetmeelaardappelverwerkende industrie voor haar voortbestaan afhankelijk is van de aanvoer van zetmeelaardappelen. Door de gedeeltelijke koppeling is er een betere garantie dat het zetmeelaardappelareaal op peil blijft en tracht men de concurrentiepositie en de bedrijfsomvang van de zetmeelverwerkende industrie in Nederland op peil te houden.

Vlas

Een volledige ont koppeling van de premie voor de productie van vlaszaaizaad zou mogelijk tot gevolg hebben dat dergelijke maatregelen tot 'distorsies kunnen leiden indien de lidstaten op verschillende wijze met ont koppeling omgaan'

(Veerman, 2004). Om een verslechtering van de concurrentiepositie te voorkomen, is besloten de premie voor vlaszaai zaad gekoppeld te houden. Voor vlaszaai zaad geldt een gekoppelde premie van 28,38 euro/100 kilo zaai zaad. Dit komt neer op gemiddeld ongeveer 280 euro/ha. Ook in België en Frankrijk de belangrijkste vlasproducerende landen, is de vlaszaai zaad steun gekoppeld gebleven. De hectarepremie die bestond voor de vlasvezelteelt is wel ontkoppeld en opgenomen in de bedrijfstoelag.

Rundvlees

Voor (volwassen) runderen hadden de lidstaten een keuze uit verschillende premiestelsels als volledige ontkoppeling ongewenst werd geacht:

- zoogkoeienpremie maximaal 100% en slachtpremie volwassen runderen maximaal 40%;
- slachtpremie volwassen runderen maximaal 100%;
- speciale premie (stierenpremie) maximaal 75%.

Nederland koos voor de tweede optie. Enkele andere EU-landen, waaronder België en Frankrijk, kozen voor de eerste optie (zie tabel 2.1), terwijl Duitsland geen dier- of slachtpremies heeft gehandhaafd.

De in 2004 door Nederland gemaakte keuze voor het volledig continueren van de slachtpremie voor volwassen runderen, naast die voor vleeskalveren, heeft te maken met de dan ontstane mogelijkheid om premiegelden over te hevelen van runderen naar kalveren. Dit was nodig in verband met de uitbraak van MKZ in 2001, één van de referentie jaren voor de vaststelling van de toeslagen. Een andere overweging om slachtpremie voor volwassen runderen gekoppeld te houden was dat hierdoor werd voorkomen dat het slachten van dieren op jongere leeftijd (met premie) zou worden gestimuleerd.

Bij de vleesstieren en de zoogkoeien moet wel rekening worden gehouden met de door Nederland gemaakte afweging ten opzichte van de andere opties in de 'rundvleespremie sfeer'. Voor de vleesstieren bestond de mogelijkheid om de speciale premie voor maximaal 75% te handhaven, maar dan zou de slachtpremie voor volwassen runderen niet gecontinueerd kunnen worden. Een andere optie tegenover het volledig voortzetten van de slachtpremie voor volwassen runderen was het handhaven van de zoogkoeienpremie. In het laatste geval zou de slachtpremie voor volwassen runderen wel blijven gelden, maar op een lager niveau, namelijk van 40%.

Bij *kalfsvlees* kan gekozen worden voor een koppeling van de slachtpremie tot maximaal 100%. Naast Nederland hebben België en Frankrijk hiervoor gekozen, maar Duitsland niet (tabel 2.1). De kalverslachtpremie blijft gekoppeld om de concurrentiepositie van Nederland niet in gevaar te brengen. Als gevolg hiervan is ook de slachtpremie van volwassen runderen gekoppeld gehouden. Dit is gedaan om te voorkomen dat bedrijven die in aanmerking komen voor een ontkoppelde runderslachtpremie dieren jonger gaan afmesten waardoor ze ook in aanmerking komen voor een gekoppelde kalverslachtpremie.

Tabel 2.1	Koppeling van directe betalingen aan de productie (%) per land in de EU-15, in 2006									
	BL	DK	ES	FR	NL	AT	PT	SE	FI	OV
Zoogkoeienpremie	100	-	100	100	-	100	100	-	-	-
Slachtpremie voor volwassen runderen	-	-	40	40	100	40	40	-	-	-
Speciale stierenpremie	-	75	-	-	-	-	-	75	75	-
Slachtpremie voor kalveren	100	-	100	100	100	100	100	-	-	-

BL: België, DK: Denemarken, ES: Spanje, FR: Frankrijk, NL: Nederland, AT: Oostenrijk, PT: Portugal, SE: Zweden, FI: Finland, OV: Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Verenigd Koninkrijk
Bron: EC (2006).

In tabel 2.2 staan per premieregeling voor runderen de bedragen en vervolgens de effecten van de plafondkorting plus de 3% modulatiekorting op de te betalen premies in 2005, dus vóór de wijzigingen van het GLB. De beschikbare bedragen (plafonds) per regeling zijn voor Nederland vastgesteld op basis van de referentiejaren 2000-2002. De hoogte van de korting wordt bepaald aan de hand van de goedgekeurde aanvragen voor de desbetreffende premie, in dit geval voor het jaar 2005. Voor de slachtpremie voor volwassen runderen geldt dat vanwege de MKZ-uitbraak in de referentiejaren een bedrag van 10 miljoen euro is overgebracht naar de slachtpremie voor kalveren.

Tabel 2.2 Europese premies voor runderen in Nederland in 2005				
Regeling	Plafond 2005 (mln. euro)	Korting (%)	Bedrag per dier voor korting (euro)	Bedrag per dier na korting (euro)
Slachtpremie volwassen runderen a)	62,20	12,25	80,00	68,09
Nationale envelop slacht vrouwelijk b)	23,90	0	34,65	33,61
Nationale envelop slacht mannelijk	23,90	0	63,35	61,45
Nationale envelop zoekoeien	23,90	0	16,85	16,34
Mannelijke runderen	20,40	38,50	210,00	125,28
Zoogkoeien	10,90	5,80	200,00	182,75
Extensivering: hoog bedrag c)	0,90	71,60	80,00	22,04
Extensivering: laag bedrag	0,90	71,60	40,00	11,02
Totaal	118,30			

a) Niet ontkoppeld per 2006; b) De nationale envelop (bedrag dat lidstaten vrij kunnen besteden binnen Europees bepaalde criteria) wordt in combinatie met slacht- en zoekoeipremie betaald en niet apart gekort; c) Premie voor runderen indien het aantal Grootvee Eenheden/ha onder de drempelwaarde blijft
Bron: LNV, Dienst Regelingen, 12-04-2006.

2.4.3 Verduurzamen

Eén van de doelstellingen van het landbouwbeleid is het verduurzamen van de landbouw. In het kader van dit onderzoek worden hiervan twee aspecten uitgelicht: ten eerste de wijziging in de braaklegregeling en ten tweede de cross compliance voorwaarde met betrekking tot bodemerosiegevoelige grond.



Braaklegregeling

In 2005 (dus nog voor de hervormingen van het GLB) besloot Nederland om boeren de mogelijkheid te geven de groene braakstroken te versmallen tot vijf meter. Voordien was de minimale breedte 10 m. Het doel van deze keuze is om een groter deel van de slootkanten te laten grenzen aan groene braak. De braakstroken mogen niet bemest of behandeld worden met gewasbescher-

mingsmiddelen. Hierdoor is de kans kleiner dat er meststoffen door te ruim strooien of gewasbeschermingsmiddelen als gevolg van drift in het oppervlaktewater terecht komen.

Cross compliance

In het kader van cross compliance geldt een verbod op het toepassen van zwarte braak op erosiegevoelige gronden die voorkomen in Zuid-Limburg. Ook mogen op deze gronden geen kerende grondwerkzaamheden worden uitgevoerd. Door deze voorwaarden onder de cross compliance te brengen is het mogelijk bij overtreding van de regels sancties op te leggen door te korten op de uitbetaling van toeslagrechten. Dit is een extra sanctiemogelijkheid bovenop de al bestaande sanctiemogelijkheden. Door deze extra sanctiemogelijkheid zou de naleving verbeterd moeten worden.

3 Onderzoeksvragen en aanpak

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de monitoringsvragen die de nationale keuzes oproepen uitgelicht. De drie hoofdonderwerpen: ontkoppelde premies, (deels) gekoppelde premies en verduurzamen (braaklegregeling en erosiebestrijding) komen achtereenvolgens aan bod. De nationale keuzes worden gerelateerd aan de doelstellingen van het hervormde landbouwbeleid. De gekozen aanpak voor de monitoring van de nationale keuzes is eveneens in dit hoofdstuk beschreven.

De onderzoeksvragen zijn gebaseerd op de notitie van Arendse et al. (2005) en worden cursief weergegeven; de nummering van de vragen in dit rapport is overgenomen uit die notitie.

3.2 Ontkoppelde premies

3.2.1 Beperken inkomensdaling

Door het ontkoppelen van premies voor akkerbouwgewassen, melk en vlees daalt het saldo van deze activiteiten. De toeslagrechten compenseren dit saldo-verlies deels, want door onder andere modulatiekorting is de compensatie niet één op één. De vraag is of de ontkoppeling gevolgen heeft voor de inkomens die te behalen zijn op de primaire bedrijven. Het beleid is erop gericht om de inkomensdaling beperkt te houden.

Vraagstelling

2.2.0 In welke mate is de inkomensdaling van primaire agrarische bedrijven beperkt gebleven?

2.2.1 In welke mate hebben de ontkoppelde premies bijgedragen aan beperking van de inkomensdaling op agrarische bedrijven?

Aanpak

In plaats van inkomens, zijn prijzen van graan, consumptieaardappelen, rundvlees, schapen en zuivel geanalyseerd. De achtergrond van de prijsontwikkeling

is beschreven en of deze ontwikkeling mogelijk het gevolg is van de wijzigingen in het GLB.

3.2.2 Verbeteren marktgerichtheid

Doordat de premies niet langer gekoppeld zijn aan de productie, is de ondernemer niet langer verplicht de productie te handhaven om in aanmerking te komen voor toeslagen. Zodoende heeft de ondernemer de mogelijkheid de productie af te stemmen op de vraag vanuit de markt. Hebben er inderdaad verschuivingen in de productie plaatsgevonden als gevolg van de ont koppeling en hebben ondernemers bewust gekozen voor een meer marktgerichte productie?

Vraagstelling

2.1.0 In welke mate is er op agrarische bedrijven (die bedrijfstoelagen ontvangen) sprake van meer marktgerichte productie?

2.1.1 In welke mate hebben de ont koppelde premies bijgedragen aan een meer vrije productiekeuze op agrarische bedrijven?

Aanpak

Verschuivingen in de productie tussen regio's zijn m.b.v. de Landbouwtelling in beeld gebracht. Door het uitvoeren van een enquête onder deelnemers van het Bedrijven Informatienet van het LEI is geprobeerd inzicht te krijgen in de reden waarom ondernemers gekozen hebben voor een wijziging van het bouwplan. Zijn de wijzigingen in het GLB hierbij van doorslaggevend belang geweest of spelen ook andere overwegingen een belangrijke rol? De vragenlijst die hierbij gehanteerd is, is als bijlage 1 toegevoegd.

3.2.3 Neveneffecten van ont koppeling

Vraagstelling

2.3.1 Welke neveneffecten zijn te verwachten bij het ont koppelen van de premies voor akkerbouwgewassen, vleesrunderen, zoogkoeien en schapen?

2.3.2 Welke onverwachte neveneffecten zijn opgetreden bij de uitvoering van het ont koppelen van de premies voor akkerbouwgewassen, vleesrunderen, zoogkoeien en schapen?

2.3.3 Wat zijn de effecten in 2005 en 2006 voor de zuivelsector van het besluit om per 2007 te ont koppelen?

2.3.4 Wat zijn de effecten van de onzekerheid als gevolg van het later ontkoppelen van de zuivelsector in 2007 en de vleessector in 2008?

Aanpak

De verwachte effecten zijn de effecten zoals die in de literatuur beschreven zijn in verkennende studies naar de effecten van de hervormingen van het landbouwbeleid. Op basis van analyses van arealen en aantallen dieren en interviews met stakeholders kan geanalyseerd worden of de verwachte effecten ook daadwerkelijk opgetreden zijn. Als er andere effecten opgetreden zijn, is er dus sprake van onverwachte effecten van het beleid.

3.3 Gekoppelde premies

Gekoppelde premies gelden nog voor zetmeelaardappelen, vlaszaaizaad en vleesvee. De koppeling was bedoeld om te voorkomen dat de verwerkende industrie te maken krijgt met een grote daling van het aanbod van grondstoffen.

3.3.1 Handhaven omvang toeleverende en verwerkende industrie

Vraagstelling

1.1.0 In welke mate is de omvang van de toeleverende en de verwerkende industrie betreffende aardappelzetmeel, vlaszaaizaad en kalfsvlees behouden gebleven?

1.1.1 In welke mate heeft het gekoppeld houden bijgedragen aan een beperkte verandering in de omvang van het aanbod van producten op de agrarische markt?

Aanpak

Als indicatie voor het bereiken van deze doelstelling wordt de afzet van de betreffende industrieën gezien. Ook het verloop van de werkgelegenheid in de verwerkende industrie kan als indicatie dienen voor het al dan niet bereiken van de doelstelling. Op basis van informatie uit bijvoorbeeld jaarverslagen en interviews met deskundigen is vastgesteld of de doelstelling bereikt is. Ook het aantal gehouden dieren vormt een indicatie voor het op peil blijven van het aanbod.

3.3.2 Handhaven levensstandaard producenten

Door de koppeling van de premies wordt de marktwerking beperkt voor de betreffende gewassen en dieren. Dit heeft mogelijk gevolgen voor het inkomen dat de primaire producenten weten te behalen.

Vraagstelling

1.2.1 In hoeverre heeft het gekoppeld houden het inkomen van primaire bedrijven bepaald (positief dan wel negatief)?

Aanpak

Prijzontwikkelingen van gekoppelde gewassen en dieren zijn geanalyseerd. De prijsontwikkeling is gerelateerd aan de premie. Op basis hiervan kan een indicatie worden gegeven of de compensatie voldoende is om een eventueel opbrengstverlies te compenseren.

3.3.3 Neveneffecten van koppeling

De effecten van de gedeeltelijke of volledige koppeling zijn deels voorspeld, maar er kunnen ook onverwachte effecten zijn opgetreden.

Vraagstelling

1.3.1 In welke mate is het verwachte neveneffect in de kalfsvleessector, namelijk anticiperen op ontkoppeling van de slachtpremie in 2009, bereikt?

1.3.2 Welke (andere) neveneffecten zijn er te verwachten bij de uitvoering van het niet ontkoppelen van de slachtpremies voor rund- en kalfsvlees en hoe groot is de invloed ervan?

1.3.3 Welke onverwachte neveneffecten zijn opgetreden bij de uitvoering van het niet ontkoppelen van de slachtpremies voor rund- en kalfsvlees en welke invloed hebben ze gehad?

Aanpak

Op basis van literatuurstudie zijn enkele verwachte neveneffecten van de ontkoppeling geïdentificeerd. Op basis van onder andere interviews is nagegaan wat de daadwerkelijke effecten zijn en of er onverwachte effecten zijn opgetreden.

3.4 Verduurzamen

3.4.1 Braaklegregeling

De braakstroken die landeigenaren kunnen/moeten aanleggen vervullen een rol bij het verduurzamen van de landbouw. Omdat met ingang van 2005 de minimale breedte van de braakstroken is verkleind naar vijf meter, biedt dit mogelijkheden om meer braakareaal te laten grenzen aan slootkanten. Omdat braakstroken niet met meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen mogen worden behandeld, kan dit positieve effecten hebben op de hoeveelheid vervuilende stoffen in het oppervlaktewater. De doelstelling is een uitbreiding van het areaal braak langs slootkanten.

Vraagstelling

3.1.0 In welke mate is verduurzaming van de landbouw met kleinere/smaller braakstroken bereikt?

3.1.1 In hoeverre heeft het toezicht op de naleving van de versmalling van de braakstroken bijgedragen aan verduurzaming van de landbouwproductie?

Aanpak

Uit gegevens van DR (Dienst Regelingen) is af te leiden hoeveel areaal er jaarlijks braak wordt gelegd. Omdat ook het aantal relaties met een oppervlakte van smalle braakstroken van 10 m in 2004 en 5 m in de jaren erna bekend is, kan worden vastgesteld of aan de doelstelling is voldaan. In het kader van dit onderzoek wordt niet vastgesteld of er ook daadwerkelijk een milieueffect is opgetreden; er wordt enkel vastgesteld wat de ontwikkeling van het areaal braakstroken is.

Met betrekking tot het areaal braak gelden de volgende definities en afbakeningen. Braak waarvoor geen subsidie wordt aangevraagd, wordt niet meegeteld bij het areaal braak. Dit geldt ook voor grond die minder dan 6 maanden braak ligt. Alle braak is braak met groenbemester tenzij het zwarte braak is. Zwarte braak is enkel toegestaan in de volgende gevallen (LNV, 2006):

- als het een gecertificeerd biologisch bedrijf betreft;
- percelen waarop op last van de Plantenziektkundige Dienst bestrijding van quarantaineorganismen met zwarte braak nodig is;
- percelen waar op last van het HPA of het PT een teeltverbod geldt in verband met de bestrijding van knolcyperus.

3.4.2 Bodemerosie

In Zuid-Limburg zijn er gebieden als erosiegevoelig bestempeld, met name het gebied ten zuiden van Sittard. In deze gebieden gelden cross compliance voorwaarden om erosie te voorkomen. Door de voorwaarden met betrekking tot bodemerosie onder de cross compliance regeling te brengen zijn de sanctiemogelijkheden bij overtreding toegenomen. De doelstelling hiervan is een daling van het aantal overtredingen.

Vraagstelling

4.1.0 In welke mate is verduurzaming van de landbouw met betreffende maatregelen bereikt?

4.1.1 In hoeverre heeft het toezicht op de naleving van de cross compliance maatregelen bijgedragen aan verduurzaming van de landbouwproductie?

Aanpak

Uit gegevens van DR moet blijken of er ondernemers zijn die de regels hebben overtreden met betrekking tot bodemerosie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen overtredingen door ondernemers die wel en die niet in aanmerking komen voor toeslagrechten.

4 Resultaten ontkoppelde premies

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven die betrekking hebben op de nationale keuze om de premies te ontkoppelen van de productie. In hoofdstuk 4.2 komen de akkerbouwgewassen aan de orde. In hoofdstuk 4.3 worden de effecten op de zuivelsector beschreven. De gevolgen van de ontkoppeling voor de zoogkoeienhouderij zijn in hoofdstuk 4.4 beschreven. In hoofdstuk 4.5 ten slotte zijn de gevolgen voor de schapensector in beeld gebracht.

4.2 Akkerbouw

4.2.1 Beperken inkomensdaling

Eén van de doelstellingen van het landbouwbeleid is om de inkomensdaling voor de producenten te beperken. Dit is gedaan door de premies voortaan uit te keren als inkomens toeslagen. In dit hoofdstuk wordt voor de akkerbouwgewassen nagegaan wat de areaal- en prijsontwikkelingen zijn van enkele gewassen en of deze effecten zijn toe te schrijven aan de veranderingen van het GLB.

Granen

Grote graanproducerende landen in de EU zijn Duitsland, Frankrijk, Spanje en Polen (zie tabel 4.1). In 3 van de 4 grootste graanproducerende landen daalde het areaal graan in 2006 licht ten opzichte van 2005. In Polen is de productie wat uitgebreid. Nederland is op dit gebied maar een kleine speler. In Nederland is het grootste deel van het graan dat geteeld wordt tarwe en gerst (respectievelijk 141.100 en 44.600 ha in 2006). De graanproductie in Nederland is onvoldoende om in de eigen behoefte te voorzien. Om de tekorten aan te vullen worden jaarlijks aanzienlijke hoeveelheden tarwe en gerst uit ondermeer Duitsland en Frankrijk ingevoerd.

Tabel 4.1	Graanareaal van grote producenten in de EU (x 1.000 ha)			
	2003	2004	2005	2006
Frankrijk	9.000	9.300	9.200	9.100
Polen	8.200	8.400	8.300	8.400
Duitsland	6.800	6.900	6.800	6.700
Spanje	6.600	6.600	6.600	6.400
Nederland	220	218	216	213
EU-15	36.900	37.600	36.500	-

Bron: Eurostat.

Het grootste deel van de Nederlandse graanoogst en van de ingevoerde granen wordt afgezet naar de veevoederindustrie. Andere afzetkanalen zijn de maalderijen ten behoeve van de broodbereiding, de industrie voor zetmeelwinning en brouwerijen. Door de grote importen worden de ontwikkelingen van de graanprijzen in Nederland sterk bepaald door het prijsniveau in de naburige landen. De graanprijzen werden aan de onderkant van de markt gesteund door de mogelijkheid tot interventie. De interventieprijs van tarwe is vanaf 2003 tot 2006 niet aangepast en bedroeg € 101,31 per ton. De interventieprijs geldt voor de periode van 1 juli tot 1 november. Vanaf 1 november tot 1 juli wordt de interventieprijs maandelijks iets naar boven aangepast ter compensatie van de rente- en opslagkosten. In tabel 4.2 is de ontwikkeling van de prijzen van tarwe en gerst weergegeven vanaf oogstjaar 2003 tot en met 2006.

Tabel 4.2	Prijzen van granen (euro per 100 kg, franco geleverd pand afnemer, inclusief btw) per oogstjaar			
	2003	2004	2005	2006
Voertarwe	13,90	10,10	10,40	14,00
Voergerst	12,35	10,00	10,50	12,90
Brouwgerst	12,95	10,60	11,55	15,10

Bron: LEI.

Als gevolg van het warme weer in Midden- en Zuid-Europa en de aanhoudende droogte in grote delen van West-Europa viel de graanoogst in 2003 aanzienlijk lager uit dan gemiddeld. De geoogste hoeveelheid graan in de EU-15 bedroeg circa 190 miljoen ton. Het krappere aanbod van granen in de EU had tot gevolg dat de graanprijzen van oogst 2003 op een relatief hoog niveau lagen. Gunstige groeiomstandigheden en een iets groter areaal hadden tot gevolg dat de graanoogst in 2004 in de EU-25 flink toenam en een niveau bereikte van

284 miljoen ton (+ 46 miljoen ton). De ruime oogst had lage prijzen tot gevolg. Hoewel de graanoogst in de EU in 2005 met circa 27 miljoen ton afnam tot ruim 256 miljoen ton, trad in het prijsniveau weinig verbetering op. Aanhoudende dreiging van uitbraken van vogelgriep hadden een negatief effect op de consumptie van pluimveevlees waardoor de vraag naar graan vanuit de veevoederindustrie in het najaar van 2005 afnam. In het voorjaar van 2006 nam de dreiging af en herstelde de pluimveeconsumptie zich. Dit leidde tot een toenemende vraag naar granen waardoor de prijzen vanaf het voorjaar van 2006 aantrokken. Ook de toenemende belangstelling voor biobrandstoffen had een positief effect op het prijsniveau van de granen. De opgaande lijn in de prijzen zette zich in de tweede helft van 2006 versterkt voort. Aanhoudende droogte en hoge temperaturen in de zomer zorgden voor een aanzienlijk lagere graanoogst in de EU-25; 243 miljoen ton (Bron: website Coceral). De hogere prijzen waren het resultaat van een combinatie van tegenvallende oogsten op een aantal continenten en een toenemende vraag naar granen onder andere voor de productie van bio-ethanol. In 2007 zette de prijsstijging zich nog verder voort. De oogst-ramingen voor 2007 werden diverse keren naar beneden bijgesteld tot een oogstomvang in de EU van circa 257 miljoen ton. De verwachting is dat de opbrengstprijzen van tarwe en gerst dit 2007/08 ruim boven de 20 euro per 100 kg liggen en de prijs van brouwergerst zelfs boven de 25 euro per 100 kg. Door de gunstige prijzen en de afschaffing van de braakverplichting wordt een stijging van het areaal granen verwacht in 2008. Er is in het najaar van 2007 al aanzienlijk meer wintertarwe ingezaaid dan in voorgaande jaren.

De wereldmarktprijs voor granen laat eveneens een opwaartse lijn zien sinds 2006. Door een toenemende welvaart neemt de vraag naar vlees en dus veevoerders toe. Ook wordt er meer graan gevraagd voor de productie van biobrandstoffen. Tevens nemen de wereldwijde graanvoorraden af. De verwachting van de FAO en de OESO is daarom dat het areaal graan toeneemt, terwijl de prijzen op een gemiddeld hoger niveau zullen uitkomen dan de afgelopen jaren (FAO en OESO, 2007).

Grote prijsschommelingen van granen worden nauwelijks meer opgevangen door het op de markt brengen van interventiegraan of door graan ter interventie aan te kopen. De huidige interventievoorraad bestaat voornamelijk uit maïs. Opmerkelijk hierbij is dat in 2003 de voorraad voor een groot deel uit (Duits) rogge bestond. De EU-graanvoorraad was in 2004 op een dieptepunt na de geringere oogst als gevolg van de warme droge zomer van 2003 (tabel 4.3). Vanaf 2004 is de EU uitgebreid met 12 lidstaten. De toename van de

interventievoorraad is grotendeels toe te schrijven aan de mais die in Hongarije ter interventie is aangeboden. In 2007 is de voorraad weer substantieel afgenomen. Eind 2007 was de voorraad nog verder geslonken tot 0,5 miljoen ton.

Tabel 4.3	Hoogte van interventievoorraden in de EU (miljoen ton per juni)				
	2003	2004	2005	2006	2007
Tarwe	1,2	0	5,4	6,4	0,3
Gerst	0,9	0,2	1,1	2,3	0,3
Rogge	5,1	2,5	2,3	0,8	0,1
Mais	0,9	0	2,2	5,9	2,8
Totaal	8,1	2,7	11,0	15,4	3,5

Bron: Productschap Granen, Zaden en Peulvruchten.

De EU-graanvoorraden zijn in vergelijking met de oogstomvang van gemiddeld ruim 250 miljoen ton granen in de EU-25 vrij gering (circa 1,5 tot 6%). De verschillen in oogstomvang tussen opeenvolgende jaren blijken groter te kunnen zijn; zo was de oogst 2004 bijna 60 miljoen ton ofwel bijna 25% hoger dan die van 2003. Het gevoerde beleid om de interventievoorraden van graan tot een minimum te beperken kan in een situatie dat de graanoogst duidelijk achterblijft bij de normale omvang er toe bijdragen dat de prijzen sterk stijgen.

Het voorgaande komt erop neer dat de EU het aanhouden van interventievoorraden de laatste jaren als niet zinvol heeft beschouwd en niet als instrument heeft ingezet om de markten en prijzen te stabiliseren (zie ook hoofdstuk 4.3 Zuivel). Interventievoorraden werden veeleer gezien als een kostenpost (en in de publieke opinie een hinderlijk fenomeen voor het GLB). Het tegengaan van voorraadvorming respectievelijk het zo snel mogelijk ruimen ervan kreeg om die redenen voorrang. Zolang er voldoende aanbod van producten was, en dat is in feite vrijwel voortdurend vanaf de jaren zeventig het geval geweest, kon de EU deze benadering 'straffeloos' blijven volgen. Of dat nu verandert is de vraag. In de Health Check wordt door de EC voorgesteld om de functie van interventie-aankopen te beperken tot het oorspronkelijke doel: als veiligheidsnet. Er wordt gesuggereerd om de interventie op nul te zetten; alleen voor broodtarwe wordt een uitzondering gemaakt. Eén en ander betekent dat de EU in de toekomst meer fluctuerende prijzen tegemoet kan zien dan in het verleden het geval was.

Consumptieaardappelen

Hoewel voor consumptieaardappelen geen EU-premies zijn betaald, wordt in dit rapport toch aandacht besteed aan dit gewas. De reden hiervoor is dat consumptieaardappelen voor veel akkerbouwers een belangrijk gewas is met het oog op het inkomen. De ontkoppeling van de toeslagen voor diverse akkerbouwgewassen zou kunnen leiden tot een uitbreiding van het areaal consumptieaardappelen. Dit kan tot gevolg hebben dat de prijzen onder druk komen te staan. De AGF-clausule zou deze ontwikkeling overigens tegen moeten gaan.

Het areaal consumptieaardappelen in Nederland fluctueert de laatste jaren tussen 65.000 en 73.000 ha. Het areaal in 2007 bedroeg bijna 72.000 ha, wat een lichte toename is ten opzichte van 2005. Ongeveer een kwart van de consumptieaardappelen wordt afgezet als tafelaardappel. Het merendeel van de aardappelen vindt zijn weg naar de industrie en wordt als bewerkt product afgezet. De aardappelprijs in Nederland is vanwege de omvang van de aardappelverwerkende industrie sterk afhankelijk van het aanbod in Europa. De groeiomstandigheden in zowel Nederland als in de rest van Europa bepalen daarom voor een belangrijk deel de stemming op de aardappelmarkt.

Het jaar 2003 was voor de boeren een goed aardappeljaar vanwege de hoge prijzen, omdat de Europese productie door een droge zomer tegenviel. Het jaar daarop was de prijs door het ruime aanbod extreem laag. Een kleiner areaal en tegenvallende opbrengsten zorgden in 2005 voor een sterk prijsherstel. Het zeer warme en droge weer in grote delen van Europa had in juli 2006 tot gevolg dat de groei van de aardappelen bijna tot stilstand kwam. Later in het seizoen trad productieherstel op, maar bleek de uitval door kwaliteitsproblemen hoog. Voor de EU-15 wordt de totale productie van 2006 geraamd op circa 40 miljoen ton. Dit is bijna 10% lager dan in 2005. In de tweede helft van 2006 trokken de aardappelprijzen van de nieuwe oogst door de lage opbrengsten fors aan (tabel 4.4). De prijzen wisten het hoge niveau in de eerste helft van 2007 goed vast te houden. De prijsverwachtingen voor de oogst van 2007 zijn gematigd positief. De weersomstandigheden waren over het algemeen gunstig voor de aardappelteelt waardoor de opbrengsten hoger uitvallen met kwalitatief goede aardappelen. De prijs ligt vanwege het ruimere aanbod lager dan de prijzen van de jaren 2005 en 2006. Een eerste globale schatting aan het begin van het afzetseizoen is een prijs rond de 10 euro per 100 kg.

Bij de prijzen in tabel 4.4 moet wel rekening worden gehouden dat deze prijs geldt voor kwalitatief goede aardappelen. De prijs die een akkerbouwer gemiddeld kreeg voor een hectare aardappelen haalde dit niveau vaak niet. Veel ak-

kerbouwers sluiten aan het begin van het jaar contracten af met verwerkers. De prijs die in die contracten is overeengekomen kan daardoor beneden de marktprijs van vrije aardappelen liggen, vooral in jaren met een lage productie.

Tabel 4.4		Areaal in Nederland per kalenderjaar (ha) en prijzen per oogstjaar (euro per 100 kg, af boerderij inclusief btw) van consumptieaardappelen				
	2003	2004	2005	2006	2007 (v)	
Areaal	70.600	72.700	65.800	69.500	71.800	
Prijs	15,60	3,60	14,20	26,05	10,00	
Bron: Areaal CBS, Prijzen LEI, cijfers 2007 nog voorlopig.						

Conclusie

De prijsontwikkeling van consumptieaardappelen en granen is geanalyseerd. Doel hiervan is om in beeld te brengen of de prijzen wijzigen als gevolg van het nieuwe landbouwbeleid en of de ontkoppelde premies voldoende zijn om eventuele prijsdalingen op te vangen. De prijsontwikkelingen van deze gewassen lijken los te staan van de veranderingen in het beleid. Voor beide producten geldt dat de prijs op de Nederlandse markt vooral afhangt van Europese of zelfs mondiale ontwikkelingen op het gebied van vraag en aanbod. Weersomstandigheden zijn sterk bepalend voor de productie en daarmee ook de prijs. In de prijzen van aardappelen en granen zijn geen neerwaartse of opwaartse trends waarneembaar als gevolg van de wijzigingen in het landbouwbeleid. Door het afbouwen van de interventievoorraden van granen is de stabiliserende werking op de prijs hiervan verdwenen. Dit leidt tot een aanzienlijke toename van de volatiliteit van de graanprijzen.

4.2.2 Verbeteren marktgerichtheid

Door de ont koppeling van de premies van de productie van gewassen worden de saldi ontdaan van de premie. Dit kan invloed hebben op de keuze die boeren maken voor het vaststellen van hun bouwplan. Doelstelling van het beleid is om een meer marktgerichte landbouw te krijgen.

Zoals in het vorige hoofdstuk reeds is aangegeven, is het totale areaal graan in Nederland sinds 2005 niet sterk veranderd. Na een aanvankelijke daling in 2006, is het areaal in 2007 als gevolg van de goede saldi weer toegenomen. De toename ten opzichte van 2005 heeft zich niet in alle gebieden voorgedaan (tabel 4.5). In de Veenkoloniën en het Zuidwestelijk kleigebied, gebieden waar

een groot deel van het Nederlandse graanareaal is te vinden, nam het areaal wel verder toe. Met name in de veehouderijgebieden daalde het areaal granen. Dit kan het gevolg zijn van de regels rondom derogatie en het nieuwe mestbeleid (zie ook bij onderdeel snijmaïs).

Tabel 4.5 Totaal graanareaal per regio (ha)					
Regio	2003	2004	2005	2006	2007 (v)
Bouwhoek en Hogeland	16.700	16.400	17.400	17.300	18.200
Veenkoloniën	44.000	43.800	42.400	43.800	43.800
Oostelijk veehouderijgebied	22.500	21.300	20.300	19.400	18.300
IJsselmeerpolders	16.800	17.800	18.400	18.100	19.000
Westelijk Holland	10.300	10.200	10.500	10.600	10.100
Zuidwestelijk kleigebied	49.600	50.200	51.600	51.000	52.900
Zuidelijk veehouderijgebied	30.300	29.300	27.100	25.100	22.000
Overig Nederland	29.600	29.300	28.700	27.900	30.800
Totaal Nederland	219.800	218.300	216.400	213.200	215.100
Bron: CBS Landbouwtelling, cijfers 2007 voorlopig.					

Snijmaïs

Het areaal snijmaïs is na de hervorming van het landbouwbeleid gedaald tot 218.000 ha. Een jaar later is er weer meer maïs ingezaaid, namelijk ruim 220.000 ha. De wijziging van het mestbeleid speelt hierin een belangrijke rol. Veehouders moeten namelijk om in aanmerking te komen voor derogatie (verruiming van de maximale hoeveelheid drijfmest die per hectare mag worden aangewend) minimaal 70% van het areaal cultuurgrond als grasland gebruiken. Vooral in regio's met veel maïs (Oostelijk en Zuidelijk Veehouderijgebied) is er een duidelijke afname van het areaal snijmaïs ten opzichte van 2005 (tabel 4.6). Er zijn echter ook gebieden waar het areaal juist is toegenomen. De afname van het areaal voedergewassen, waarvan snijmaïs het voornaamste gewas is, ten voordele van grasland betekent een trendbreuk (Van Everdingen en De Bont, 2007). Door de ontkoppeling van de maïspremie hebben de veehouders financiële ruimte gekregen om maïsland in te ruilen voor grasland. Het maïsareaal kan

immers omgezet worden in grasland zonder de inkomsten uit de premies te verliezen.

Tabel 4.6 Areaal snijmais per regio 2003-2007 (ha)					
Regio	2003	2004	2005	2006	2007 (v)
Veenkoloniën en Oldambt	11.400	12.100	13.000	13.100	14.000
Noordelijk weidegebied	28.300	31.000	32.600	31.400	33.900
Oostelijk veehouderijgebied	66.900	68.300	70.400	64.000	64.000
Centraal veehouderijgebied	11.600	12.100	12.700	11.800	11.800
Rivierengebied	9.800	10.000	10.100	9.900	11.400
Zuidelijk veehouderijgebied	57.400	58.700	62.600	55.100	52.900
Overig Nederland	31.500	32.300	33.700	32.700	33.600
Totaal Nederland	216.900	224.500	235.100	218.000	221.600
Bron: CBS Landbouwtelling, cijfers 2007 nog voorlopig.					

De arealen van de grotere akkerbouwgewassen of gewasgroepen laten geen extreme stijgingen of dalingen zien sinds de hervormingen van het landbouwbeleid (tabel 4.7). Wel is er een afname te zien van het areaal peulvruchten en met name graszaad en een toename van het areaal koolzaad. Dit heeft niet zozeer te maken met de wijzigingen in het landbouwbeleid, maar met de saldoontwikkeling van de gewassen. De prijs van koolzaad is vanwege de toenemende vraag (mede door de Europese bijmengverplichting) voor de productie van bio-diesel flink gestegen. Het achterblijvende saldo en de risico's die de teelt van graszaad in vergelijking met de graanteelt met zich meebrengen, hebben geleid tot een forse afname van het areaal graszaad. Het areaal consumptie-aardappelen en zaaiuien is sinds 2005 toegenomen. Mogelijk is dit een eerste aanwijzing voor een toenemende marktgerichtheid.

Tabel 4.7	Areaal akkerbouwgewassen in Nederland (ha)				
	2003	2004	2005	2006	2007
Peulvruchten	5.400	900	21.500	39.200	70.500
Koolzaad	5.100	1.500	25.300	39.700	72.600
Graszaad	3.700	2.000	27.600	39.200	65.800
Pootaardappelen	2.700	3.300	26.100	37.400	69.400
Consumptie-aardappelen	2.500	3.300	20.000	36.700	72.400
Groenten a)	31.900	29.000	27.600	30.600	31.100
Zaaiuien	16.300	19.800	16.700	18.400	20.100

a) Akkerbouwmatige groenten: erwten groen te oogsten, knolselderij, krotten, poot- en plantui, schorseneren, spinazie, stamspertziebonen, suikermais, tuinbonen, winterpeen, witlofwortel, zilveruien
Bron: CBS Landbouwtelling, bewerking LEI. Cijfers 2007 zijn nog voorlopig.

Resultaten enquête

Uit de bedrijven van het Informatienet van het LEI is een willekeurige steekproef genomen van akkerbouwbedrijven die in 2005 marktorderingsgewassen teelden. Aan de ondernemers van deze bedrijven is een vragenlijst voorgelegd (zie ook bijlage 1) met betrekking tot het bouwplan in 2005, dus voor de hervorming van het GLB, en het bouwplan in 2007. Doel van de enquête was om na te gaan of de bouwplannen sterk gewijzigd waren en met welke reden het bouwplan was aangepast. De enquête is uitgevoerd onder een beperkte groep akkerbouwbedrijven; de resultaten zijn daardoor niet representatief te noemen voor de totale akkerbouwsector in Nederland. In totaal zijn van 47 bedrijven enquêtes retour ontvangen. De resultaten geven wel een indicatie van de reactie van akkerbouwers op de wijzigingen in het landbouwbeleid.

Van de respondenten zijn er 7 die het areaal graan hebben verkleind (tabel 4.8). De factoren die bij deze beslissingen de meest belangrijke rol hebben gespeeld zijn: bedrijfsverkleining, vruchtwisseling en overige redenen. Er zijn 17 bedrijven die het areaal suikerbieten hebben verkleind; vrijwel zonder uitzondering was de verlaging van het quotum hiervoor de belangrijkste reden. Bij de groep 'overige' gewassen zijn de redenen die belangrijk worden geacht meer divers. De daling van de opbrengsten wordt het belangrijkste geacht, gevolgd door factoren als, bedrijfsverkleining, vruchtwisseling en beschikbaarheid huurgrond (met name bij pootaardappelen).

Tabel 4.8	Reden 'behoorlijk' of 'veel' van belang bij verkleining areaal (%)		
Reden	Granen	Suikerbieten	Overig a)
Bedrijfsverkleining	20	12	19
Nieuwe mestwetgeving	0	0	6
Daling opbrengsten	0	6	25
Hoge kosten	5	0	13
Arbeidsinzet	0	0	6
Afzetproblemen	5	0	6
Vruchtwisseling	15	0	19
Geen contract meer	0	0	13
Teelttechnische problemen	30	0	6
Minder quotum	0	88	0
Beschikbaarheid huurgrond	5	0	19
Overig	10	0	6
Aantal bedrijven (absoluut)	7	17	16

a) Consumptie- en pootaardappelen, erwten, graszaad en waspeen.

Bij de granen heeft de verkleining van het areaal vooral te maken met teelttechnische aspecten en niet zo zeer met een meer marktgerichte productie. Ook de daling van het areaal suikerbieten wordt niet veroorzaakt door een nationale keuze, maar door Europees opgelegde krimp van het quotum. Bij de groep overige gewassen speelt de marktfactor 'daling opbrengsten' wel een belangrijke rol, maar zijn ook teelttechnische redenen vaak van belang.

Bij de 13 bedrijven die het areaal graan hadden uitgebreid gaf 46% aan dat teelttechnische redenen 'behoorlijk' tot 'veel' invloed hadden op de beslissing (tabel 4.9). Ook speelt mee dat het areaal noodzakelijk was om de toeslagrechten te kunnen verzilveren 31% noemt dit als een belangrijke reden. Deze bedrijven hebben dus juist het areaal subsidiabele gewassen uitgebreid als gevolg van het nieuwe landbouwbeleid. Er zijn bedrijven die het areaal suikerbieten hebben uitgebreid nadat ze quotum hadden bijgekocht. Voor deze bedrijven is de suikerbienteelt kennelijk lucratief. Bij de 'overige' gewassen zijn de belangrijkste redenen om het areaal uit te breiden: vruchtwisseling/bouwplan en bedrijfsvergroting, dus geen redenen die wijzen op een toenemende marktgerichtheid.

Hogere opbrengsten die als derde genoemd zijn, is wel een indicatie van meer marktgerichtheid.

Tabel 4.9 Reden 'behoorlijk' of 'veel' van belang bij vergroting areaal (%)			
Reden	Granen	Suikerbieten	Overig a)
Bedrijfsvergroting	23	29	29
Nieuwe mestwetgeving	0	29	0
Hogere opbrengsten	0	0	24
Besparen op kosten	0	0	0
Betere afzetmogelijkheden	0	0	6
Vruchtwisseling/bouwplan	23	14	38
Arbeidsinzet	8	0	9
Beter contract	0	0	6
Mechanisatie	0	0	3
Teelttechnische redenen	46	0	18
Huisverkoop	4	0	0
Meer quotum	0	43	3
Verzilveren toeslagrechten	31	0	0
Beschikbaarheid huurgrond	0	14	6
Anders	15	0	3
Aantal bedrijven (absoluut)	13	7	37

a) Consumptie- en pootaardappelen, erwten, graszaad, koolzaad, lelie, voedergewassen, schorseneren, uien, winterpeen.

In de enquête is gevraagd naar de belangrijkste bronnen die de ondernemers raadplegen bij het maken van een afweging over veranderingen in het bouwplan. Hierbij is gevraagd uit een lijst van bronnen de belangrijkste 3 te rangschikken. 'Afnemers' werden het vaakst op de eerste plaats gezet. Ook eigen inzicht werd vaak op 1 gezet, hoewel het geen optie was in de lijst met bronnen en dus onder 'anders' werd opgenomen. Als gekeken wordt naar het totaal aantal keren dat een bron een score heeft gekregen, zijn de afnemers de belangrijkste bron van informatie, gevolgd door collega's en vakbladen. Het belang van de afnemers en vakbladen als informatiebron wijst op een marktgerichte houding, terwijl 'eigen inzicht' meer op een interne bedrijfsbenadering wijst.

Conclusie

Op basis van de landbouwtelling tot en met 2007 kan worden geconcludeerd dat wijzigingen in arealen beperkt zijn gebleven. Dit is mede het gevolg van de AGF-clausule, die de keuzevrijheid op het gebied van te telen gewassen beperkt. Toch nam het areaal consumptieaardappelen en zaaiuien toe en daalde het areaal graszaad fors, onder andere vanwege de saldo ontwikkelingen van de betreffende gewassen. Dit kan wijzen op meer marktgerichtheid. De resultaten van de enquête (gehouden onder een beperkte groep Informatienet-deelnemers, dus niet representatief voor de totale akkerbouw) wijzen erop dat bedrijfsredenen zoals vruchtwisseling of bedrijfsvergroting cq. -verkleining vaak de belangrijkste overwegingen zijn om gewasarealen te wijzigen. Afnemers blijken een belangrijke informatiebron bij bouwplanwijzigingen. Dit wijst wel op een marktgerichte benadering. De ont koppeling heeft nog niet geleid tot een grote omslag in de marktgerichtheid. Dit is ook een proces dat tijd vergt.

4.2.3 Neveneffecten van ont koppeling

Door de ont koppeling van de premies kunnen er onverwachte effecten zijn opgetreden. In dit hoofdstuk worden enkele verwachte effecten beschreven; indien van toepassing zijn ook onverwachte effecten beschreven.

Voor de akkerbouwgewassen waarvan de premies per 01-01-06 zijn ont koppeld, is het niet langer nodig het gewas ook daadwerkelijk te telen om in aanmerking te komen voor toeslagrechten. Enkele verwachte effecten uit de literatuur zijn:

- voor de subsidiabele akkerbouwgewassen wordt een daling van het areaal verwacht als gevolg van de ont koppeling (De Bont et al., 2003b);
- grote areaalverschuivingen of uitbreiding in de consumptie- en pootaardappelteelt zijn vrijwel uitgesloten. De regelgeving in de EU-verordening verbiedt dat aardappelen, groenten en fruit geteeld mogen worden op grond waarop te verzilveren toeslagrechten rusten (Janssens en Prins 2004).

De eerste twee jaar van de ont koppeling heeft geen grote wijzigingen veroorzaakt in het areaal van de marktordeningsgewassen. Het areaal graszaad, peulvruchten, granen en vlas is afgenomen. Het areaal koolzaad nam sterk toe, maar dit is vooral veroorzaakt door de toenemende vraag naar dit product voor de productie van biodiesel. De graanprijzen trokken in 2006 flink aan en bewegen zich in 2007 op een recordniveau. Dit maakt deze gewassen aantrekkelijker om te telen, zelfs nu de premies ont koppeld zijn. De huidige prijsontwikkeling kan een belangrijke rol spelen bij de toekomstige ontwikkeling van het areaal.

Conclusie

Als gevolg van het ontkoppelen van de premies traden geen grote onverwachte effecten op. Verwacht werd dat verschuivingen in arealen beperkt zou blijven. Dit blijkt ook het geval te zijn. Door de hoge graanprijzen wordt voor het jaar 2008 wel een uitbreiding van het areaal granen verwacht. Ook het vervallen van de verplichte braak zal hieraan bijdragen. Daarnaast heeft het nieuwe mestbeleid invloed op het areaal granen.

4.3 Zuivel

4.3.1 Beperken inkomensdaling

De melkpremie is in 2007 ontkoppeld van de productie. Door de ont koppelde premie worden de melkveehouders deels gecompenseerd voor de daling van de melkprijs. Dit met als doel om de levensstandaard van de producenten op peil te houden.

De hervorming van het landbouwbeleid heeft geleid tot een verdere ont koppeling van de rechtstreekse steun aan de productie van melk. De interventieprijzen van mager melkpoeder zijn met 15% verlaagd. De jaarlijkse vermindering tussen 2004 en 2006 was 5%. De interventieprijs van boter zou met 25% dalen. Voor boter gold een jaarlijkse vermindering van de interventieprijs met 7% tussen 2004 en 2006; in 2007 is de prijs nogmaals met 4% verlaagd (tabel 4.10).

Na het verdwijnen van de interventievoorraad mager melkpoeder zijn als eerste van de zuivelproducten de prijzen van de poeders fors gestegen (vanaf de tweede helft van 2006), zowel op de wereldmarkt als in de EU. In vergelijking met de perioden met overschotproblemen (voorraden van ongeveer 1 miljoen ton van zowel boter als mager melkpoeder) voorafgaand aan de melkquotering, zijn de voorraden al enige jaren laag. De hier gepresenteerde omvang van de zuivelvoorraden kan worden gerelateerd aan de jaarlijkse productie van boter van circa 2 miljoen ton in de EU-25 en van ruim 1 miljoen ton mager melkpoeder. De mager melkpoederproductie is, vooral in 2004 en 2005 afgenomen, met name in Duitsland.

Anders dan bij de granen is de productie van melk en zuivel minder gevoelig voor verschillen in weersomstandigheden. In die zin hebben de zuivelvoorraden niet een vergelijkbare functie als bij de granen om aanbodverschillen op te vangen. Wel kunnen de zuivelvoorraden een functie hebben om bij een (sterk) toe-

nemende vraag te vermijden dat er al vrij snel van schaarste kan worden gesproken, waardoor de prijzen van zuivelproducten en de aan boeren uitbetaalde melkprijs sterk toenemen. Dit laatste is in de loop van 2007 wel het geval geweest. Wat voor de granen geldt, geldt ook voor de interventievoorraden van zuivel. De EC stelt bij de Health Check voor om uitsluitend interventieaankopen te doen met als doelstelling het vormen van een veiligheidsnet. Dit beleid kan leiden tot meer prijsschommeling van zuivelproducten zowel binnen de EU als op de wereldmarkt.

Tabel 4.10	Interventieprijzen (euro per 100 kg, exclusief btw per juli) en interventievoorraad (1.000 ton per april) van boter en mager melkpoeder in de EU			
	Interventieprijzen		Interventievoorraad	
	Boter	Mager melkpoeder	Boter	Mager melkpoeder
2003	328,20	205,52	226	129
2004	305,23	195,24	254	182
2005	282,44	184,97	162	41
2006	259,22	174,69	120	0

Bron: EC.

Aangezien de verlagingen van de interventieprijzen pas halverwege de jaren (juli) ingingen, is de ontwikkeling van deze prijzen niet zonder meer te vergelijken met de marktprijzen van zuivelproducten in tabel 4.11. Uit tabel 4.10 en 4.11 blijkt wel dat de ontwikkeling van de interventieprijs en de marktprijs van boter parallel lopen. Voor mager melkpoeder is dit veel minder het geval. In 2007 steeg de prijs van mager melkpoeder door het krappe aanbod zelfs. Voorlopige cijfers wijzen op een daling van de magere melkpoederproductie in 2007 in de EU-27 van ruim 10% ten opzichte van 2005. Om de productie te matigen is in de tweede helft van 2007 het steunbedrag voor de verwerking van mager melkpoeder in kalvermelkpoeder afgebouwd en zelfs op nul gesteld. De vraag naar weipoeder (dat melkpoeder deels kan vervangen voor het vervaardigen van kalvermelk), die vanwege het hoge prijsniveau van melkpoeder al sterk was aangetrokken, nam nog verder toe.

De weipoederprijs bereikte in het voorjaar van 2007 het hoogste punt. De prijzen van melkpoeder en boter wisten in de zomermaanden de stijgende tendens vast te houden maar in het najaar werden ook deze producten geconfronteerd met een sterke prijsdaling. Vanwege de sterk gestegen prijzen zijn de

verwerkers op zoek gegaan naar alternatieven, wat heeft geleid tot vraaguitval. Kaas, het belangrijkste zuivelproduct voor de prijsvorming van melk in Nederland, is in de loop van het jaar in prijs gestegen. In tegenstelling tot de poeders en boter weet de kaasprijs zich dankzij de mondiale vraag goed op het hogere prijsniveau te handhaven.

Tabel 4.11	Prijswontwikkeling van zuivelproducten (euro per 100 kg, af fabriek, exclusief btw)			
	2003	2004	2005	2006
Boter	305,00	300,50	279,50	252,40
Mager melkpoeder a)	198,00	197,75	192,75	208,50
Weipoeder	35,25	42,00	55,75	74,05
a) Voor veevoederdoeleinden. Bron: Officiële Nederlandse Noteringen.				

De melkaanvoer in Nederland is in 2006 met bijna 2,5% toegenomen tot ruim 10,6 miljard kilo. Deze stijging staat in schril contrast met de daling in ondermeer Duitsland en Frankrijk, waar de melkproductie met circa 2% is gedaald ten opzichte van 2005. Door de lagere productie in deze landen valt de productie in de gehele EU-27 circa 0,4% lager uit. Het deel van de melk dat tot kaas wordt verwerkt is het afgelopen jaar verder gegroeid. In Nederland bedroeg de toename ruim 7% en voor de EU-27 bijna 3%. Deze ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de stemming op de zuivelmarkt in 2006 over het algemeen positief was. Om de verlaging van de interventieprijsen deels te compenseren is een premie voor zuivelproducten vastgesteld.

De dalende EU-melkproductie leidde tot een verdere afbouw van de interventievoorraden. Als gevolg van de wereldwijd toenemende vraag naar zuivelproducten en het beperkte aanbod stegen in de loop van 2007 de prijzen van de basiszuivelproducten fors. De verwachting voor 2007 is dat de voorschotprijs van melk 5 à 6 cent hoger zal liggen dan in 2006. Uit tabel 4.12 blijkt dat de daling van de melkprijs de afgelopen jaren ruimschoots is gecompenseerd door de uitbetaalde premies.

Tabel 4.12		Prijswontwikkeling inclusief btw van melk (euro/100 kg af boerderij) en melkpremie (euro/100 kg quotum)			
	2003	2004	2005	2006	
Melkprijs a)	33,75	33,10	32,35	31,70(v)	
Zuivelpremie	0	1,181	2,365	3,550	
v=voorlopig					
a) Prijs gebaseerd op werkelijke vet- en eiwitgehalten .					
Bron: Bedrijven-Informatienet.					

Conclusie

Door diverse ontwikkelingen op de wereldmarkt, zoals toegenomen vraag en lager aanbod en een afname van de EU interventievoorraden van zuivelproducten stegen in de tweede helft van 2007 de prijzen sterk. De hogere prijs en de ontkoppelde premie zijn ruim voldoende om de lagere interventieprijzen te compenseren. Anderzijds gaan de kosten voor de melkproductie ook omhoog vooral als gevolg van stijgende voerkosten. De verwachting is dat de inkomens van de melkveehouders in 2007 duidelijk boven het niveau van 2006 zal liggen (De Bont en Van der Knijff, 2007d).

4.3.2 Concurrentiepositie

Het tegengaan van concurrentievervalsing is één van de doelen van het landbouwbeleid. De lidstaten van de EU hadden wat betreft het tijdstip van het ontkoppelen van de zuivelpremie een keuzemogelijkheid. Bij de keuze per land van de tijdstippen van invoering van de bedrijfstoelagen en de opname daarin van de melkpremie lijken vooral uitvoeringstechnische redenen bepalend te zijn geweest en dus niet - of hooguit op de achtergrond - een strategie om de productiehoeveelheid of de concurrentiepositie te beïnvloeden. Om na te gaan of er een effect optreedt als gevolg van het ontkoppelen op verschillende tijdstippen wordt in deze paragraaf de Nederlandse vraag naar en prijs van melkquotum en ontwikkeling van het aantal bedrijven nader geanalyseerd.

De daling van het aantal quotumhouders was in 2006/07 met 4,9% vrijwel gelijk aan de daling in het voorgaande jaar (4,7%). Het feit dat de quotumomvang aan het einde van genoemd quotumjaar bepalend voor de bedrijfstoelag was, lijkt weinig invloed te hebben gehad (Productschap Zuivel, 2007). Hierbij geldt nog dat het in de heffingsperiode (quotumjaar) 2006/07 mogelijk is geworden om, onder bepaalde voorwaarden, ook quotum zonder grond over te dragen. Dit kan de daling van het aantal quotumhouders in dit jaar nog verhoogd

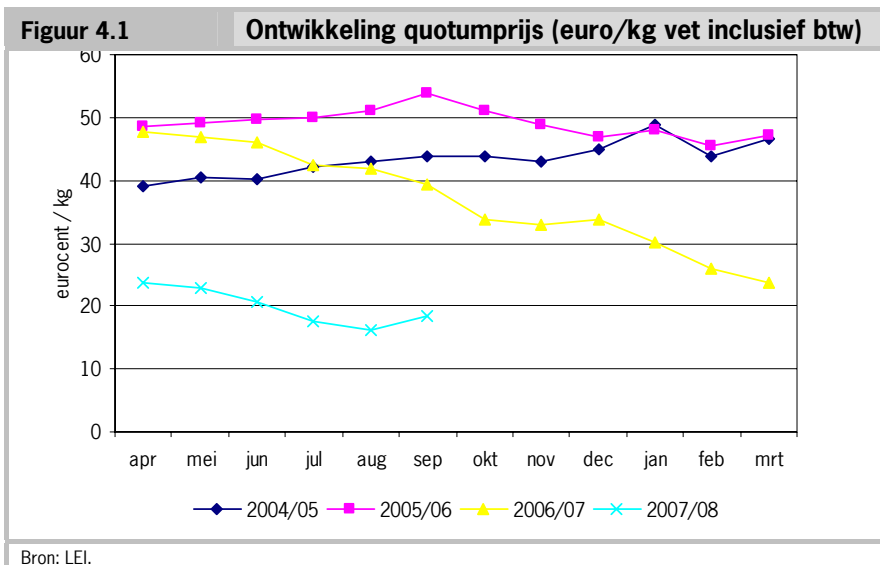
hebben. Veehouders die hun grond willen behouden om het bedrijf zonder melkvee voort te zetten, konden hierdoor gemakkelijker hun quotum verkopen.

In een 2004/05 was de mogelijkheid om quota te verhuren (lease) al beperkt. Vooral het structureel verhuuren van het gehele bedrijfsquotum werd bemoeilijkt, mede om het aanbod van melkquotum voor de verkoop te vergroten en te komen tot lagere quotumprijzen. Hierdoor daalden, naast het aantal 'houders van melkquotum', ook het aantal leaseovereenkomsten en de hoeveelheid geleasede melk in dat jaar sterk. Daarna is de daling van het 'leasevolume' geleidelijk verder gegaan. Waarschijnlijk is de omvang van het gebruik van de lease-regeling in 2006/07 gering doordat het als referentiejaar voor de bedrijfstoelage geldt. De leaseprijzen waren door het beperktere aanbod dit jaar extreem hoog (Productschap Zuivel, 2007). De huurders van quota betaalden namelijk met een deel van de leaseprijs in feite voor de in de komende jaren te ontvangen bedrijfstoelage die verbonden was aan de quotumhoeveelheid. De (tijdelijk) hogere leaseprijs zou zich bij een eerdere ontkoppeling al in een eerder jaar hebben voorgedaan, maar heeft geen structureel effect.

Ook in de ontwikkeling van de aankoopprijs van melkquotum is de invloed van de keuze van 2006/07 als referentiejaar voor de bedrijfstoelage zichtbaar. Aankopen tot medio januari 2007 werden meegenomen in de bepaling van de waarde van de toeslagrechten. Om die reden is de prijs van het quotum sindsdien verder gedaald. Er was echter al vanaf de zomer van 2006 een duidelijke prijsdaling gaande die het gevolg is van de gedachte bij een toenemend aantal veehouders dat het melkquotum wordt afgeschaft, in 2015 of mogelijk eerder. De quotumprijs halveerde in de loop van het quotumjaar 2006/07 ongeveer (figuur 4.1). Een dergelijke prijsdaling had zich sinds het instellen van de quota in 1984 nog niet eerder voorgedaan.

De daling van de quotumprijs van ruwweg 50 naar 25 eurocent per kg vet in de loop van het 'zuiveljaar' 2006/07 kan slechts voor een klein deel verklaard worden door het hier bedoelde referentie-effect. Als richtsnoer voor de quotumprijs is veelal gehanteerd het brutosaldo van de melkproductie (opbrengsten minus toegerekende variabele kosten, vooral veevoer). Dat saldo bedroeg, inclusief de premie van circa 3,5 eurocent, ruim 20 eurocent per kg melk. De premie was dus goed voor ongeveer een zesde van het saldo. De aankoopprijs van het melkquotum was gedurende een aantal jaren ongeveer tien maal de leaseprijs, die ongeveer gelijk was aan het saldo. Uitgaande van gemiddeld ruim

4% vet lag de quotumprijs dan ook op ruim 2 euro per kg melk. Het eerder ont- koppelen dan in 2007 zou dan ook maar tot een beperkte daling van de kosten (afschrijving en rente) voor het gemiddelde melkveebedrijf hebben geleid.¹



Na maart 2007 is de quotumprijs verder gedaald, van ongeveer 24 naar ongeveer 16 eurocent per kg vet in de zomer van 2007. Nadien trad enig herstel op van de prijs, naar ongeveer 20 eurocent. Dit herstel heeft als achtergrond een stijging van de door de zuivelondernemingen uitbetaalde melkprijzen, met het perspectief van een verdere stijging in de komende nog resterende maanden van 2007 en in 2008 door de voor de sector gunstige ontwikkelingen op de zuivelmarkten.

In Nederland zou, ook bij een eerdere ont koppeling, de productie maximaal (ongeveer het quotum van 11 mld. kg melk) zijn geweest. De ontwikkeling van

¹ Voor het gemiddelde wordt uitgegaan van een bedrijf met 500.000 kg quotum dat uitbreidt met 4% cq. 20.000kg melk (procentuele daling van het aantal melkveehouders per jaar). De investering bedraagt in 2006 € 40.000 inclusief premie of circa € 33.000 exclusief premie. De rentekosten (4%) hiervan zijn € 1.600 respectievelijk € 1.300 bruto. Als ook de kosten voor afschrijving worden meegenomen (fiscaal niet, bedrijfseconomisch wel) kan het kostenvoordeel bij ont koppelen oplopen tot circa € 1.000. Hier staat dan wel een verlies van € 700 aan toeslag per jaar tegenover.

³ Tijdelijk grasland wordt vanaf 2006 door het CBS bij bouwland ingedeeld. Voor snijmais en andere voeder gewassen gold dat al.

de melkaanvoer in de EU en in enkele EU-landen is in tabel 4.13 weergegeven. De gegevens voor het lopende jaar 2007 zijn nog voorlopig.

Tabel 4.13	Ontwikkeling melkaanvoer per kalenderjaar (indices, voorgaande jaar is 100)		
	2005	2006	2007 (eerste halfjaar)
EU-27	100,9	99,5	101,1
Nederland	98,8	102,1	100,4
België	100,8	98,6	105,3
Duitsland	101,0	98,1	102,6
Denemarken	100,4	100,9	101,4
Frankrijk	102,2	97,8	100,3
VK	99,5	99,2	98,4

Bron: Productschap Zuivel, Nationale statistieken, Eurostat, ZMP.

De gegevens met betrekking tot de kalenderjaren zijn niet maatgevend voor de naleving van de quoteringsregeling; het quotumjaar loopt namelijk van april tot en met maart. De hoeveelheden in bovenstaand overzicht zijn indicatief en hebben uitsluitend betrekking op de melkleveringen aan die zuivelfabrieken die maandelijks een opgave verstrekken aan het Productschap. De leveringen aan die fabrieken die niet maandelijks rapporteren (circa 166.000 ton quotum) zijn buiten beschouwing gelaten. Het Productschap Zuivel (PZ) heeft voor de uitvoering van de superheffing een lijst van erkende kopers. Dat zijn voor het merendeel kopers die melk verwerken. Zij zijn allen gevestigd in Nederland, maar de verwerking kan plaatsvinden in het buitenland (zie http://www.prodzuivel.nl/pz/circulaires/cos/Erkende_kopers.pdf). Het leveren van (rauwe) melk aan één van de door PZ geregistreerde kopers hoeft dus niet in te houden dat de melk ook in Nederland wordt verwerkt. Sinds kort staat het bedrijf Hochwald in Duitsland op de lijst, naast enkele Belgische die er langer op staan. Wat betreft de (rechtstreekse) leveringen van in Nederland gevestigde melkveehouders aan kopers/zuivelondernemingen in andere landen, geldt dat deze melk geregistreerd wordt als in Nederland geproduceerde melk, vanwege regelingen rondom de Superheffing (persoonlijke mededeling L. Koers van Centrale Organisatie Superheffingen, COS). Deze melkstroom lijkt in omvang toe te

nemen, maar is nog vrij bescheiden en beperkt tot één of enkele procenten van het totaal.

Gebaseerd op de in 2003 genomen EU-besluiten om de quota te verhogen zou de omvang van de melkproductie per jaar met 0,5% kunnen toenemen in elk van de jaren 2006/07, 2007/08 en 2008/09. Op basis van bovenstaande tabel kan alleen voor het VK worden vastgesteld dat de melkproductie achterblijft bij de mogelijkheden die de quotaregeling biedt (buiten de hier genoemde landen geldt dat volgens de informatie van Eurostat mogelijk ook in een aantal kleinere zuivellanden in Zuid- en Oost-Europa). In de meeste landen, waaronder Nederland, wordt een daling van de productie in het ene jaar afgewisseld met een stijging in het volgende jaar. De oorzaak ligt in de invloed van factoren als weersomstandigheden en dierziekten. Toch lijkt de droge, warme zomer in 2006 geen nadelig productie-effect lijkt te hebben gehad en is er na 2001 met uitzondering van een beperkte besmetting in het VK geen MKZ-uitbraak meer geweest.

In de gehele EU geldt voor het jaar 2006/07 een vrij beperkte quotumoverschrijding, van 0,6% (website EC, april respectievelijk oktober 2007). Het bedrag aan superheffing komt op 221 miljoen euro tegenover 355 miljoen euro in 2005/06. Voor 7 landen is in 2006/07 een overschrijding geboekt, waaronder voor Nederland, Duitsland en Denemarken een kleine overschrijding. Italië boekte een grote overschrijding en moet over 2006/07 bijna 80% van het Europese bedrag aan superheffing betalen. De landen die meer dan 5% onder het quotum bleven, hebben als zuivelland vrijwel geen betekenis; behalve Griekenland en Zweden zijn het nieuwe lidstaten. Grotere zuivellanden met een onderschrijding zijn Frankrijk met 2,6% en het VK met 3,3%. In beide landen was de melkproductie ook al in 2005/06 onder het quotum gebleven, in Frankrijk met 1,4%, in het VK met 1,9%. Voor België geldt ook in deze twee jaren een onderschrijding, met 0,1 respectievelijk 1,2%. Het lijkt gezien bovenstaande ontwikkelingen in de melkproductie per land goed vast te stellen dat het voor de concurrentieverhoudingen tussen de (melk)veehouders in de EU-landen niet van groot belang is in welk jaar de ont koppeling is doorgevoerd.

Onder de actuele marktomstandigheden op de zuivelmarkt met sterk oplopende prijzen lijkt de ont koppeling van minder belang te worden voor de volumeontwikkeling. De sterke prijsstijging zal in alle landen een stimulans voor een maximale productie kunnen inhouden. Bij een overschrijding van de productie levert de actuele melkprijs netto (na aftrek van de superheffing) momenteel nog wat op in tegenstelling tot in de voorgaande jaren. Voor de ontwikkeling van de productie op (middel)lange termijn is het echter meer beslissend of er een verandering komt in de quotering. Een grotere verruiming van de quota dan voor-

zien is in de GLB-hervormingsbesluiten van 2003 (3x 0,5% in de jaren 2006, 2007, 2008) dan wel het eerder afschaffen van de quotaregeling dan in 2015. Bij dergelijke veranderingen van het zuivelbeleid blijkt welke landen daadwerkelijk de mogelijkheden benutten om de melkproductie op te voeren, ook wanneer de melkprijs voor de veehouder weer lager wordt.

Voor de ontwikkeling van de melkproductie op kortere termijn (2007/08) kan een rol spelen dat er - volgens enkele berichten - momenteel onvoldoende melkvee beschikbaar is om de productie binnen korte tijd daadwerkelijk te verhogen. De gestegen prijzen van melk- en fokvee zijn hiervoor ook een signaal. De beperkte beschikbaarheid van melkvee zou momenteel in Nederland een reden zijn voor het achterblijven van de productie op die in het vorige jaar (met ruim 1% in het lopende quotumjaar 2007/08 tot en met augustus 2007, bron PZ). Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn:

- het in 2006 aangescherpte mestbeleid stimuleert veehouders zo min mogelijk jongvee aan te houden;
- de prijzen van nuchtere kalveren waren in de tweede helft van 2005 en de eerste maanden van 2006 erg hoog door de destijds hoge prijzen van kalfsvlees. Het was dus relatief aantrekkelijk voor melkveehouders de voor de vervanging van de veestapel overtollige kalveren van de hand te doen;
- de blauwtongziekte leidt weliswaar niet tot dode runderen, maar heeft op sommige bedrijven wel een negatief effect op de melkproductie. Om het quotum vol te maken zijn dan meer koeien nodig;
- hetzelfde geldt bij productiederving door het wisselvallige weer in 2007; veehouders waren soms gedwongen het melkvee binnen te houden. De rantsoenverandering leidt dan tot een lagere melkgift.

Conclusie

Het tijdstip van ontkoppelen heeft geen effect op de concurrentiepositie van de Nederlandse zuivelsector. De daling van het aantal Nederlandse quotumhouders laat geen trendbreuk zien. Ook de landelijke melkproductie blijft schommelen rond de maximaal toegestane hoeveelheid. Het ontkoppelen heeft wel invloed gehad op de quotumprijs, maar dit is geen structureel effect. Wel zou bij een vroegere ontkoppeling de melkveehouders langer hebben geprofiteerd van een beperkte daling van de kosten. De huidige hoge melkprijzen zijn meer bepalend bij productie afwegingen dan de hoogte van de toeslag.

4.3.3 Neveneffecten van ont koppeling

Voor de zuivelindustrie kan van de ont koppeling geen of nauwelijks een effect worden aangegeven: de aanvoer blijft maximaal. De totale quotumomvang van ongeveer 11 mld. kg melk die Nederland ter beschikking staat, wordt benut ('vol gemolken'), zoals dat in de meeste jaren het geval is geweest. De onderschrijding in 2001 is het gevolg van de MKZ uitbraak en in 2005 is vooral de warme zomer de incidentele oorzaak voor het niet volledig benutten van het quotum.

De hoge quotumprijzen wijzen op een grote vraag naar quotum onder de melkveehouders. Er mag worden aangenomen dat Nederland ook bij een eerdere ont koppeling het quotum in die jaren volledig zou hebben benut. De daling van de quotumprijzen in 2006/07 heeft niet te maken met het verminderen van de ambities van de Nederlandse melkveehouders om maximaal het quotum te benutten, maar is het gevolg van het toenemende besef dat in de EU besloten kan worden de quotering te beëindigen. Discussies over het toekomstige zuivelbeleid, zoals geanalyseerd door het LEI (Van Berkum et al., 2006) hebben hiertoe bijgedragen. De belangstelling om grote bedragen te investeren in quota nam hiermee onder de veehouders in vrij korte tijd duidelijk af.

Omvang melkveehouderij

Uit de praktijk zijn de volgende verwachtingen opgetekend.

'De bedrijfstoelagen worden dit jaar (2007) ont koppeld. Het kan best eens zo zijn dat melkveehouders niet zijn gestopt en geen melkquotum hebben verkocht voor de melkpremie. Zij hebben dus gewacht met verkopen en nu deze premie ont koppeld is kan het best zo zijn dat deze boeren stoppen en bijvoorbeeld jongvee gaan opfokken enz. Ze kunnen makkelijker iets anders gaan doen. De ont koppeling kan een extra effect hebben op de autonome daling van het aantal bedrijven' (W. Koops, PZ, april 2007).

Hierbij kan worden aangetekend, dat het door Koops aangeduide effect van uitstel niet door de latere cijfers van het PZ over het aantal quotumhouders wordt bevestigd. Kennelijk zijn melkveehouders niet zo overtuigd van de betekenis van de bedrijfstoelag dat ze om die reden hun melkproductie langer hebben volgehouden. Hierbij geldt wel dat de in de loop van 2006 ingezette daling van de quotumprijzen ook het tegenovergestelde, namelijk het eerder stoppen van het melken, kan hebben gestimuleerd. De redenering is dan: verder uitstellen levert alleen maar verlies op. Het gemiddelde berekende vermogensverlies door de quotumprijzdaling op melkveebedrijven (in het gehele jaar 2006/07) is groot en beloopt 500.000 euro bruto per bedrijf. Na verrekening van 30% be-

lastingafdracht zou het verlies nog gemiddeld 350.000 euro zijn (Blokland en Van Everdingen, 2007).

'Door de ontkoppeling van de melkpremie komt het saldo onder druk te staan, wat weer leidt tot verdere schaalvergroting. Er speelt bij deze schaalvergroting ook dat melkveehouders weinig vertrouwen in de toekomst van de inkomstenstoeslagen hebben. De cross compliance voorwaarden hebben ook weinig effect. Wel zie je dat melkveehouders voorzichtiger zijn geworden om niet op de melkpremie/bedrijfstoeslag gekort te worden' (A. Beldman, LEI, april 2007).

Het saldo per kg melk wordt lager omdat de premie na de ontkoppeling niet gerekend wordt als opbrengst van de melkproductie. De ontkoppeling is in beginsel echter wel inkomensneutraal voor de veehouder.

'Te verwachten is dat door de bedrijfstoeslag meer bedrijven stoppen met melken of omschakelen op akkerbouw (maïsteelt) of stoppende melkveehouders gaan de grond verpachten' (H. van Zeijts, MNP, april 2007).

De door Beldman en Van Zeijts genoemde effecten van ontkoppeling - schaalvergroting in de melkveehouderij en overgang van melkvee naar akkerbouw of het gaan verpachten van de uit de melkveehouderij vrijkomende grond - kunnen zich over een langere periode in de toekomst voordoen. Voorlopig geldt dat bij een in de tweede helft van 2007 stijgende melkprijs het saldo van de melkveehouderij verbetert, al dient ook rekening te worden gehouden met stijgende voerkosten als gevolg van de gestegen graanprijzen. Of met het hogere saldo ook meer melkveehouders actief blijven, zal moeten worden afgewacht.

Dat uittredende melkveehouders nog op een andere, in de meeste gevallen minder arbeidsintensieve manier, actief blijven in de landbouw, bijvoorbeeld als vleesveehouder, jongvee-opfokker of akkerbouwer, is al lange tijd een veel voorkomend verschijnsel. Het past in het proces van geleidelijke afbouw van het bedrijf op oudere leeftijd van de betrokken ondernemer. Of en zo ja in welke mate dit proces door ontkoppeling wordt versneld of gestimuleerd kan pas op termijn worden nagegaan.

Bij de in 2007 gestegen melkprijzen wordt de betekenis van het toeslagrecht voor de inkomensvorming van (blijvende) melkveehouders geringer. Of dit tijdelijk is moet worden afgewacht; dit is afhankelijk van de ontwikkeling van de

zuivelmarkt. Voor degenen die de melkproductie stoppen en dus niet profiteren van de hogere melkprizen, zal de toeslag in veel gevallen onveranderd een substantieel inkomensdeel kunnen zijn.

Of uittredende melkveehouders met behoud van de toeslag meer dan tot nu toe verpachter van grond met toeslagrechten zullen worden moet eveneens worden afgewacht. Om het toeslagrecht te verhuren, dient het eerst ongeveer een jaar te zijn benut. In beginsel zou een voormalige melkveehouder met de inkomsten uit het toeslagrecht, die in dat geval worden verrekend in de pacht prijs van de grond, eerder zijn landbouwactiviteiten kunnen beëindigen. Hierbij kunnen recente veranderingen in de regelingen op het gebied van pacht invloed hebben (zie voor nieuwe regeling Voskuilen en Luijt 2007).

Onzekerheid over later ontkoppelen

Voor de zuivel is er geen onzekerheid geweest over het moment van ontkoppelen. Het was al geruime tijd (al in 2004) bekend dat Nederland pas in 2007 zou ontkoppelen. Dit blijkt uit een brief van Minister Veerman die hij aan de Tweede Kamer stuurde:

'Zoals ik u reeds eerder heb geschreven wordt de in te voeren zuivelpremie ontkoppeld nadat de stapsgewijze prijsverlaging is doorgevoerd. Dit betekent dat de zuivelpremie vanaf 2007 wordt opgenomen in de enkele bedrijfstoeslag' (Veerman, 2004).

Begin 2005 is in verband met de hoge kosten van de aankoop van melkquota en de hoge kostprijs van melk in Nederland, vanuit de melkveesector nog wel de vraag aan de orde geweest of het eerder ontkoppelen zou bijdragen aan een daling van de kosten. Na de bespreking van de hierboven kort weergegeven analyse van het LEI met vertegenwoordigers van de sector heeft het ministerie van LNV besloten de ontkoppeling niet te vervroegen en dus per 2007 te handhaven. Voor zover bekend is de bespreking over het eventueel vervroegen van de ontkoppeling niet in brede kring in de melk- en zuivelsector gevoerd. In die zin is er dus onder de melkveehouders of bij de zuivelondernemingen geen onzekerheid gecreëerd of geweest.

Conclusie

Een effect van de ontkoppeling dat werd verwacht was dat melkveehouders het staken van de melkproductie zouden uitstellen tot na de invoering van de toeslagen. Door dalende quotumprijzen was uitstel van de activiteiten minder interessant. Hierdoor is de daling van het aantal quotumhouders wel trendmatig

doorgegaan. Ook was de verwachting dat het dalende saldo meer melkveehouders zou doen besluiten te stoppen. Door de hoge melkprijs is het saldo echter niet gedaald en was zodoende ook geen reden om te stoppen. Onzekerheid over het moment van ontkoppelen heeft in de zuivelsector geen rol gespeeld. Het moment van ontkoppelen was duidelijk gecommuniceerd en niet aan discussie onderhevig.

4.4 Zoogkoeien

4.4.1 Concurrentiepositie

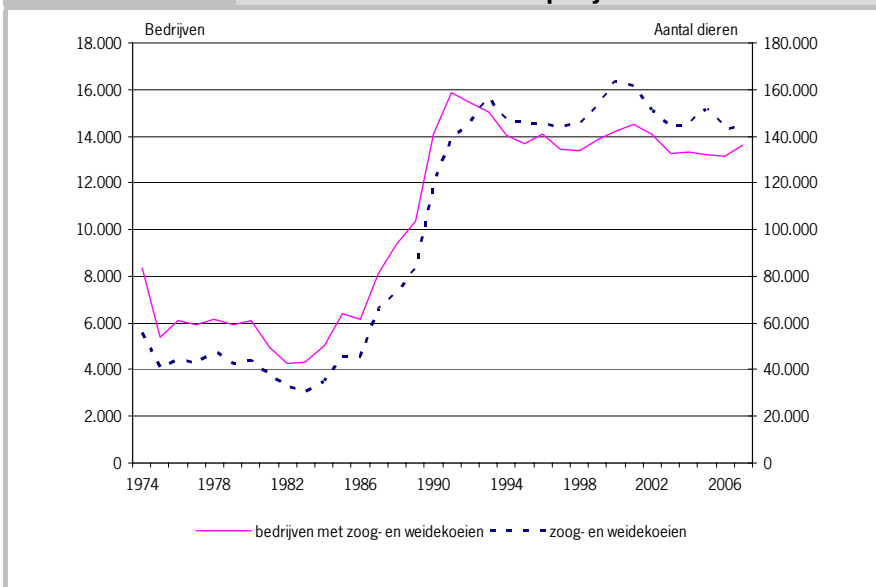
De positie van de zoogkoeienhouderij mag niet wijzigen als gevolg van concurrentievervalsing door de gemaakte nationale keuze om de zoogkoeienpremie te ontkoppelen. In dit hoofdstuk wordt beschreven of de ontkoppeling gevolgen heeft voor de concurrentiepositie.

Figuur 4.2 illustreert dat ook na de introductie van de melkquotering het houden van zoog- en weidekoeien een sterke groei doormaakte tot in het begin van de jaren negentig. Daarna is het beeld, zowel wat betreft het aantal bedrijven als het aantal zoog- en weidekoeien redelijk stabiel. Binnen de groep zoog- en weidekoeien steeg het aantal zoogkoeien nog wel van ruim 50.000 in 1990 naar ongeveer 100.000 in 2000. Er is sprake van een omslag na 2004: na een stijging met 7% in 2002/04, volgt een daling met ruim 18% in 2004/06. De stijging van het aantal zoog- en weidekoeien heeft zich in 2006 en 2007 voortgezet. Ook het aantal bedrijven dat deze runderen houdt is in omvang toegenomen.

Het stabiele beeld van de zoogkoeienhouderij vindt mede een oorzaak in de ontwikkeling van het agrarische natuurbeheer; zoogkoeien passen bij een extensief weidebeheer. Ook past het houden van zoog- en weidekoeien bij het aanhouden van het bedrijf door veehouders die gestopt zijn met de melkproductie. Zoog- en weidekoeien zijn wat betreft arbeid en dergelijke gemakkelijker in de bedrijfsvoering in te passen dan vleesstieren. Het aantal zogenaamde overige graasdierhouders waartoe de ex-melkveehouders veelal behoren, is de afgelopen jaren vrij stabiel gebleven door de 'instroom' van gestopte melkveehouders.

Figuur 4.2

Aantal bedrijven met zoogkoeien en aantal zoogkoeien e.a. in Nederland per jaar



Bron: CBS-Landbouwtelling, bewerking LEI. Cijfers 2007 zijn nog voorlopig.

Mogelijk is het vervallen van de zoogkoeienpremie voor een deel van deze veehouders minder van invloed op de beslissing om de productie al dan niet voort te zetten. Hierbij kan een rol spelen dat er voor het gebruikte grasland geen of nauwelijks andere gebruiksmogelijkheden zijn.

Voor Nederland zou het niet kiezen voor het handhaven van de zoogkoeienpremie een nadeel kunnen zijn ten opzichte van onder meer België en Frankrijk. Zo bedraagt de basispremie in België 200 euro per rund met een nationale aanvulling van 50 euro (website Belgisch ministerie van landbouw, augustus 2008). Ten opzichte van de in Nederland betaalde slachtpremie (afgerond 70 euro per dier, zie tabel 2.2) is het voordeel voor de Belgische zoogkoeienhouder dus vrij substantieel. Hierdoor zou het houden van zoogkoeien daar aantrekkelijker zijn dan in Nederland. Overigens is het houden van zoogkoeien in België wat betreft het aantal dieren vrijwel even belangrijk als het houden van melkvee; in beide gevallen gaat het om circa 0,5 mln. koeien. In België nam in 2005 en 2006 en ook in 2007 het aantal zoogkoeien toe en daalde het aantal melkkoeien. In Frankrijk gaat het om ruim 4 mln. zoogkoeien, het aantal steeg in 2006 met 1,8%. Daarmee overtreft de Franse zoogkoeienstapel het aantal melkkoeien van bijna 4 mln., die in 2006 met 2% daalde. In Nederland daarentegen gaat het om

'slechts' circa 100.000 zoogkoeien in vergelijking met ongeveer 1,4 mln. melk-
koeien.

Uit het feit dat het aantal zoogkoeien in zowel België als Frankrijk toeneemt, kan niet zonder meer worden afgeleid dat dit het gevolg is van het handhaven van de zoogkoeipremie. Door de melkquotering met daaraan verbonden de afname van de melkveestapel in beide landen en het verminderen van het aantal bedrijven met melkvee ontstaat er meer ruimte voor het houden van vleesvee, waaronder zoogkoeien. In beide landen bestaat bovendien meer dan in Nederland een traditie van vleesveehouderij met rundveerassen die vooral gefokt zijn op vleesproductie. Daarnaast kan ook de gunstige ontwikkeling van de rundvleesprijzen in de laatste jaren een bijdrage hebben geleverd aan de groei van de zoogkoeienstapel in België en Frankrijk.

Tabel 4.14 geeft aan dat het aantal dieren in landen met een gekoppelde zoogkoeienpremie in totaal nagenoeg gelijk is gebleven in de periode 2004-2006, terwijl dat in de landen zonder de voortzetting van die premie is afgenomen. In de meeste landen met voortzetting van de koppeling, waaronder België en Frankrijk, is de zoogkoeienstapel gegroeid en in de meeste landen zonder premie juist gedaald.

Uit de praktijk zijn onderstaande overwegingen opgetekend. 'In Nederland is voor de omvang van de zoogkoeienhouderij in de komende jaren het agrarisch natuurbeheer mogelijk meer bepalend dan het premie- en toeslagenbeleid', volgens Van Zeijts (MNP). Hij stelt dat de huidige vleesveebedrijven veel doen aan landschapsbeheer. Het Europese premiebeleid (directe betalingen) heeft overigens ook wel effect; zonder deze betalingen zou het aantal stuks vleesvee al kleiner zijn geweest dan nu het geval is. In die zin heeft het naar zijn mening een vergelijkbaar effect als de Europese prijsondersteuning. 'Als die er niet was geweest was het aantal stuks vleesvee al gedaald'.

Volgens Sniijders en Bruins, beiden van LNV, zijn er echter veel bedrijven met vleesvee gestopt omdat de vleesprijzen zijn gedaald in de loop van de jaren negentig. De Europese extensiveringpremies voor de vleesveehouderij hebben in Nederland nauwelijks toepassing gehad (zie ook tabel 2.2). Het bedrag is gering, maar er is wel meer belangstelling voor gekomen in de laatste jaren. Met name andere landen bijvoorbeeld Frankrijk en Ierland, hebben met hun extensievere bedrijfsstructuur van de premies in de rundersector geprofiteerd. Omdat de intensiteit (stuks vee per hectare) ook in de vleesveehouderij in Nederland naar verhouding hoog is, zijn deze premies door de Nederlandse vleesveehouders veel minder benut.

Tabel 4.14	Aantal zoogkoeien per lidstaat (x 1.000) en mutatie (%)					
	2000	2002	2004	2006	Mutatie 04-06 (%)	Mutatie 00-06 (%)
<i>Lidstaten met 100% gekoppelde zoogkoeipremie</i>						
Oostenrijk	253	245	262	271	4	7
België	542	502	502	525	5	-3
Frankrijk	4.214	4.095	4.002	4.077	2	-3
Portugal	342	359	384	411	7	20
Spanje	1.880	1.971	1994	1.843	-8	-2
<i>Totaal</i>	<i>7.231</i>	<i>7.172</i>	<i>7.143</i>	<i>7.127</i>	<i>-0</i>	<i>-1</i>
<i>Lidstaten zonder 100% gekoppelde zoogkoeipremie</i>						
Denemarken	121	113	102	99	-3	-18
Finland	28	29	32	40	27	43
Duitsland	824	763	731	731	0	-11
Griekenland	96	134	134	138	3	44
Ierland	1.155	1.151	1.151	1.129	-2	-2
Italië	446	444	452	419	-7	-6
Luxemburg	33	31	30	28	-6	-13
Nederland	80	82	88	72	-18	-10
Zweden	153	158	161	167	4	9
Verenigd Koninkrijk	1.783	1.694	1.729	1.662	-4	-7
<i>Totaal</i>	<i>4.719</i>	<i>4.599</i>	<i>4.608</i>	<i>4.485</i>	<i>-3</i>	<i>-5</i>
Bron: Eurostat, Aantal gegevens nog voorlopig.						

Conclusie

In onder andere België en Frankrijk is de zoogkoeienpremie niet volledig ont koppeld. Het aantal zoogkoeien is de laatste jaren in deze landen toegenomen. Over het algemeen daalt het aantal zoogkoeien in landen waar de premie ont koppeld is. Dit is niet enkel toe te schrijven aan de ont koppeling, maar ook bijvoorbeeld aan het aanbod van runderen uit de melkveehouderij en prijzen van runderen. Ten opzichte van deze landen heeft de Nederlandse veehouder een concurrentienadeel. Anderzijds is de ont koppeling van geringe invloed op de

Nederlandse productie, omdat het grasland (veelal natuurterreinen) waarop de zoogkoeien gehouden worden weinig andere aanwendingsmogelijkheden kent.

4.4.2 Neveneffecten van ont koppeling

Op basis van gesprekken met deskundigen uit de sector is onderstaande situatieschets gemaakt met betrekking tot de effecten van de ont koppeling van de premies. Door de ont koppeling van de premies voor vleesstieren en zoogkoeien werd een afname van het aantal dieren verwacht. Deze daling heeft maar in zeer beperkte mate plaatsgevonden. De ondernemers die gestopt zijn, zijn die ondernemers die meer hobbymatig vee hielden. De professionele bedrijven specialiseren zich verder en schalen nog verder op. Net als bij de schapenhouderij zijn er in de rundveehouderij bedrijven die land gaan bijhuren om de toeslagrechten tot uitbetaling te kunnen laten komen. De effecten van de ont koppeling zijn beperkt en er hebben zich geen onverwachte effecten voorgedaan.

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal zoogkoeien dat gehouden wordt in natuurterreinen. Er kan dus niet worden vastgesteld of zoogkoeienhouders inkomen mislopen doordat contracten voor het pachten van natuurterreinen niet zijn verlengd waardoor de veehouders te weinig grond hebben om de toeslagrechten tot uitbetaling te laten komen.

4.5 Schapen

4.5.1 Beperken inkomensdaling

De ont koppeling van de oopremie kan gevolgen hebben voor de inkomensontwikkeling van de schapenhouders. Doelstelling van het landbouwbeleid is om grote inkomensdalingen te voorkomen door het uitbetalen van toeslagen. Als indicatie voor het inkomen zijn de prijzen van schapen geanalyseerd.

In Nederland werden in 2006 ruim 700.000 schapen gehouden. Behalve bij gespecialiseerde schapenhouders en hobbybedrijven worden er veel schapen gehouden als neventak op het melkveehouderijbedrijf. Het aantal middelgrote bedrijven met schapen, zoals akkerbouwers of melkveehouders met als neventak de schapenhouderij neemt af (LTO Nederland, 2007). Het belangrijkste aanbod van schapenvlees bestaat uit slachtrammen. Een deel van de oilammeren en de uitstoot van schapen wordt eveneens geslacht. Tabel 4.15 geeft de ont-

wikkeling weer van de productie en het aantal slachtingen vanaf 2003 tot en met 2006.

Tabel 4.15	Productie, slachtingen en levende uitvoer (x 1.000 stuks)			
	2003	2004	2005	2006(v)
Productie	934	923	992	920
Slachtingen	629	621	610	687
Uitvoer	295	305	417	255

Bron: PVE. (v) = voorlopig.

Het aanbod daalde in 2006 aanzienlijk. Tot de uitbraak van blauwtong lag het aanbod vrijwel op hetzelfde niveau als 2005. Na de verschillende uitbraken van deze dierziekte en de daaruit voortvloeiende handelsbeperkingen is de uitvoer sterk gedaald. Het aantal binnenlandse slachtingen nam nadien wel aanzienlijk toe, maar door de afwachtende houding van de veehouders vanwege het dalende prijsniveau liep het aanbod terug. Hierdoor waren er tegen het eind van het jaar aanzienlijk meer schapen op de veehouderijbedrijven aanwezig dan onder normale marktomstandigheden verwacht mocht worden.

Een belangrijk deel van het in ons land geproduceerde schapenvlees wordt uitgevoerd. De belangrijkste afzetlanden voor schapen en schapenvlees zijn Frankrijk, Spanje en België. De prijsontwikkeling van de slachtlammeren en de afzetmogelijkheden naar deze landen bepaalt dan ook in sterke mate het prijsniveau in ons land. In de eerste helft van vorig jaar lagen de prijzen vrijwel op het niveau van 2005. Vanaf de zomermaanden zijn de prijzen aanzienlijk gedaald (tabel 4.16). De daling was vooral een gevolg van de hiervoor beschreven uitbraak van blauwtong.

Tabel 4.16	Prijsontwikkeling van slachtlammeren (euro per kg geslacht gewicht, inclusief btw, af boerderij)			
	2003	2004	2005	2006
Slachtrammen	3,95	3,80	3,85	3,65
Slachtoeien	3,25	3,15	3,15	3,30

Bron: LEI.

Conclusie

De prijsontwikkeling van slachtlammeren is geanalyseerd. Doel hiervan is om in beeld te brengen of de prijzen wijzigen als gevolg van het nieuwe landbouwbe-

leid en of de ontkoppelde premies voldoende zijn om eventuele prijsdalingen op te vangen.

De prijs voor schapenvlees wordt voornamelijk bepaald door ontwikkelingen in de vraag en het aanbod in de gehele EU. Dierziekten en besmettingen, zoals met blauwtong in de tweede helft van 2006, hebben incidenteel gevolgen voor de mogelijkheden van afzet en export en daardoor ook een sterk effect op de prijs in het betreffende gebied of land.

4.5.2 Neveneffecten van ontkoppeling

'Economisch gezien is de productie van schapenvlees, waarbij het vooral gaat om lamsvlees een marginale bezigheid in Nederland. Mede daardoor loopt met name het aantal schapen op melkveebedrijven terug. Dat is een tendens die zich naar verwachting blijft voortzetten' (Bruins et al., 2006).

Ook over de schapenhouderij zijn er gesprekken gevoerd met enkele deskundigen uit de sector. De ontkoppeling van de premie voor de schapenhouderij heeft niet tot grote veranderingen geleid in het prijsniveau of de handel van de dieren. Wel is er een verschuiving in de afzet van schapen van Frankrijk naar Duitsland. Dit is het gevolg van de afname van de schapenstapel in Duitsland die veroorzaakt is door de ontkoppeling daar. Door de ontkoppeling in Nederland is er handel ontstaan in de goedkopere toeslagrechten. Er zijn bedrijven die nu minder grond in gebruik hebben dan in de referentieperiode en als gevolg daarvan de toeslagrechten niet kunnen benutten. Anderzijds zijn er bedrijven die land bijhuren om de toeslagrechten alsnog te kunnen benutten. Als mogelijk neveneffect van de ontkoppeling wordt de ontkoppeling van de melkpremie genoemd. De verwachting is dat er melkveehouders gaan stoppen met het houden van melkkoeien en overstappen op het houden van schapen. In 2006 en 2007 was het totale aantal schapen in Nederland ongeveer gelijk aan het aantal in het jaar ervoor. Een ander neveneffect van de ontkoppeling is dat de dieren niet meer aanwezig hoeven te zijn op het moment van de telling. De ondernemers zijn daardoor vrijer in het bepalen van het moment van afzetten. De beschreven effecten zijn effecten die vooraf al verwacht werden; er hebben zich dus geen onverwachte effecten voorgedaan.

Als onverwacht, in elk geval ongewenst, effect kan worden gezien de verspreiding van de ziekte blauwtong (blauwtong) onder runderen en schapen (en mogelijk ook geiten) door insecten (knutten). De blauwtongziekte deed zich in de

EU eerder alleen in zuidelijker gelegen landen voor. In Nederland was, voor zover bekend, de eerste verspreiding in 2006. In 2007 breidde het aantal besmette bedrijven en gebieden aanzienlijk verder uit. De ziekte heeft vooral in 2007 onder schapen tot een groot aantal dode dieren geleid. LTO raamde voor de veehouderij een schade als gevolg van de uitbraak van de ziekte op 81 miljoen euro. Mogelijk kan deze tegenslag voor de schapenhouderij er toe leiden dat een aantal schapenhouders zich genoodzaakt ziet deze activiteit te beëindigen.

Naast de ziekte kan ook de ont koppeling van de ooi premie en de financiële verplichting om bij te dragen aan het Diergezondheidsfonds een impuls zijn om te stoppen. Degenen die stoppen met het houden van schapen kunnen overstappen op het houden van rundvee, waaronder zoogkoeien. Veel andere alternatieven voor het gebruik van het grasland zijn er niet. In dat geval zou het aantal dieren waarvoor aanspraak wordt gemaakt op de slachtpremie voor volwassen runderen kunnen toenemen. Het gaat echter wat ver om te veronderstellen dat veehouders onder de geschetste omstandigheden eerder overstappen van schapen naar rundvee omdat er een gekoppelde slachtpremie bestaat.

Conclusie

Het aantal schapen is na de ont koppeling op peil gebleven. De uitbraak van blauwtong leidde tot veel dode schapen en hogere kosten wat tot gevolg kan hebben dat schapenhouders stoppen. Dit staat echter los van de wijzingen in het landbouwbeleid. Of de verwachting dat meer melkveeouders schapen gaan houden na de ont koppeling van de melkpremie uitkomt is op dit moment nog niet zeker.

Door de ont koppeling in Duitsland gaan er meer Nederlandse schapen naar Duitsland dan in het verleden. Dit heeft echter niet geleid tot grote wijzigingen in de prijzen van schapen. Onverwachte effecten van de ont koppeling zijn niet opgetreden.

5 Resultaten gekoppelde premies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de effecten van de nationale keuzes beschreven in relatie tot de gekoppelde en deels gekoppelde premies. Het voornaamste effect dat beoogd werd met het gekoppeld houden is het handhaven van de omvang van de toeleverende en verwerkende industrie. In hoofdstuk 5.2 komt de zetmeelaardappelverwerkende industrie aan bod. In hoofdstuk 5.3 de vlaszaadsector, gevolgd door de kalfs- en rundvleessector in respectievelijk 5.4 en 5.5.

5.2 Zetmeelaardappelen

5.2.1 Handhaven omvang toeleverende en verwerkende industrie

Zetmeelaardappelen worden in Nederland door één bedrijf verwerkt, namelijk AVEBE. Zij is daarbij vrijwel volledig afhankelijk van de levering van aardappelen door boeren uit de regio. De doelstelling van het beleid om het aanbod van de aardappelen en de verwerking op peil te houden heeft geleid tot het gedeeltelijk gekoppeld houden van de premie.

Nederland is op Europees niveau een grote speler wat de productie van aardappelzetmeel betreft (tabel 5.1). Van de Europese landen produceert alleen Duitsland meer aardappelzetmeel. In de EU-15 bedroeg de productie in 2005/06 ruim 1,7 miljoen ton. De productie wordt door zetmeelquota aan maxima gebonden. In 2004/05 is het quotum volledig volgeleverd. Het jaar 2003/04 kende een erg lage productie als gevolg van droge weersomstandigheden. Deze omstandigheden leidden tot lage producties en een laag zetmeelgehalte in de aardappelen. Dit was ook het geval in 2006/07, waardoor slechts driekwart van het Nederlandse quotum is volgeleverd.

Tabel 5.1		Europese productie van aardappelzetmeel (1.000 ton)			
Land	'02/'03	'03/'04	'04/'05	'05/'06	
Duitsland	630	516	682	650	
Nederland	459	401	524	499	
Frankrijk	272	254	269	259	
Denemarken	167	161	175	168	
Totaal EU-15	1.685	1.462	1.818	1.740	
Quotum	1.762	1.762	1.762	1.762	

Bron: De Bont et al. (2007c).

Het Nederlandse zetmeelaardappelareaal is de afgelopen jaren redelijk constant, met een lichte dalende trend vanaf 2004 (tabel 5.2). Dit wordt veroorzaakt doordat de steun voor aardappelzetmeelproductie is gemaximeerd door quota en de productie per hectare jaarlijks toeneemt. Ten opzichte van 2005 is het zetmeelaardappelareaal in de drie zetmeelgebieden gedaald, waarbij de daling in het Oostelijke Weidegebied relatief het grootst is. Er is geen verschuiving van het areaal tussen de gebieden opgetreden. Dit beeld wordt bevestigd door een analyse van veranderingen van het areaal zetmeelaardappelen tussen twee jaren op bedrijfsniveau. De veranderingen tussen 2005 en 2006 zijn niet duidelijk anders dan de veranderingen tussen eerdere jaren. Ook dit wijst er dus op dat het overgrote deel van de bedrijven de zetmeelteelt heeft gehandhaafd op een niveau dat ongeveer gelijk is aan het jaar ervoor.

Tabel 5.2		Areaal zetmeelaardappelen (ha)				
Regio	2003	2004	2005	2006	2007 (v)	
Veenkoloniën en Oldambt	36.800	38.500	38.300	37.200	36.800	
Noordelijk weidegebied	2.300	2.400	2.300	2.300	2.200	
Oostelijk veehouderijgebied	8.900	9.900	9.400	9.200	8.000	
Overig Nederland	800	700	700	800	900	
Totaal Nederland	48.800	51.500	50.700	49.500	47.900	

Bron: CBS Landbouwtelling, cijfers 2007 nog voorlopig.

De aardappelen worden door AVEBE verwerkt. Een deel van die aardappelen wordt vanuit Duitsland geïmporteerd. In een gesprek met vertegenwoordigers

van AVEBE is geïnventariseerd wat de effecten zijn van de nationale keuzes op de verwerking van zetmeelaardappelen. Doordat het areaal aardappelen op peil is gebleven, is ook de aanvoer van grondstoffen aan AVEBE op peil gebleven. Ten opzichte van het buitenland is de concurrentiepositie niet gewijzigd. Er gaan niet meer of minder zetmeelaardappelen de grens over; import en export van zetmeelaardappelen zijn al jaren van beperkte omvang. Bij AVEBE zijn de afgelopen jaren grote reorganisaties geweest. Deze hadden vooral te maken met strategische keuzes en niet met het gewijzigde landbouwbeleid. Uit het jaarverslag van 2007 is de werkgelegenheid en de netto omzet overgenomen (tabel 5.3).

Tabel 5.3	Aantal medewerkers en netto omzet (miljoen euro)		
	AVEBE U.A.		
	2004/05	2005/06	2006/07
Gemiddeld aantal medewerkers	2.407	2.073	1.611
Netto-omzet totaal	592	634	618
Bron: AVEBE (2007).			

De aardappelzetmeelsector moet op verschillende fronten rekening houden met forse concurrentie. Op de afzetmarkten staat aardappelzetmeel in concurrentie met zetmeel uit andere grondstoffen, vooral maïs, tarwe en ook tapioca. Wat betreft de teelt, waar het gaat om het continueren van het aanbod van de zetmeelaardappelen, moet het gewas concurreren met het opbrengend vermogen van de grond (saldi per ha) bij gebruik voor andere gewassen. Het gaat voornamelijk om akkerbouwgewassen, met name granen. Maar ook een uitbreiding van het areaal consumptieaardappelen is mogelijk (Smit en Prins 2003). Bovendien kan wat betreft het grondgebruik de (melk)veehouderij als een concurrent gelden. Het beleid en de marktontwikkelingen voor deze en andere landbouwproducten heeft dan ook invloed op de ontwikkelingen voor de zetmeelaardappelteelt.

AVEBE was in staat een nabetaling te doen aan de aardappeltelers over de oogst van 2006/07, vanwege de goede resultaten in dat boekjaar. Voor de campagne van 2007/08 heeft de aardappelverwerker de prijs voor aardappelen aanzienlijk verhoogd. Door een goede fysieke productie van zetmeelaardappelen met een hoog zetmeelgehalte zijn de inkomsten uit de zetmeelteelt in 2007 hoger dan de voorgaande jaren.

Conclusie

Het areaal zetmeelaardappelen is na de hervormingen van het landbouwbeleid niet sterk gewijzigd. De productie nam als gevolg van natuurlijke omstandigheden (droge, warme zomer) wel incidenteel af in 2006, waardoor het zetmeelquotum niet is volgeleverd. In 2007 lag de productie weer op een hoger niveau. Door het stabiele areaal is ook de aanvoer van grondstoffen voldoende gebleven, waardoor de werkgelegenheid bij AVEBE niet is gedaald als gevolg van het landbouwbeleid. De hoge graanprijs heeft tot gevolg dat het huidige saldo van zetmeelaardappelen minder concurrerend is geworden. Dit kan gevolgen hebben voor het areaal zetmeelaardappelen, maar dit staat los van de gemaakte nationale keuzes. AVEBE heeft, vanwege de gunstige marktomstandigheden voor aardappelzetmeel de prijs verhoogd voor 2007/08 en een nabetaling gedaan over het jaar 2006/07.

5.2.2 Handhaven levensstandaard producenten

De boeren die de aardappelen leveren aan AVEBE moeten hun levensstandaard kunnen handhaven of hooguit slechts licht zien dalen volgens de doelstelling van het landbouwbeleid (Arendse et al., 2005). Dit wordt getracht door de premies gedeeltelijk om te zetten in bedrijfstoelagen.

De zetmeelaardappelen worden voornamelijk geteeld op bedrijven met een zogenaamd Veenkoloniaal bouwplan: zetmeelaardappelen, granen en suikerbieten. Zetmeelaardappelen zijn tot nog toe een aantrekkelijk gewas voor de boeren met het oog op het saldo. Een aanzienlijk deel van dit saldo wordt bepaald door de premies die samenhangen met de zetmeelaardappelteelt. Uit cijfers van het Informatienet van het LEI blijkt dat in 2005 op de zetmeelbedrijven gemiddeld 25% van de totale bedrijfsopbrengsten worden gevormd door de premies. Van het totale bedrag aan premies hing 80% samen met de zetmeelaardappelteelt. In 2004 was het beeld ongeveer gelijk; 24% van de opbrengsten bestond uit premies waarvan 77% voor zetmeelaardappelen. In 2006, dus het eerste jaar van de invoering van toeslagrechten bedroeg de totale EU-premie 25% van de totale opbrengsten, waarvan 10% direct gekoppeld aan de aardappelteelt.

De prijs van de aardappelen is vrij stabiel als gevolg van Europees bepaalde prijsstelling (minimumprijs). Het zetmeelgehalte (onderwatergewicht) is een belangrijke bepalende factor voor de uiteindelijke prijs die de teler ontvangt. Mede door de stabiele aardappelprijs is de hoogte van het inkomen van de zetmeelaardappelbedrijven stabiel dan van de overige akkerbouwbedrijven. Echter, in jaren van lage producties en hoge prijzen voor vrije gewassen, profiteren de zetmeelaardappelbedrijven nauwelijks van de hoge prijzen.

De premie voor granen is volledig in de bedrijfstoelage opgenomen (dus volledig ontkoppeld), maar bij de zetmeelaardappelen vond een gedeeltelijke ontkoppeling plaats. Het saldooverschil tussen zetmeelaardappelen en graan is daardoor wel verkleind maar voldoende groot gebleven voor het op peil blijven van het areaal zetmeelaardappelen (tabel 5.4). De Bont et al. (2007c) hebben ook gekeken naar de spreiding van het saldo van zetmeelaardappelen ten opzichte van het saldo van gerst (het meest voor de hand liggende alternatief voor de zetmeelaardappelteelt in dit gebied). Daaruit blijkt dat zelfs de groep bedrijven met het laagste zetmeelaardappelsaldo een hoger saldo realiseert met de zetmeelaardappelteelt dan met de gerstteelt.

Tabel 5.4		Saldo tarwe, gerst en zetmeelaardappelen op zetmeelaardappelbedrijven (euro/ha exclusief toeslagen)			
Gewas	2003	2004	2005	2006 (v)	
Tarwe	630	310	450	492	
Gerst	510	330	350	603	
Zetmeelaardappelen	570	800	930	670	

(v) = voorlopig. Voor zetmeelaardappelen volgt nog een nabetaling over oogst 2006.
Bron: Informatienet LEI.

In de studie van De Bont et al. (2007c) wordt gesteld dat een volledige ontkoppeling van de premies inkomensneutraal zou zijn. De premie wordt immers opgenomen in de bedrijfstoelage. Bij een volledige ontkoppeling hebben de aardappeltelers wel de mogelijkheid om andere gewassen te gaan verbouwen die mogelijk een beter saldo genereren zonder de toeslagrechten te verliezen. De mogelijkheden zijn echter beperkt door de AGF-clausule. Ook de grondsoort maakt het moeilijk om met andere gewassen een goed saldo te realiseren. Gezien het saldooverschil met andere gewassen ligt het ook niet voor de hand dat veel boeren een andere keuze hadden gemaakt voor het bouwplan indien de premie volledig ontkoppeld zou zijn. Met de hoge graanprijzen van 2007 en naar verwachting ook in 2008 komt een uitbreiding van het graanareaal ten koste van zetmeelaardappelen eerder in beeld.

Een extra beperkende factor voor de telers om over te stappen op een andere teelt is het feit dat de telers aandelen AVEBE hebben. Deze aandelen geven zowel het recht als de plicht om de gehele oogst van het gecontracteerde

areaal zetmeelaardappelen aan AVEBE te leveren. Indien een teler een andere teelt wil oppakken zal hij de aandelen moeten verkopen of verhuren.

Conclusie

De gedeeltelijke koppeling heeft niet geleid tot een inkomensdaling van de zetmeelaardappeltelers. De productie was in 2006 laag dit had wel een effect op het inkomen. In 2007 was het prijsniveau hoger evenals de productie, waardoor de opbrengsten uit zetmeelaardappelen weer fors toenamen. De gedeeltelijke koppeling beperkt de telers wel in hun vrijheid om over te stappen op hoger salderende gewassen als zij hun toeslagrechten willen behouden. Door de beperking van de AGF-clausule en de grondsoort is het niet waarschijnlijk dat de overstap naar andere gewassen een hoger saldo had opgeleverd. Bij de huidige hoge graanprijzen wordt uitbreiding van het areaal graan interessanter. Als een zetmeelaardappelteler besluit graan te gaan telen in plaats van zetmeelaardappelen heeft het verlies van de deels gekoppelde premie wel nadelige invloed op zijn inkomen.

5.3 Vlaszaaizaad

5.3.1 Handhaven omvang toeleverende en verwerkende industrie

In 2007 werd in Nederland op 500 bedrijven ruim 3.500 ha vezelvlas geteeld. De vlasteelt vindt voor 75% plaats in Zeeland. De provincie Flevoland neemt 10% van het Nederlandse areaal voor haar rekening. Verder komt vezelvlas voor in Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg. De teelt van vlas levert zaad en vezels op. Gecertificeerd zaad wordt als zaaizaad afgezet. Zaad dat niet gecertificeerd wordt, wordt afgezet als oliezaad. Het meeste vezelvlas dat in Nederland geteeld wordt, heeft twee doelen: vezelproductie en zaaizaadwinning. Zo wordt een maximale toegevoegde waarde gegenereerd. Dit is nodig omdat Nederland een hoog kostenniveau heeft in vergelijking met de omringende landen. De premie voor vlaszaaizaad is gekoppeld gehouden aan de productie om de omvang van de teelt en daarmee van de verwerkende industrie op peil te houden. Ook in België en Frankrijk is de steun gekoppeld gehouden. In België is het vlasareaal ongeveer vier keer zo groot als in Nederland en in Frankrijk is het areaal ongeveer 80.000 ha. In beide landen is het vlasareaal gekrompen (tabel 5.5).

In 2007 werd 85% van het vlasareaal aangewend voor de zaaizaadteelt. Dit is een toename ten opzichte van 2005, vooral omdat de zaaizaadproductie

minder sterk daalde dan het totale vlasareaal. Het areaal vlas daalt voornamelijk doordat de resultaten tegenvallen. In 2006 was de kwaliteit van de vezels matig vanwege de weersomstandigheden rondom de oogsttijd. Dit vertaalde zich in een lage prijs en dus een laag saldo. Het droge voorjaar van 2007 had een lage productie tot gevolg waardoor het saldo wederom laag was. De vezelprijzen zijn als gevolg van de achterblijvende productie het afgelopen jaar wel enigszins gestegen. Dit na een periode van enkele jaren met sterke prijsdalingen. Doordat de graanprijzen recent sterk zijn gestegen, wordt de overstap naar een minder risicovolle teelt als graan aantrekkelijker voor de telers. Daarnaast zijn contractprijzen voor onder andere conservengroenten en graszaad verhoogd, waardoor de concurrentie voor de vlasteelt nog verder is toegenomen.

Evengoed is er bij de vlasbedrijven die overblijven zeker de wil aanwezig om het bedrijf te continueren, omdat er voor vlasvezels goede toekomstperspectieven aanwezig lijken. De afzet van vlasvezels voor de textielproductie heeft de afgelopen tien jaar een duidelijk stijgende lijn te zien gegeven. Ook nieuwe toepassingen van vlasvezels, bijvoorbeeld in vezelversterkte kunststoffen, komen meer en meer van de grond.

Tabel 5.5		Areaal vlas en vlaszaai­zaad (ha) en aandeel vlaszaai­zaad (%) in Nederland		
Jaar	Areaal (ha)	Zaai­zaad (ha)	Aandeel zaai­zaad (%)	
2002	4.096	3.347	82	
2003	4.553	3.743	82	
2004	4.485	3.757	84	
2005	4.733	3.796	80	
2006	4.426	3.690	85	
2007	3.509	2.988	85	

Bron: Landbouw­tel­ling CBS (areaal) en NAK (zaai­zaad), areaal 2007 nog voorlopig.

Het aandeel van de zaai­zaad­teelt in het totale vlasareaal heeft aan belang gewonnen sinds 2005. Dit is mede het gevolg van het gekoppeld houden van de steun. Ondanks de koppeling is het areaal zaai­zaad afgenomen. De afname van het vlasareaal en de tegenvallende oogsten hebben al tot gevolg gehad dat verwerkers de activiteiten gestaakt/verminderd hebben. De lagere aanvoer vanuit Nederland wordt niet opgevangen met een hogere invoer vanuit het buitenland, omdat dit niet rendabel is. Enkele jaren geleden werd er wel meer vlas vanuit het buitenland ingevoerd (zie Stokkers et al., 2004).

Conclusie

Door het matige saldo van vlas in de afgelopen jaren en toenemende concurrentie door onder andere granen is het areaal vlas fors gedaald. Het aandeel van de vlasteelt voor zaaizaadproductie is relatief minder gekrompen, mede als gevolg van de koppeling van de premie. De dalende aanvoer van vlas heeft al geleid tot een krimp bij de verwerkende bedrijven. Ook in omringende landen neemt de vlasteelt af.

5.4 Vleeskalveren

5.4.1 Handhaven omvang toeleverende en verwerkende industrie

Net zoals bij de zetmeelaardappelen is een deel van de premies, namelijk de slachtpremie voor de slachtkalveren, gekoppeld gebleven aan de productie. Het doel hiervan is om de omvang van de kalversector op peil te houden.

De kalfsvleessector liet in 2006 een stijging zien van 2% wat betreft het aantal gehouden vleeskalveren. De stijging kwam geheel voor rekening van de rosé vleeskalveren. Tegenover de stijging van het aantal dieren stond een daling van het aantal bedrijven met vleeskalveren ten opzichte van 2005 met circa 150 (ruim 4%) tot 3.500 bedrijven. In 2004 was het aantal bedrijven beduidend lager: 3.000. Jaarlijks kan het aantal bedrijven met vleeskalveren dus fors veranderen. De mutatie kwam voornamelijk voor rekening van de bedrijven met een klein aantal vleeskalveren (CBS/LEI 2007, tabel 41-i). Tegenover genoemde stijging van het aantal vleeskalveren in 2006 stond een daling van het aantal slachtingen van kalveren in Nederland met 2,6%, bij een niveau van ruim 1,3 mln. (PVE, 2007). Wel was er een toename van de export van nuchtere kalveren. Voor de integraties die zowel de afzet als het slachten van de kalveren regelen, heeft een daling van het aantal binnenlandse slachtingen geen of een beperkt effect op hun bedrijfsresultaten.

In de loop van 2006/07 is de prijsverhouding tussen vleeskalveren en voer (melkpoeder) duidelijk verslechterd. De verslechterde marktsituatie zou hebben geleid tot een vermindering van het aantal op contract gehouden kalveren. De integraties sturen langs deze weg het aanbod om de markt te ontlasten. In welke mate de omvang van de vleeskalverenhoudersrij is afgenomen is nog niet volledig duidelijk (de voorlopige LBT cijfers van 2007 laten wel een daling van het aantal witvleeskalveren zien (-4,3%) bij een stijging van het aantal rosékalveren met 17%, maar er ontbreken nog data over het aantal slachtingen). Deze ontwikkeling staat echter los van de continuering van de premiekoppeling. De con-

tinuering van de premiekoppeling maakt wel verschil uit voor de vleeskalverenhouder. Het niet verlengen of niet opnieuw aangaan van een contract betekent zolang de koppeling bestaat het geheel mislopen van opbrengsten. De premie is namelijk in de vergoeding voor het houden van de kalveren verrekend. Bij een ont koppeling van de premie kan de bedrijfstoelage nog wel worden ontvangen, ook als er geen contract meer is voor het houden van kalveren. Echter voor veel bedrijven geldt de voorwaarde met betrekking tot de speciale toeslagrechten (> 5.000 euro per ha), dat de productie gemeten in grootvee eenheden voor ten minste 50% gecontinueerd moet blijven.

Op basis van het bovenstaande blijkt dat voor vleeskalveren de productieomvang niet of nauwelijks is veranderd door veranderingen in de primaire productiestructuur. In welke mate het gekoppeld houden van de premie daarvan de oorzaak is, is in een studie van De Bont et al. (2007b) nader geanalyseerd. Uit de studie blijkt dat de laatste jaren veel is opgeschaald in de kalverhouderijsector. Verdere opschaling wordt bemoeilijkt door het lage eigen vermogen als gevolg van de recente investeringen en het arbeidsintensieve karakter van de kalverhouderij. Aan de andere kant voorkomen de gedane investeringen ook een grote uitstroom uit de sector, omdat de investeringen nog niet zijn terugverdiend. Het bedrag dat de kalverhouders verdienen aan premies is lager dan het inkomen dat de laatste jaren gegenereerd is. Toch maken de toeslagen voor het gemiddelde bedrijf een substantieel onderdeel uit van het inkomen. Dit kan veehouders ervan weerhouden de productie te staken. Ook de speciale voorwaarden die vaak van toepassing zijn bij de toeslagrechten voor kalverhouders maken het staken van de productie niet aantrekkelijk. De inschatting is dat een ont koppeling zou kunnen leiden tot een vrij beperkte daling van de productie in Nederland tot maximaal 15%. Het gekoppeld houden van de premie heeft dus betrekkelijk weinig invloed op de totale omvang van de sector.

Conclusie

Het aantal in Nederland geslachte kalveren is gedaald, hoewel het aantal in Nederland gehouden kalveren is gestegen in 2006 ten opzichte van 2005. Dit betekent dat er meer dieren levend worden geëxporteerd. Voor de integraties die ook de afzet van en handel in kalveren regelen, heeft dit nauwelijks gevolgen voor de behaalde bedrijfsresultaten. Er wordt bij een volledige ont koppeling niet verwacht dat er een grote uitstroom zal plaatsvinden van kalverhouders. De reden hiervoor is onder andere dat er veel investeringen zijn gepleegd die nog niet zijn terugverdiend en de toeslagrechten waarvoor speciale voorwaarden gelden

(minimaal 50% van het aantal GVE dat in de referentieperiode aanwezig was, is nodig om de toeslagrechten tot uitbetaling te laten komen).

5.4.2 Concurrentiepositie

Bij de keuze om de premies gekoppeld te houden speelt mee dat in belangrijke concurrerende landen zoals Frankrijk de premie ook gekoppeld is gehouden. Het doel van de koppeling is te voorkomen dat de concurrentiepositie van de Nederlandse kalfsvleessector verslechtert ten opzichte van andere Europese landen.

Bij de beantwoording van de vraag wat betreft de gevolgen voor de concurrentiepositie speelt mee dat per land verschillende keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de grondslagen van de bedrijfstoelagen: onder meer Nederland heeft gekozen voor toelagen op (1) historische basis per individueel bedrijf, sommige andere landen voor (2) toelagen per hectare per regio (flat rate) of (3) een mengvorm van beide stelsels (statisch of dynamisch hybride in de richting van flat rate).

Optie (1) is ook gekozen door onder meer België, Frankrijk, Ierland en de zuidelijke EU-landen. Optie (2) is, afgezien van de vereenvoudigde stelsels (SAPS) in de nieuwe lidstaten nog in geen land toegepast. Optie (3) is geïntroduceerd in onder andere Denemarken, Duitsland en het VK, overigens met onderlinge verschillen tussen deze landen (zie ook De Bont et al., 2007b en Bruins et al., 2006). De keuze voor de grondslag voor de premie is van invloed op de inkomsten uit bedrijfstoelagen per bedrijf. Voor de veelal relatief extensieve veeveebedrijven in Nederland (type overige graasdieren) levert de overgang naar flat rate een positief effect op, maar voor de meeste melkveebedrijven en zeker voor de vleeskalverenbedrijven zou dat in een aantal gevallen een aanzienlijk nadeel geven (De Bont et al., 2007b). De invloed op de concurrentiepositie van de Nederlandse bedrijven van de keuze van het type toepassingsstelsel is mede afhankelijk van de keuze van de andere belangrijke productielanden.

De afzet van kalfsvlees is vrij autonoom vanwege de exclusiviteit van het product. Dit betekent dat de concurrentie van andere vleesproducten beperkt is. Ongeveer 90% wordt geëxporteerd naar voornamelijk Italië, Frankrijk en Duitsland. Wel staat de prijs onder invloed van de prijs van rundvlees. Het verdwijnen van rundvleesoverschotten in de EU en het krimpen van het aanbod van slachteeve als gevolg van de melkquotering is de laatste jaren gunstig gebleken voor de rundvleesprijzen in de EU en dus ook voor de prijzen van vleeskalveren. Incidentele situaties in de markten van andere vleessoorten, zoals de dreiging van

vogelgriep voor pluimveevlees, kunnen tijdelijk een gunstige invloed hebben op de prijsvorming van kalfsvlees.

In 2006 is de productie van kalfsvlees in Duitsland niet en in Frankrijk licht afgenomen ten opzichte van 2005 (tabel 5.6). De vraag is of de ontkoppeling in Duitsland invloed heeft gehad, omdat ook de marktsituatie invloed uitoefende. De markt van kalfsvlees is namelijk in de loop van 2006 van zeer gunstig naar vrij ongunstig omgeslagen. Het gunstige prijsniveau in het vierde kwartaal van 2005 en het eerste kwartaal van 2006, met een prijs van meer dan 6 euro ten opzichte van 4,50 euro per kilogram normaal, heeft een productieopdrijvend effect gehad. Daarnaast zou in Frankrijk en Italië het later dan vereist vanuit de EU omschakelen naar groepshuisvesting nog invloed hebben op het aanbod vanuit die landen. De in 2006 en naar verwachting ook in 2007 gedaalde rentabiliteit kan ook in Frankrijk leiden tot een verdere daling van de productie.

Tabel 5.6	Nettokalfsvleesproductie in de belangrijkste EU-productielanden (x 1.000 ton, inclusief rosé kalfsvlees)			
	2003	2004	2005	2006
Frankrijk	243	236	244	241
Nederland	186	202	212	205
Italië	147	141	142	140
België	50	49	54	56
Duitsland	40	46	45	45
EU-15	764	756	787	768
EU-25		786	808	789

Bron: Eurostat.

Mogelijk draagt de voortzetting van de slachtpremie ertoe bij dat de vanuit de melkveehouderij beschikbaar komende nuchtere kalveren in toenemende mate worden ingezet voor de productie van kalfsvlees (wit of rosé). De genoemde tijdelijk erg gunstige ontwikkeling van de marktprijs van kalfsvlees in 2005/06 kan dit hebben versterkt. De aangekondigde uitbreiding van het melkquotum zou ertoe kunnen leiden dat er de komende jaren meer kalveren worden aangehouden op de melkveebedrijven, waardoor de prijs van nuchtere kalveren weer zal stijgen.

Conclusie

De keuze van het systeem op basis waarvan premies worden uitgekeerd heeft invloed op de bedrijfsresultaten. Ook de keuze van omringende landen heeft gevolgen voor de concurrentiepositie van de Nederlandse kalversector. Buiten de factoren die te maken hebben met het GLB hebben ook de marktsituatie en de invoering van groepshuisvesting invloed op de concurrentiepositie van de Nederlandse bedrijven. Omdat in belangrijke concurrerende landen eveneens een koppeling is gehandhaafd, is er geen concurrentie voor- of nadeel ontstaan voor de Nederlandse kalverhouders.

5.4.3 Neveneffecten van koppeling

Anticiperen op ont koppeling door kalfsvleessector

Als gewenst neveneffect van het gekoppeld houden van de slachtpremies geldt dat de kalfsvleessector de tijd krijgt om te anticiperen op een mogelijke volledige ont koppeling in 2009. De doelstelling is het wegnemen van weerstand in de sector tegen ont koppeling (Arendse et al., 2005).

Voor de vee- en vleessector is momenteel (najaar 2007) niet zeker of en zo ja wanneer wordt ont koppeld. Minister Veerman schreef hierover in 2004 onder meer:

'De koppeling van de slachtpremies voor volwassen runderen en kalveren zal daarom in eerste instantie voor vier jaar worden gehandhaafd. Daarna dient deze inkomenssteun wat mij betreft ook te worden ont koppeld en op te gaan in het algemene systeem.' (Veerman, april 2004).

Deze zin wordt door het gebruik van de bewoordingen 'in eerste instantie' en 'wat mij betreft' binnen de sector, vooral de kalfsvleessector, ook wel zo geïnterpreteerd dat de premiekoppeling ook na 2008 of 2009 wordt voortgezet. De sector wil hierover de discussie met de overheid ook aangaan (PVV, 2007).

De sector wil er dus van uitgaan dat de koppeling gehandhaafd blijft ook na de evaluatie van het GLB in 2008 of 2009 in het kader van de 'Health Check' en pas in 2013 weer ter discussie kan komen. Tegen die achtergrond wordt ook nog niet geanticipeerd op een mogelijke ont koppeling in 2008 of in 2009.

Uit consultatie van de bedrijfstak in Nederland in 2007 komt naar voren dat vooral de integraties hechten aan het continueren van de koppeling van de slachtpremie tot 2013 (De Bont et al., 2007b). De vleeskalverhouders hebben echter minder bezwaar tegen deze ont koppeling in een eerder jaar of zijn er zelfs voorstander van. Dus - afhankelijk van de voortgang in de besluitvorming in

de EU- zouden zij kunnen instemmen met ontkoppeling in 2009. Zij en ook de integraties hechten hierbij sterk aan de voorwaarde dat dan ook gelijktijdig in andere EU-landen ontkoppeld wordt. Dit betreft in de eerste plaats Frankrijk, die als belangrijkste concurrent op Europese markt wordt gezien. Als aan die voorwaarde wordt voldaan kan volgens de analyse het gevolg voor de omvang van de productie in Nederland van de ontkoppeling nihil of beperkt zijn. In dat geval, dus dat de productie na ontkoppeling in stand blijft, zal er ook geen anticipatie vanuit de bedrijfstak op hoeven plaats te vinden, in de zin dat vooruitlopende maatregelen nodig zouden zijn. De nadelige sociaal-economische effecten van de ontkoppeling zijn in dat geval ook nihil of niet noemenswaardig.

De conclusie dat ontkoppeling onder de voorwaarde dat de EU-landen gelijktijdig ontkoppelen geen of nauwelijks een (negatief) volume-effect in Nederland zal hebben voor de kalfsvleesproductie stoelt op de vaststelling dat de Nederlandse sector een sterke concurrentiepositie op de Europese markt heeft. De sector maakt gebruik van de mogelijkheden om grote aantallen jonge kalveren in te voeren uit andere EU-landen om de afnemende aanvoer van kalveren uit de Nederlandse melkveehouderij aan te vullen. De aanvoer vindt de laatste jaren zelfs voor een vrij groot deel plaats over grote afstanden, namelijk vanuit de landen die vanaf 2004 lid van de EU zijn, waaronder Polen en Litouwen. Mogelijk zal wanneer ontkoppeling leidt tot enige vermindering van productieomvang in Nederland deze 'verre invoer' het eerste dalen. De invoer uit de nieuwe lidstaten kwam overigens voor een deel tot ontwikkeling omdat aanvoer vanuit het VK vanaf 2001 vanwege de MKZ-uitbraken lange tijd (tot en met 2006 en vervolgens weer door nieuwe uitbraken in 2007) niet mogelijk was.

Het niet ontkoppelen, dus gekoppeld houden, van de slachtpremie is van relatief meer betekenis voor de rosévleeskalveren dan voor (blank- of wit)vleeskalveren (De Bont et al., 2007b). Dit hangt samen met de hogere slachtpremie voor de oudere, volwassen dieren, waaronder de rosévleeskalveren zijn ingedeeld (zie tabel 2.2) ten opzichte van de opbrengstwaarde van de dieren. Het houden van rosévleeskalveren zou dan ook bij ontkoppeling mogelijk sterker afnemen dan het houden van blank- of witvleeskalveren. Echter onder de actuele omstandigheden met hoge zuivel- en poederprijzen in 2007 zijn de kosten van de witvleesproductie sterk toegenomen. Door deze kostenstijging voor vooral de witvleesproductie worden er kalveren doorgeschoven naar de rosévleesproductie.

Het voortbestaan van de slachtpremie moet volgens een vooraanstaande integratie wordt gekoppeld aan de duur van de quotering van de melkproductie

(Swinkels, VanDrie Group, in *Agrarisch Dagblad* 13 oktober 2007). Hierbij wordt door Swinkels gewezen op de gevolgen van de quoterings, namelijk een hogere kostprijs voor de vleeskalverenhouderij door de hogere prijzen van melkpoeders en nuchtere kalveren. Swinkels ziet hierin een argument om de gekoppelde slachtpremie voor de vleeskalveren te handhaven tot 2015.

Of ontkoppeling plaats zal vinden op vrij korte termijn (bijvoorbeeld in 2009) is in de eerste plaats afhankelijk van de discussie in EU-verband in het kader van de Health Check. Hierdoor kan ontkoppeling integraal gelijktijdig in alle landen gaan gelden dan wel er wordt opnieuw de mogelijkheid gegeven om per land te kiezen. In het laatste geval kunnen de argumenten voor en tegen voortzetting van de koppeling opnieuw uitgewisseld worden, waarbij de keuzes in andere prominente productielanden doorslaggevend zijn (De Bont et al., 2007c).

Conclusie

De integraties zijn tegen een ontkoppeling van de slachtpremie voor het jaar 2013. Hierdoor heeft anticipatie op een mogelijke ontkoppeling tot nu toe niet plaatsgevonden. De kalverhouders zijn niet tegen een ontkoppeling per 2009. Als belangrijke voorwaarde geldt wel dat dan ook in andere landen, met name Frankrijk, de premie ontkoppeld moet worden. Nederland heeft een goede concurrentiepositie waardoor bij een gelijktijdige ontkoppeling in de belangrijkste productielanden er geen nadelige gevolgen hoeven op te treden voor de Nederlandse kalversector. In dat geval is anticipatie op een mogelijke ontkoppeling ook niet nodig. Vooralsnog lijkt de weerstand van met name de integraties tegen ontkoppeling niet te zijn weggenomen.

5.5 Volwassen runderen

5.5.1 Beperken inkomensdaling

Eén van de doelstellingen van de nationale keuze om de slachtpremie gekoppeld te houden is het beperken van de inkomensdaling voor veehouders. In de rundveehouderijsector wordt er zowel rund- als kalfsvlees geproduceerd. In de analyse van de rundvleesmarkt worden de ontwikkelingen in de markt voor runderen ouder dan één jaar beschreven de kalfsvleessector valt hier dus niet onder. Tabel 5.7 geeft de ontwikkeling van het aantal slachtingen weer.

Tabel 5.7	Aantal geslachte runderen in Nederland (x 1.000 stuks)			
	2003	2004	2005	2006
Koeien	494	523	509	501
Vaarzen	13	13	14	14
Stieren	73	64	70	67
Totaal	580	600	593	582
Bron: PVV/CBS.				

Het houden van volwassen runderen voor de productie van rundvlees (zoogkoeien- en vleesstierenhouderij) komt slechts op beperkte schaal voor in Nederland. Het overgrote deel van het rundvleesaanbod in Nederland is afkomstig van uitstootkoeien uit de melkveehouderij en is van matige kwaliteit (O en P). Omdat vraag en aanbod niet op elkaar zijn afgestemd vindt er veel in- en uitvoer plaats van karkassen en karkasdelen. Door de grote handelsstromen is er sprake van een internationale rundvleesmarkt. De prijsontwikkeling in de landen waarmee Nederland handel drijft is bepalend voor het prijsniveau op de binnenlandse markt. De rundveestapel is in de EU als gevolg van de melkquotering in combinatie met een stijging van de melkproductie per koe afgenomen. Hierdoor is het aanbod van rundvlees de laatste jaren teruggelopen. De prijzen van rundvlees zijn door het dalende aanbod en de aantrekkelijke vraag de laatste jaren aanzienlijk opgelopen (tabel 5.8).

Tabel 5.8	Prijzen van vleesstieren en slachtkoeien (euro per kg geslacht gewicht, inclusief btw, af boerderij)			
	2003	2004	2005	2006
Vleesstieren (R) 1e kwaliteit	2,45	2,35	2,50	2,75
Slachtkoeien (O) 2e kwaliteit	1,50	1,75	2,05	2,15
Bron: LEI.				

Conclusie

De prijs van rundveevlees wordt vooral bepaald door ontwikkelingen op de internationale markt. Door een teruglopend aanbod van uitstootkoeien uit de melkveehouderij is de prijs voor vleesstieren en slachtkoeien behoorlijk opgelo-

pen. Deze ontwikkeling staat los van de nationale keuze om de slachtpremie gekoppeld te houden.

5.5.2 Handhaven omvang toeleverende en verwerkende industrie

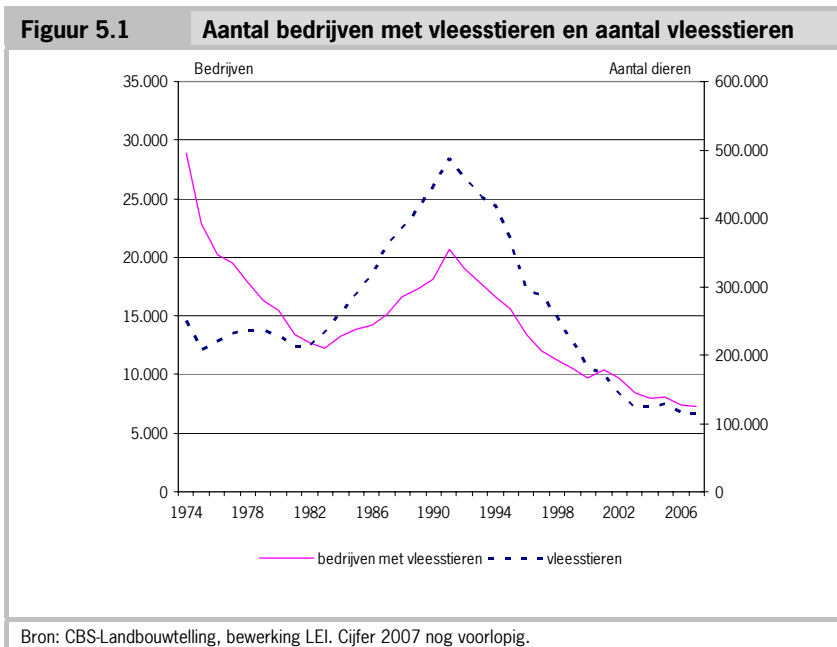
Het aanbod van vleesrunderen dient bij voorkeur niet sterk af of toe te nemen als gevolg van de keuze om de premie gekoppeld te houden.

Figuur 5.1 laat zien dat het houden van vleesstieren vanaf de introductie van de melkquotering een stormachtige groei heeft doorgemaakt tot in het begin van de jaren negentig, tot bijna 500.000 dieren. Vervolgens, na de Mac Sharry-besluiten in 1992, is de omvang van deze vorm van vleesveehouderij weer vrij snel gereduceerd tot momenteel weinig meer dan een kwart van de omvang in de topperiode. Het aantal vleesstieren daalde in 2005/06 met ruim 10% van 129.000 naar 115.000. De daling heeft zich daarna nog voortgezet tot ruim 105.000 stieren in 2006 en 108.000 in 2007. Tabel 5.9 geeft aan (overigens voor de leeftijdscategorie van 1 tot 2 jaar) dat de daling in 2004-2006 geringer is dan in voorgaande jaren.

De vleesstierenhouderij, en in bredere zin de prijsvorming van rundvlees, heeft in de afgelopen tien jaar negatieve gevolgen ondervonden van de BSE- en dioxineaffaires in de EU. Deze affaires hadden een slechte invloed op de bedrijfsresultaten, waardoor een deel van de stierenhouders de afgelopen jaren de overstap heeft gemaakt naar de rosékalverenhouderij.

De meeste in Nederland geslachte volwassen runderen zijn koeien, die afkomstig zijn uit de melkveehouderij ('uitstoot'). Het al dan niet ontkoppelen van de slachtpremie zal op de omvang van de melkveestapel en op het aanbod 'afgemolken koeien' geen effect hebben. Ook voor andere slachtrunderen die (direct of indirect) afkomstig zijn van de melkveehouderij zoals vleesstieren en vaarzen, zal de voortzetting van de koppeling geen of een beperkt effect hebben. De hoogte van de premie is voor vleesstieren in verhouding met die voor vleeskalveren ongeveer gelijk ten opzichte van de opbrengstwaarde. Overigens zijn de in Nederland in 2006 geslachte runderen voor het overgrote deel, bijna 85%, koeien. Daarnaast gaat het voor ruim 10% om stieren en voor circa 2% om vaarzen (PVE, 2007). Het mestbeleid heeft eveneens invloed op de ontwikkeling van de vleesveestapel. Naarmate dit beleid vanaf de start ervan in het midden van de jaren negentig is aangescherpt, bijvoorbeeld met lagere overschot- respectievelijk gebruiksnormen, hebben veehouders de omvang van de veestapel hierop aangepast. Op de melkveebedrijven is het aantal stuks jongvee en vleesvee (mest- en weidevee) in relatie tot de melkveestapel ingekrompen. Bovendien zijn de melkveebedrijven in de loop van de jaren gemiddeld extensie-

ver geworden. De melkproductie per hectare is sinds de toepassing van de quotering in de jaren tachtig weliswaar redelijk stabiel rond 12.000 kg per hectare, maar het hiervoor ingezette aantal melkkoeien is door het stijgen van de melkgift per koe met ongeveer een derde afgenomen tot 1,4 miljoen. Hierdoor is ook het aantal melkkoeien per hectare sterk verlaagd. Het areaal grasland en voedergewassen dat door de gespecialiseerde melkveebedrijven benut wordt, is in de loop van de jaren vrij constant gebleven (circa 1 miljoen hectare). De afname van het totale areaal blijvend en tijdelijk³ grasland en voedergewassen met circa 100.000 ha is dan ook vooral ten koste gegaan van de ruimte die beschikbaar is voor het houden van overig graasvee, waaronder naast vleesvee, schapen en paarden.



De mogelijke invloed van het handhaven van de gedeeltelijke koppeling van de premie voor vleesstieren op het aantal dieren is te vinden in tabel 5.9. Denemarken springt er met een forse stijging uit, maar er zijn ook enkele landen (onder andere Duitsland, Frankrijk) die zonder deze premie meer vleesstieren aangeven. In het geval van Frankrijk kan er een verband zijn met het handhaven

van de zoekgoeienpremie; de stierkalveren hiervan worden veelal ingezet in de vleesstierenhouderij.

Tabel 5.9	Aantal stieren tussen 1 en 2 jaar (x 1.000) en mutatie (%) per lidstaat				
	2000	2002	2004	2006	Mutatie 04-06
<i>Lidstaten met 75% gekoppelde speciale rundvleespremie</i>					
Denemarken	51	35	25	34	36%
Finland	100	107	98	103	6%
Zweden	165	152	147	140	-5%
<i>Totaal</i>	<i>316</i>	<i>294</i>	<i>270</i>	<i>277</i>	<i>3%</i>
<i>Lidstaten zonder 75% gekoppelde speciale rundvleespremie</i>					
Oostenrijk	188	180	178	170	-5%
België	161	154	144	135	-7%
Frankrijk	1.082	1.002	951	1.016	7%
Duitsland	1.253	1.186	1.036	1.062	3%
Griekenland	50	48	58	62	6%
Ierland	813	902	800	721	-10%
Italië	690	637	692	634	-8%
Luxemburg	15	13	12	13	10%
Nederland	102	88	81	80	-1%
Portugal	78	74	79	69	-13%
Spanje	133	157	207	172	-17%
Verenigd Koninkrijk	1.120	1.101	1.154	1.086	-6%
<i>Totaal</i>	<i>5.684</i>	<i>5.541</i>	<i>5.394</i>	<i>5.220</i>	<i>-3%</i>
Bron: Eurostat, gegevens 2006 nog voorlopig.					

Conclusie

De vleesstierenhouderij in Nederland laat al jaren een krimp zien. De laatste jaren is deze dalende lijn afgezwakt. Dit heeft waarschijnlijk niet te maken met de keuze van Nederland om de slachtpremie gekoppeld te houden. In enkele EU-landen zonder koppeling is het aanbod juist toegenomen. Ook het feit dat veel

vleesstieren afkomstig zijn van de melkveehouderij is een reden dat het aanbod van vleesstieren vrij onafhankelijk is van het al dan niet ontkoppelen van de slachtpremie.

6 Resultaten verduurzamen

6.1 Inleiding

Eén van de doelen van de hervorming van het GLB is om de landbouwproductie duurzamer te maken. Dit is gedaan door voorwaarden te stellen op het gebied van onder andere duurzaamheid en diergezondheid voordat wordt overgegaan tot uitbetaling van de toeslagrechten, de zogenaamde cross compliance voorwaarden. Twee (kleine) onderdelen die ervoor kunnen zorgen dat de landbouw duurzamer wordt is het toestaan van smallere braakstroken (hoofdstuk 6.2) en het verplicht stellen van maatregelen om erosie te voorkomen op daarvoor gevoelige gronden (hoofdstuk 6.3).

6.2 Verduurzamen van de landbouw

6.2.1 Braaklegregeling

Nederland heeft ervoor gekozen om al voor de invoering van het GLB de minimale breedte van de braakstroken te versmallen van 10 naar 5 meter. Het doel hiervan is om meer braakstroken langs slootkanten te creëren wat een positief effect op het milieu heeft (smalle braakstroken liggen overwegend langs slootkanten).

In 2004 waren er ruim 7.000 bedrijven die subsidie hebben ontvangen voor braakland (tabel 6.1). Van deze groep heeft 10% een braakstrook van tien meter. Het areaal braak is in 2006 en 2007 afgenomen ten opzichte van 2004¹. Wel is het aandeel bedrijven dat een smalle strook braak houdt toegenomen tot 20% in 2007. Ook het aandeel van de smalle braakstroken in het totale areaal groeit van 4% in 2004 tot 10% in 2007.

Tabel 6.1		Aantal bedrijven met braak en areaal braak (ha)			
	2004	2005	2006	2007	
Aantal bedrijven met braak	7.083	7.932	6.749	5.484	
waarvan met braakstrook 5 en/of 10 m	681	1.233	1.297	1.105	
Oppervlakte braak (ha opgegeven)	20.578	31.092	17.670	13.852	
Oppervlakte braakstroken (< 10m)	891	1.129	1.441	1.330	
Bron: Dienst Regelingen.					

Het percentage bedrijven waaraan een korting wordt opgelegd ligt in de jaren 2004-2006 rond de 5%. In 2007 is het aandeel bedrijven die een sanctie opgelegd hebben gekregen verdubbeld. De naleving lijkt niet verbeterd door de invoering van braaktoeslagrechten, maar is ook niet verslechterd in 2006.

Conclusie

Het versmallen van de minimum breedte van de braakstroken heeft geleid tot een toename van het aandeel smalle braakstroken in het totale braakareaal. Indien wordt uitgegaan van de veronderstelling dat braakstroken langs slootkanten een positief milieu-effect hebben, heeft versmalling van de braakstroken bijgedragen aan het verduurzamen van de landbouw.

6.2.2 Cross compliance bodemerrosie

Om in aanmerking te komen voor uitbetaling van toeslagrechten moeten boeren voldoen aan bepaalde voorwaarden de zogenaamde cross compliance voorwaarden. Nederland heeft ervoor gekozen om maatregelen voor het tegengaan van bodemerrosie onder de cross compliance te brengen met als doel het aantal overtredingen op het vlak van bodemerrosie tot nul te reduceren.

De maatregelen tegen bodemerrosie gelden voor erosiegevoelige gronden die in het zuiden van Zuid-Limburg te vinden zijn. Grond die als erosiegevoelig is aangemerkt mag niet braak liggen, maar moet met een groenbemester worden ingezaaid. Ook zijn op deze gronden geen kerende grondwerkzaamheden toegestaan. Indien niet wordt voldaan aan deze regels, kan er worden gekort op de uit te betalen toeslagrechten.

In 2005 zijn er geen overtredingen geconstateerd van ondernemers op het

gebied van bodemerosie (Dienst Regelingen). Ten opzichte van 2005 zal er geen verbetering mogelijk zijn van de naleving door eventuele kortingen op toeslagrechten. In 2006 waren er twee bedrijven die te maken kregen met een korting vanwege overtreding van de regels rond cross compliance bodemerosie.

Conclusie

Het onderbrengen van de maatregelen tegen bodemerosie bij de cross compliance heeft vrijwel geen invloed op de naleving. Voor invoering van de maatregel (in 2005) zijn er geen overtredingen geconstateerd. Het jaar erna werden twee bedrijven gekort vanwege het niet naleven van de regels.

7 Slotbeschouwing

De monitoring van de effecten van de nationale keuzes heeft plaatsgevonden twee jaar na de hervormingen van het landbouwbeleid. Dit betekent dat de tijd die de agrariërs hebben gehad om de bedrijfsvoering, indien gewenst, aan te passen aan het nieuwe systeem beperkt is. Eind 2007 waren de veranderingen in de structuur van de landbouw beperkt. Wel is het mogelijk dat er processen in gang zijn gezet, die nog niet in het beschikbare cijfermateriaal naar voren komen.

De prijzen van de ontkoppelde producten; granen en zuivel zijn in de monitoringsperiode sterk gestegen. Dit werd niet veroorzaakt door de hervorming van het landbouwbeleid, maar door onverwachte ontwikkelingen op de wereldmarkt. Tegenvallende graanoogsten en een toenemende vraag naar zuivel en granen, spelen een belangrijke rol in de prijsontwikkeling. Het afzonderlijke effect van de ont koppeling is daardoor niet te bepalen. Wel kan geconcludeerd worden dat de inkomenspositie van de akkerbouwers en de melkveehouders in 2006 en 2007 beter was dan de jaren ervoor. De beoogde doelstellingen voor de sectoren waar de premies gekoppeld zijn gebleven zijn over het algemeen bereikt. De arealen en aantallen dieren zijn op peil gebleven en de concurrentiepositie van de verwerkende industrie is niet verslechterd.

Literatuur en websites

Arendse, W., J. van Esch, J. van Vliet, P. Voskuil (2005) *Evaluatieopzet nationale keuzes hervormd GLB. Van beleidsbesluit(en) nationale keuzes in hervormd GLB 2004 tot (tussen)evaluatie ervan in 2009*. Directie Kennis, Ministerie van LNV juni 2005

AVEBE (2007) Jaarverslag 2006/2007

Berkum, S. van, C.J.A.M. de Bont, J.H. Helming en W.H. van Everdingen. *Europees zuivelbeleid in de komende jaren; wegen naar afschaffing van de melkquotering*. Rapport 6.06.12, LEI, Den Haag, 2006.

Blokland P.W. en W.H. van Everdingen. *Balanswaarde van quotum sterk gedaald*. Agri-monitor mei, LEI, Den Haag, 2007.

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

Bont, C.J.A.M. de, 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, 2007.

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, 2007b.

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

- Bont, C.J.A.M. de, A. van der Knijff. *Actuele ontwikkelingen van bedrijfsresultaten en inkomens in 2007*. Rapport 1.07.04, LEI, Den Haag, 2007d.
- Bruins, P., J. van Esch, J. Jansen, M. Mooren, J. van Vliet en W. van Winden) *Pad naar flat rate, een begaanbare weg? Een verkenning naar de alternatieven van de grondslagen voor toedeling van inkomensstoelagen in de landbouw*. Rapport DK nr. 2006/041 Directie Kennis Ede, 2006.
- CBS/ LEI (2007). *Land- en tuinbouwcijfers 2007*. Voorburg/ Den Haag, augustus 2007
- European Commission. *Overview of the implementation CAP reform Versie 1.9.200*, Brussel, 2006.
- European Commission. *Overview of the implementation of direct payments under the CAP in Member States*. Version May. 2007.
- Everdingen, W., van en C. de Bont, *Meer grasland door mestbeleid*. Agri-monitor juli, LEI, Den Haag, 2007.
- FAO en Oeso (2007) *Agricultural Outlook: 2007 - 2016*
- Janssens, S.R.M. en H. Prins. *Hervormingen van het EU-landbouwbeleid; Gevolgen voor de aardappelsector*. Rapport 2.04.07 LEI Den Haag, 2004.
- LNV Dienst Juridische zaken en Dienst Landbouw. *Randvoorwaarden GLB (cross-compliance)*. Den Haag, 2006.
- LTO Nederland. *Toekomstvisie schapenhouderij*. 2007.
- PVE , *Vee, Vlees en Eieren in Nederland*. Zoetermeer, 2007.
- PVV (2007) *Kalverslactpremie gekoppeld houden*. Persbericht nr.7. juli 2007b
- Productschap Zuivel. *Toelichting statistische overzichten*. 2007.

Smit, A.B. en H. Prins. *Gevolgen van invoering van de Mid Term Review voor de akkerbouw in Noordoost-Nederland*. Rapport 6.03.03, LEI, Den Haag, 2003.

Smit, A.B., J.H. Jager, H. Prins en R.W. van der Meer. *Gevolgen van de hervorming van het Europese landbouwbeleid voor de landbouw in Noord-Nederland*. Rapport 6.04.01, LEI, Den Haag, 2004.

Stokkers, R., S.R.M. Janssens en B.H.C. van der Waal. *Vezelvlassector in opmars. Een analyse van de belangrijkste knelpunten en oplossingsrichtingen*. Rapport 2.04.11 LEI, Den Haag, 2004.

Veerman, C.P. (2004) *Implementatie van het hervormde GLB in Nederland*. Brief IZ 2004/941 aan de Tweede Kamer 23-04-2004.

Voskuilen, M., J. Luijt. *Ontwikkeling van het pachtareaal en pachtprizen*. Agri-monitor september, LEI, Den Haag, 2007.

Geraadpleegde websites

Coceral:

http://www.coceral.com/cms/dokumente/10010342_227949/20d4e08b/Coceral%20grain%20estimate%2024.09.2007.xls%20REVISED.pdf

EC:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1543&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Ministerie van Landbouw België

<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/landbouw/mtr/mtr.html>

LTO Nederland

www.lto.nl 'LTO raamt schade door blauwtong op 81 miljoen'

Bijlage 1

Vragenlijst 'Marktgerichtheid bij aanpassing van het bouwplan'

Marktgerichtheid bij aanpassingen van het bouwplan

Voor de studie Monitoring gemeenschappelijk landbouwbeleid in opdracht van LNV, is de vraag gesteld of de boeren marktgerichter zijn gaan produceren door de ontkoppeling van de premies per 1 januari 2006. Het is dus niet voldoende om vast te stellen of er verschuivingen zijn opgetreden in areaal steungewassen via de Landbouwtelling, maar ook de reden van de verschuiving van het areaal proberen we vast te stellen. Dit kan door onder de BIN bedrijven een korte enquête te houden. waarin gevraagd wordt naar de reden voor de aanpassing van het bouwplan.

TIP: Naar het areaal 2005 wordt niet gevraagd, omdat dit reeds in het BIN is vastgelegd. Het is handig om als interviewer het bouwplan 2005 wel mee te nemen, zodat de verschillen tussen 2005 en 2007 snel inzichtelijk zijn.

Bedrijfsnummer:

1) Wat is het bouwplan in 2007?

<i>gewas</i>	<i>hectare in 2007</i>
consumptieaardappelen	
pootaardappelen	
zetmeelaardappelen	
suikerbieten	
uien	
tarwe	
gerst	
overige granen	
maïs	
graszaad	
vlas	
hennep	
koolzaad	
peulvruchten	
winterpeen	
witlofpennen	
braak	

2) Welke factoren hebben een rol gespeeld bij de beslissing om het areaal van een gewas te verkleinen ten opzichte van 2005?

Invullen alleen nodig als het areaal van een gewas minimaal 10% is gekrompen. Geef per gewas per factor een score van 1 tot 5 en vul de naam van het gewas in in de kop van de tabel.

<i>geen</i>	<i>beperkt</i>	<i>matig</i>	<i>behoorlijk</i>	<i>veel</i>
1	2	3	4	5

<i>factor/ gewas</i>	.....	.....	.....	.....	.....
bedrijfsverkleining					
nieuw mestwetgeving					
daling van opbrengsten (euro)					
Te hoge kosten					
arbeidsinzet/arbeidsfilm					
afzetproblemen					
vruchtwisseling					
geen nieuw contract					
mechanisatie					
teelttechnische problemen					
minder quotum					
anders, namelijk					

3) Welke factoren hebben een rol gespeeld bij de beslissing om het areaal van een gewas uit te breiden ten opzichte van 2005 of een nieuw gewas op te nemen in het bouwplan?

Invullen alleen nodig als een gewas minimaal 10% in areaal is uitgebreid of als er een nieuw gewas is opgenomen in het bouwplan. Geef per gewas per factor een score van 1 tot 5 en vul de naam van het gewas in in de kop van de tabel.

<i>geen</i>	<i>beperkt</i>	<i>matig</i>	<i>behoorlijk</i>	<i>veel</i>
1	2	3	4	5

<i>factor/ gewas</i>	.....	.....	.....	.....	.....
bedrijfsvergroting					
nieuw mestwetgeving					
hogere opbrengsten (euro)					
besparen op kosten					
beter afzetmogelijkheden					
vruchtwisseling					
arbeidsinzet/arbeidsfilm					
beter contract					
mechanisatie					
teelttechnische redenen					
mogelijkheden voor huisverkoop					
meer quotum					
nodig voor verzilveren toeslagrechten					
anders, namelijk					

4) Wat zijn de drie belangrijkste bronnen die zijn geraadpleegd bij het maken van een keuze voor het wijzigen van het bouwplan?

Geef de belangrijkste een 1, de tweede een 2 en de derde een 3

<i>Bron</i>	<i>Score</i>	<i>Bron</i>	<i>Score</i>
Collega		Vakbladen	
Afnemers		Krant	
Voorlichter		Internet	
Accountant		Onderzoeksrapporten	
Studiegroep		Vakbeurs	
Belangenorganisatie		Anders, namelijk	

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

