

# **Mid Term Review**

## **Gevolgen van de voorstellen van de Europese Commissie voor de Nederlandse landbouw**

C.J.A.M. de Bont  
C. van Bruchem  
W.H. van Everdingen  
J.F.M. Helming  
J.H. Jager

Projectcode 69001

Februari 2003

Rapport 1.03.01

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Mid Term Review; Gevolgen van de voorstellen van de Europese Commissie voor de Nederlandse landbouw

Bont, C.J.A.M. de, C. van Bruchem, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming en J.H. Jager  
Den Haag, LEI, 2003

Rapport 1.03.01; ISBN 90-5242-795-x; Prijs €10,- (inclusief 6% BTW)

35 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport geeft de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse landbouw weer van de voorstellen van de Europese Commissie voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid d.d. juli 2002. Het gaat om de gevolgen in kwalitatieve zin enerzijds en anderzijds de effecten in kwantitatieve zin. Hierbij worden onderscheiden de directe gevolgen voor onder meer het inkomen van landbouwbedrijven en de dynamische gevolgen voor onder meer de structuur van de landbouw, die zich op termijn voor de landbouw kunnen voordoen.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie@lei.wag-ur.nl](mailto:publicatie@lei.wag-ur.nl)

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie@lei.wag-ur.nl](mailto:informatie@lei.wag-ur.nl)

© LEI, 2003

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	11
1.1 Aanleiding en doel	11
1.2 Opbouw van het rapport	11
<b>2. Voorstellen van de Europese Commissie</b>	13
<b>3. Analyse van de voorstellen</b>	15
3.1 Organisatorisch, administratief, juridisch en dergelijke	15
3.2 Productie en structuur	17
3.2.1 Grondgebruik	17
3.2.2 Veehouderij	19
3.2.3 Milieu	19
3.2.4 Prijsvorming producten	20
3.2.5 Bedrijfsstructuur	20
3.3 Budgettaire gevolgen	20
<b>4. Directe gevolgen voor de Nederlandse landbouw</b>	22
4.1 Uitgangspunten	22
4.2 Resultaten	22
4.2.1 Directe betalingen en kortingen	22
4.2.2 Inkomenseffecten	22
4.2.3 Betalingen per hectare	23
4.2.4 Kortingen totaal	23
4.2.5 Dynamische modulatie	23
<b>5. Dynamische gevolgen van de voorstellen</b>	26
5.1 Inleiding en uitgangspunten	26
5.2 Resultaten	27
5.2.1 Omvang en samenstelling van de veestapel	27
5.2.2 Grondgebruik	28
5.2.3 Verdeling melkproductie	29
5.2.4 Inkomen, regionaal en nationaal landbouwsaldo	31
5.2.5 Inkomenseffecten in de keten en rest economie	33
5.3 Gevoeligheidsanalyses	33
<b>Literatuur</b>	35

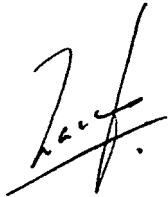


## Woord vooraf

Op 10 juli 2002 presenteerde de Europese Commissie een 'Tussenbalans' inzake het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hierin zijn voorstellen opgenomen voor het beleid in de toekomst. Naar aanleiding van deze voorstellen werd door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, vanuit de Directies Internationale Zaken en Landbouw, aan het LEI gevraagd de mogelijke gevolgen aan te geven. Het LEI heeft kort na de presentatie van de voorstellen in enkele afzonderlijke notities antwoorden gegeven op de vragen van het Ministerie. Dit rapport is een bundeling en bewerking van de betreffende notities, die door het Ministerie zijn benut bij de voorbereiding van de discussie aangaande de voorstellen in EU-verband.

Aan de opstelling van de notities en dit rapport is bijgedragen door C.J.A.M. de Bont, C. Van Bruchem, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming en J.H. Jager, allen werkzaam bij het LEI.

Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse  
Algemeen Directeur LEI B.V.







## Samenvatting

De door de Europese Commissie op 10 juli 2002 gepresenteerde voorstellen in het kader van de Tussenbalans of Mid Term Review van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid voorzien met name in het ontkoppelen van de directe betalingen (DB) aan agrariërs van het feitelijke bouwplan en de gehouden dieren van de bedrijven. Het recht op de betaling wordt overdraagbaar met de grond. Daarnaast wordt onder meer voorgesteld om een korting toe te passen op de betalingen vanaf 5.000 euro per bedrijf en om de graanprijs verder te verlagen dan in 1999 was besloten in het kader van Agenda 2000.

De gevolgen van de voorstellen zijn velerlei. Door de ontkoppeling van de directe betalingen kunnen de agrariërs het bedrijf flexibeler voeren; zij zijn immers niet meer genoodzaakt de betreffende gewassen te telen en dieren te houden waaraan de betalingen gekoppeld waren. Dit heeft gevolgen voor de omvang van de teelt van bepaalde gewassen en van de veestapel. Verwacht wordt dat de arealen van graan, zetmeelaardappelen en snijmaïs zullen dalen en dat de oppervlakten grasland en 'vrije' gewassen toenemen. Terwijl de melkveestapel er geen invloed van ondervindt, zal de vleesveestapel afnemen.

De ontkoppeling leidt ook tot minder administratieve verplichtingen; er hoeven jaarlijks geen opgaven van oppervlakten en dieren te worden gedaan. Wel vergt de overdraagbaarheid en het stellen van voorwaarden aanvullende administratie. Voorts zijn er mogelijk in fiscaal opzicht gevolgen aan verbonden aan de voorstellen.

De directe gevolgen van de voorstellen voor de Nederlandse landbouw zijn berekend met gegevens van het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet). Deze gevolgen betreffen vooral de - in de loop van de jaren oplopende - kortingen op de premierechten boven de voorgestelde vrijstelling van 5.000 euro. De gemiddelde korting op de DB voor alle bedrijven zal circa 1.500 euro zijn. Bij een gemiddeld inkomen van circa 29.000 euro, gaat het dus om een effect van ruim 5%. Vooral melkveehouders en telers met zetmeelaardappelen in het bouwplan worden met de korting geconfronteerd. Deze laatste, de Veenkoloniale bedrijven, ondergaan hierdoor gemiddeld de grootste inkomensdaling, met 4.500 euro. Dit komt overeen met bijna 15% van het bedrijfsinkomen. Met een relatief nog grotere inkomensdaling krijgen de overige graasdierbedrijven te maken.

Van de totale korting voor Nederland van circa 90 mln. euro per jaar zal waarschijnlijk vanwege de door de EU gehanteerde criteria slechts een deel terugkomen voor de medefinanciering van Plattelandsontwikkelingsplannen.

De gevolgen op (kortere en langere) termijn voor de Nederlandse landbouw zijn berekend met het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM) van het LEI. De voorstellen leiden onder meer tot een sterke daling van de arealen granen en zetmeelaardappelen en in mindere mate snijmaïs. Daartegenover staat een uitbreiding van het areaal consumptieaardappelen en groentegewassen, met maximaal 2 tot 2,5% op korte termijn. Het areaal grasland neemt toe met ongeveer 5%. Verder is een sterke daling van het areaal extensieve groentegewassen mogelijk, in samenhang met de daling het areaal graan en de

prijs van granen. De evenwichtsprijzen van intensieve vollegrondsgroenten, consumptie-aardappelen, uien en handelsgewassen in de kleigebieden kunnen tot 5% dalen.

In vergelijking tot effecten Agenda 2000, heeft ontkoppeling - zonder korting op de directe betalingen - mogelijk een (beperkte) positieve invloed op de saldo (opbrengst minus variabele kosten) mogelijkheden in de primaire landbouwsector als totaal vanwege meer vrijheid om te produceren en daaruit voortvloeiende efficiencywinsten. Echter, er zijn belangrijke verschillen tussen sectoren. Met name in de akkerbouwsector hangt het totale effect van ontkoppeling directe betalingen sterk af van de prijsontwikkeling van vrije producten. Als rekening wordt gehouden met een prijsdaling van vrije producten in de akkerbouw, dan daalt het saldo in de akkerbouw met ongeveer 8,5%. Het effect van de korting op de directe betaling is dan nog niet meegenomen. Ontkoppeling van directe betalingen gaat samen met verlies aan werkgelegenheid en schaalvergroting. De negatieve effecten van ontkoppeling zijn met name groot voor de werkgelegenheid en het saldo in de verwerkende en toeleverende industrie.

De modeluitkomsten zijn gebaseerd op evenwichtsprijzen en -hoeveelheden. De jaarlijkse schommelingen rondom deze evenwichten nemen waarschijnlijk toe bij ontkoppeling van de directe betalingen.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doel

Op 10 juli 2002 heeft de Europese Commissie voorstellen gepresenteerd voor een aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (het GLB). Deze voorstellen worden in het algemeen aangeduid als de voorstellen in het kader van de 'Mid Term Review' (Europese Commissie, 2002). Zij volgen op de Agenda 2000 besluiten van de Europese Regeringsleiders in 1999 over het GLB en zijn een 'Tussenbalans' met betrekking tot de uitvoering van deze besluiten (E.C., 2002).

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft het LEI gevraagd deze voorstellen te analyseren en de mogelijke gevolgen ervan aan te geven voor de Nederlandse landbouw. Dit rapport geeft de resultaten van het onderzoek naar aanleiding van dit verzoek weer. Het betreft een bundeling van de notities van het LEI die kort na de presentatie van de Commissievoorstellen aan het Ministerie zijn beschikbaar gesteld ter voorbereiding van een eerste reactie op de voorstellen. De resultaten van de analyse kunnen worden vergeleken met een eerdere studie aangaande de gevolgen van Agenda 2000 (De Bont et al., 1999).

De analyse in dit rapport is opgesteld onafhankelijk van de discussie en (principe) afspraken die de afgelopen maanden (juli-november 2002) zijn gemaakt in Europees kader. Hierbij is ook door de Europese regeringsleiders gesproken over de kosten van het GLB en de hoogte van de betalingen aan agrariërs. Deze besprekingen zijn gevoerd met het oog op de uitbreiding van de Europese Unie met landen in Midden- en Oost-Europa.

In de uitgangspunten voor de berekeningen zijn de besluiten van Agenda 2000 meegenomen; dit betreft verhogingen van de directe betalingen (DB), premies per hectare en per dier, de introductie van slachtpremies en dergelijke, waarvan een gedeelte nog moet worden doorgevoerd vanwege de voorziene verandering van het zuivelbeleid in 2005-2007. Geen rekening is gehouden met mogelijke gevolgen van de toetreding van een aantal Midden en Oost Europese landen voor de hoogte van de directe betalingen, de prijzen van producten en de inkomens in de landbouw.

## 1.2 Opbouw van het rapport

Nadat de voorstellen van de Europese Commissie in hoofdlijnen zijn weergegeven (hoofdstuk 2), volgt een beknopte, kwalitatieve analyse van de mogelijke gevolgen van de voorstellen ten aanzien van een aantal aspecten (hoofdstuk 3). Daarna wordt met behulp van gegevens van het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet) aangeduid wat de directe effecten zijn voor de verschillende typen landbouwbedrijven (hoofdstuk 4). Vervolgens zijn met behulp van het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM) de gevolgen nagegaan voor onder meer het grondgebruik en de omvang van de veestapel. In

het verlengde hiervan komen onder meer ook de gevolgen voor de verdeling van de melkproductie en voor het economisch saldo (opbrengst minus variabele kosten) van de sector aan de orde (hoofdstuk 5).

## 2. Voorstellen van de Europese Commissie

De voorstellen van de Europese Commissie d.d. 10 juli 2002 (Tussenbalans of Mid Term Review GLB) hebben tot doel het beleid beter af te stemmen op de doelstellingen zoals die in 1999 zijn vastgesteld in het kader van Agenda 2000. De nu gepresenteerde voorstellen zijn te onderscheiden in de volgende componenten: (1) Veranderingen wat betreft de directe betalingen aan agrariërs en in het markt- en prijsbeleid, (2) Overheveling van financiële middelen van markt- en prijsbeleid (directe betalingen) naar plattelandsbeleid (3) Versterking van het plattelandsbeleid (nieuwe thema's).

In het kader van de door het Ministerie gestelde vragen wordt in dit rapport vooral ingegaan op de twee eerstgenoemde aspecten. De voorstellen houden dienaangaande het volgende in.

### *Ontkoppeling*

Directe betalingen worden ontkoppeld van de productie en dus onafhankelijk van de op het bedrijf ingezaaide gewassen en gehouden dieren. De betrokken boeren hebben een persoonlijk, historisch recht (a single income payment per farm). Hierin worden alle producten die nu in het systeem van directe betalingen zitten meegenomen, waaronder granen, oliezaden, rundvee en schapen. Dit geldt ook voor de melk, wanneer de Agenda 2000 besluiten tot uitvoering komen, vanaf 2005. Verder kan het gaan gelden voor onder meer suiker en bepaalde groenten en fruit, wanneer de betreffende marktordeningen worden hervormd.

Boeren die directe betalingen ontvangen zijn vrij om hun land te gebruiken voor verschillende gewassen, alleen zijn er beperkingen om bepaalde groenten en fruitproducten die onder een steunregeling vallen, te gaan telen.

Het recht op de directe betalingen geldt per bedrijf, waarbij het, eventueel in gedeelten, wordt overgedragen met de overdracht van grond. In feite wordt het recht uitgedrukt in een bedrag per hectare voor het betrokken bedrijf. Een lidstaat kan echter met het vaststellen van nationale of regionale gemiddelden een eigen toepassing hieraan geven (optie).

### *Voorwaarden*

De volledige betaling wordt onderhevig aan voorwaarden (milieu, welzijn dieren, voedselveiligheid), gecontroleerd in de vorm van 'farm audits'. Er wordt dus een systeem van 'cross compliance' ingevoerd. Voorlopig geldt dat alleen voor bedragen hoger dan 5.000 euro per bedrijf, maar andere bedrijven kunnen vrijwillig aan deze 'certificering' deelnemen.

### *Graanbeleid*

De graanprijs wordt met ingang van 2004/05 verlaagd met 5%. Deze verlaging wordt gedeeltelijk gecompenseerd door directe betalingen, conform de besluiten in Berlijn (Agenda 2000).

Voor de akkerbouw gaat voorts verplichte, niet-roterende braaklegging van grond gelden voor een langere periode, namelijk 10 jaar. De omvang van de braakverplichting blijft gelijk aan de huidige om de directe betalingen te ontvangen. Daarnaast wordt een specifieke steunregeling (45 euro per hectare) voor de teelt van energiegewassen voorgesteld.

### *Kortingen*

Voor bedrijven met een directe betaling vanaf 5.000 euro per jaar gaat een korting gelden van 3% per jaar met een maximum van 20% (modulatie). Voor bedrijven boven de twee Volwaardige Arbeidskrachten - VAK - kan het vrijgestelde bedrag worden verhoogd met 3.000 euro per VAK. De hierdoor bespaarde directe betalingen worden ingezet voor plattelandsbeleid. Op deze wijze gaat geld van de eerste naar de tweede peiler onder het GLB. Het maximumbedrag van de directe betalingen wordt 300.000 euro per bedrijf.

### *Zuivelbeleid*

Voor melk (EU-zuivelbeleid) presenteert de Europese Commissie momenteel geen nadere voorstellen. Vooralsnog geldt dus wat is besloten in het kader van Agenda 2000 (Berlijn 1999): de quotering blijft en er wordt een prijsverlaging in drie etappen met totaal 15% doorgevoerd in 2005-2007. Deze gaat gepaard met de introductie van directe tegemoetkomingen en een kleine quotumverhoging in 2005-2007.

Wel geeft de Europese Commissie een viertal opties aan voor het beleid in de toekomst (2008-2015). Deze opties betreffen (1) de voortzetting van 'Agenda 2000' (status quo), (2) het herhalen van de Agenda 2000-aanpak, met een verdere verhoging van de quota en verlaging van interventieprijsen, (3) de invoering van een duaal quotastelsel, met een beperkt 'A quotum' voor de interne afzet en een onbeperkt 'C quotum' voor de uitvoer en afschaffing van uitvoerrestituties en afzetsteun, en (4) de afschaffing van de quota en verlaging van de interventieprijsen met 25%.

Aangezien de Europese Commissie nog geen concreet voorstel voor het EU-zuivelbeleid heeft gepresenteerd, wordt in dit rapport uitgegaan van de 'status quo'. De mogelijke gevolgen van andere opties worden niet weergegeven. Voor de mogelijke effecten van de afschaffing van quota zij verwezen naar een recente studie van het LEI (Berkhout et al., 2002).

### 3. Analyse van de voorstellen

De in hoofdstuk 2 weergegeven voorstellen van de Commissie hebben verschillende gevolgen. Deze worden in dit hoofdstuk in kwalitatieve zin besproken. Eerst worden enkele gevolgen van onder meer organisatorische, administratieve en juridische aard besproken (3.1). Daarna wordt ingegaan op mogelijke gevolgen voor de productie en structuur van de landbouw (3.2) en in budgettaire zin.

#### 3.1 Organisatorisch, administratief, juridisch en dergelijke

##### *Administratief en organisatorisch*

De directe betalingen (DB) worden ontkoppeld van het aantal gehouden dieren en de oppervlakten gewassen waarvoor het stelsel tot dusver geldt. Hierdoor ontstaat voor elke ondernemer meer flexibiliteit in de bedrijfsvoering, zonder dat het ook gevolgen voor de DB in een bepaald jaar heeft. De bedrijfsorganisatie wordt dus vrijer.

Door de ontkoppeling en het (in principe) voor een langjarige periode vastleggen van de betalingen per bedrijf zullen er minder administratieve handelingen door de boeren en de uitbetalende instantie (in Nederland LASER) te hoeven worden uitgevoerd om de DB per jaar te bepalen en te controleren. Er is uit hoofde van het stelsel van de DB dan geen noodzaak meer voor een jaarlijkse perceelsregistratie met een specificatie van gewassen en voor de periodieke opgaven van het aantal zoogkoeien, stieren, schapen en vleeskalveren. Wel moet nog worden nagegaan of 'DB-houder' nog landbouwer is en de betreffende hoeveelheid grond exploiteert.

De DB worden overdraagbaar met het bedrijf als geheel en gedeelten ervan, in de vorm van percelen grond. Dit houdt in dat er door of namens de betalende instantie een administratie dient te worden opgezet om vast te stellen wie de 'DB-houders' zijn (namen en bedragen) met veranderingen per jaar. Overigens zal de doorlopende administratie van transacties vanwege DB-rechten bij overdrachten van grond en bedrijven niet alleen gelden voor grond in eigendom, maar waarschijnlijk ook in pachtsituaties.

Het vastleggen van kortingen - jaarlijks 3%, oplopend tot 20% - bij bedrijven boven 5.000 euro DB houdt een aanvullende administratieve verplichting in. Hetzelfde geldt voor het vastleggen van voorwaarden voor deze bedrijven. Bij de administratie van 'gecertificeerde bedrijven' in het kader van cross compliance is overigens niet duidelijk of deze voorwaarde geldt voor het gehele bedrijf, dus ook voor takken die geen DB-rechten opleveren, bijvoorbeeld het houden van pluimvee of het telen van bloembollen. Het uitvoeren van jaarlijkse 'audits' op de desbetreffende bedrijven (in Nederland bijna 40.000) (zie 4.2) levert voorts nieuwe administratieve en organisatorische verplichtingen op.

### *Overdraagbaarheid en waarde*

De DB-rechten krijgen door de overdraagbaarheid een waarde die onderdeel wordt van de waarde van het bedrijf respectievelijk van afzonderlijke percelen grond. Deze waarde zal gebaseerd zijn op de verwachtingswaarde wat betreft het stelsel. Op basis van te verwachten betalingen in de toekomst (hoogte en duur) kan deze worden berekend. In principe is de waarde te vergelijken met die van een melkquotum en dus afhankelijk van beleidsontwikkeling. In tegenstelling tot de waarde van melkquota is de waarde van de DB-rechten evenwel onafhankelijk van de alternatieven in de landbouw. De DB worden immers ontvangen onafhankelijk van de daadwerkelijke teelten en productie op het bedrijf.

De vraag is bij gebondenheid aan grond in hoeverre de waarde van dit recht zichtbaar wordt. Dit vraagstuk is vergelijkbaar met, althans voor Nederland, tot voor kort de waarde van een bietenquotum in de grondprijs, zij het dat bij de bieten teelt wel op basis van saldi-vergelijking met andere gewassen rekening kan worden gehouden met alternatieven.

### *Grondmarkt en belastingen*

Per hectare grond kan de waarde van de DB sterk uiteen gaan lopen (zie ook 4.2). Dit is afhankelijk van de uitgangssituatie, die resulteert in de hoogte van de DB-rechten van het individuele bedrijf. Zo kan de waarde van de DB voor bedrijven met vrijwel geen grond en premierechten voor dieren en ook voor bedrijven met een marktordeninggericht bouwplan het bedrag per ha relatief hoog zijn (zie ook tabel 4.1).

Het is niet uitgesloten dat de DB in deze vorm gevolgen zullen hebben voor de bedrijfsovername in familieverband en in fiscaal opzicht. Bij het laatste valt te denken aan de vermogensrendementheffing, schenking- en successierechten en de toepassing van de landbouvvrijstelling voor landbouwgrond. Hierbij is mogelijk een parallel te trekken met de fiscale behandeling van melkquota, zij het dat deze als daadwerkelijk bedrijfsmiddel, nodig voor de uitoefening van een melkveebedrijf, kunnen worden beschouwd, terwijl de DB-rechten jaarlijks een inkomen opleveren.

### *Juridisch*

In juridisch opzicht kan de implementatie van de voorstellen diverse gevolgen hebben. Hieronder worden er enkele genoemd.

De vaststelling van DB-rechten vindt plaats op basis van een historische referentie. Hierbij kan het van belang zijn welk jaar of welke jaren als uitgangspunt worden genomen en hoe bijvoorbeeld wordt gehandeld met tussentijdse transacties van grond en bedrijven en met bijzondere situaties op de bedrijven, waardoor het teeltplan of de omvang van de veestapel in een bepaald jaar sterk kan afwijken van de gangbare situatie. Hierbij moet rekening worden gehouden met procedures met beroep- en bezwaarschriften, mogelijk vergelijkbaar met de situatie bij de melkquotatoedeling in 1984.

Mogelijk kunnen er voorts onduidelijkheden en geschillen ontstaan over wie de rechthebbende is, bijvoorbeeld binnen maatschappen en tussen eigenaars en pachters van bedrijven en grond en bij contractproductie (bijvoorbeeld in de vorm van loonmest) tussen de contractpartners.



Procedures met beroep- en bezwaarschriften kunnen voorts aan de orde komen bij het stellen van voorwaarden aan de bedrijven, in dit verband boven een DB van 5.000 euro.

Het voorgaande overziende is er bij het van kracht worden van de voorstellen dus per saldo sprake van een verschuiving van administratieve lasten en een aantal nog niet goed te voorziene juridische en fiscale consequenties.

## **3.2 Productie en structuur**

### **3.2.1 Grondgebruik**

Door de ontkoppeling van de DB zullen er mogelijk veranderingen optreden in het agrarisch grondgebruik in Nederland. Deze zullen vooral betrekking hebben op de volgende vormen van grondgebruik.

#### *Snijmaïsteelt*

De omvang van de snijmaïsteelt (nu ruim 200.000 ha) neemt waarschijnlijk af. Veehouders zijn al verzekerd van hun DB en hoeven daarvoor niet meer jaarlijks een bepaalde oppervlakte maïs te telen. De maïsteelt was in de periode van de Mac Sharry-besluiten (1992) nog mede aantrekkelijk door de hogere fosfaatnormen hiervoor in het kader van het mestbeleid in vergelijking tot die voor grasland en (ander) bouwland. Nu is dat met de Minas-regelgeving niet meer het geval. Veehouders willen, afhankelijk van de voederbehoefte en rantsoensamenstelling, mogelijk in de plaats van maïs meer grasland hebben of andere voedergewassen. Eventueel zullen zij door de ontkoppeling - bij een overschot aan voer - ook overgaan op andere akkerbouwgewassen, afhankelijk van grondsoort, mechanisatie en dergelijke. Ook de maïsteelt op andere bedrijven dan gespecialiseerde rundveebedrijven, waaronder akkerbouwbedrijven, kan mogelijk inkrimpen; het saldo zonder de DB wordt immers lager.

#### *Graanteelt*

Ook het graanareaal (nu circa 200.000 ha) zal naar verwachting door de ontkoppeling afnemen. Voor de graanteelt geldt in beginsel hetzelfde als voor de maïsteelt. Het saldo van de graanteelt wordt weer volledig afhankelijk van de graanprijs, die bovendien inmiddels circa 50% lager is dan in 1992.

#### *Zetmeelaardappelen*

De teelt van - nu circa 50.000 ha - zetmeelaardappelen kan naar verhouding sterk inkrimpen. Het saldo van de teelt wordt tot dusver sterk bepaald door de verschillende premies, die onderdeel uitmaken van de Europese zetmeelregeling. Deze is historisch gezien ontstaan op basis van een koppeling aan het Europese graanbeleid. Bij ontkoppeling ontvangen de betrokken telers het premiebedrag voor de zetmeelaardappelen als DB zonder deze te hoeven telen. Het saldo van de zetmeelaardappteelt in de Veenkoloniën,

zonder de DB en bij doorvoering van de prijsverlaging van graan en gelijkblijvende teeltkosten, kan dalen tot beneden de saldi voor granen (het saldo wordt 350 tegenover circa 500 euro voor graan), terwijl de zetmeelaardappelen tot voor kort (1995-1999) ook zonder de premie nog een duidelijk hoger saldo genereren, namelijk bijna 900 euro tegenover circa 700 voor granen.

Niet duidelijk is echter wat met de zetmeelquota gebeurt en hoe in verband van de verwerking (AVEBE) omgegaan wordt met de aandelen (leveringsrecht en dus ook -plicht?). Er moet echter mee worden rekening gehouden dat zonder de evenwichtpremie aardappelzetmeel in een moeilijker concurrentieverhouding komt met tarwe en maïszetmeel respectievelijk zetmeel op basis van tapioca. Dit kan voor de strategie van AVEBE bepalend zijn.

Aangezien in het Veenkoloniale bouwplan de hoofdmoot bestaat uit zetmeelaardappelen, granen en (gequoteerde) suikerbieten zullen de veranderingen op kortere termijn mogelijk beperkt blijven. Op langere termijn - zie ook de uitkomsten van DRAM ('volledige ontkoppeling') - zal het inkomensgenererende vermogen van de teelt beslissend zijn voor de omvang.

### *Vrije gewassen*

De 'vrije gewassen' zijn in dit verband de gewassen waarvoor de EU van oudsher geen beleid voert gericht op een stabiel marktprijsniveau. Verwacht wordt dat deze gewassen waarschijnlijk meer worden opgenomen in de bouwplannen in de plaats van de gewassen die nu nog een DB opleveren. Dit kan gelden voor poot- en consumptieaardappelen, bepaalde groenten (afhankelijk van wat de Europese Commissie toestaat) en sierteelt (bollen, boomteelt, bloemen).

Op zich zijn er echter per afzonderlijk gewas en ook nog bijeengenomen waarschijnlijk geen grote uitbreidingsmogelijkheden voor de vrije producten, zeker niet op de kortere termijn. Hiervoor zijn er verschillende argumenten:

- markten zijn snel verzadigd. Voor bijvoorbeeld consumptieaardappelen geldt bij bijvoorbeeld 10% (in de EU) meer aanbod dat de prijs dat jaar substantieel lager is en dat, na een of twee jaar slechte prijzen de teelt krimpt (cyclische beweging);
- het gaat om relatief kleine teelten qua oppervlakten, vooral in de sierteelt en groenten. Er kunnen niet gemakkelijk duizenden hectares extra geteeld worden zonder de markt ernstig te verstoren;
- de afzet vindt grotendeels plaats via contracten (groenten voor de verwerking en steeds meer voor de versmarkt), eigen afzet (bollen) en handelshuizen (bijvoorbeeld pootaardappelen). Hierdoor wordt de omvang van de teelt beperkt vanuit de afzet;
- vruchtwisselingeisen (in onder meer de akkerbouw) en beperkingen in de sfeer van de gewasbescherming laten het niet toe dat de aardappelteelt (veel bedrijven hebben al 1 op 3) sterk toeneemt;
- de aanbieders van teeltcontracten voor conservengewassen, aardappelen voor verwerking en dergelijke nemen de prijzen en saldi voor vooral granen als leidraad voor hun prijsaanbod. Dit vanwege de 'spilfunctie van graan'. Het wegvallen van de DB voor graan door de ontkoppeling en daarnaast de voorgestelde graanprijsdaling kunnen een drukkend effect op deze contractprijzen hebben.

### *Braaklegging en energieproductie*

De vaste braak wordt, afhankelijk van de nadere regelingen, waarschijnlijk gelokaliseerd op de minst doelmatige, minst productieve percelen. Mogelijk vindt daarvan een concentratie plaats in bepaalde gebieden, als de regeling het toelaat de braakverplichting over te dragen. Omdat het voor Nederland om een beperkte oppervlakte braak gaat, zal de invloed op de bedrijfsstructuur gering zijn. Vaste in plaats van roterende braak betekent automatisch dat de gewasrotatie op een geringer oppervlak van het bedrijf moet plaatsvinden. Dit beperkt de mogelijkheden om meer vrije gewassen (aardappelen, groenten en dergelijke) te gaan telen. Overigens wordt uitgaande van de hoge grondprijzen in Nederland nog geen toename van het braakareaal verwacht, al geven de dalingen van de saldi in de akkerbouw daar eerder dan tot dusver aanleiding toe.

De premie voor het telen van energiegewassen (45 euro per hectare) is betrekkelijk laag. Vooral nog wordt er geen rekening mee gehouden dat de betreffende teelten in Nederland veel betekenis gaan hebben. In andere landen met lagere saldi en grondprijzen per hectare en meer mogelijkheden om op grotere schaal in een bepaalde regio dergelijke gewassen te gaan telen en verwerken kan dat mogelijk wel het geval zijn.

#### 3.2.2 Veehouderij

Voor de omvang van de veestapel kan het ontkoppelen van de DB inhouden dat categorieën dieren die de laatste jaren een marginaal saldo opleverden (vleestieren, mogelijk ook zoogkoeien) minder in aantal worden. Mogelijk verschuift de bestemming van nuchtere kalveren (nuka's) verder van voor het houden van vleestieren naar de vleeskalverhouderij. Hiervoor zijn overigens ook DB gaan gelden na Agenda 2000. De ont koppeling kan dus ook voor deze productie een vermindering tot gevolg hebben. Mogelijk zal als gevolg van deze ontwikkelingen de invoer van nuka's dalen.

De voorstellen kunnen bij een afnemend saldo voor de vleesstieren- en vleeskalverhouders ook tot gevolg hebben dat de prijzen voor de nuka's dalen. Dit heeft nadelige gevolgen voor het inkomen van melkveehouders.

Voor de melkveehouderij wordt ervan uitgegaan dat de melkquota 'volgemolken' blijven worden. In beginsel komt vanuit de akkerbouw en de vleesveehouderij (zie hiervoor) meer grond beschikbaar voor de melkveehouderij. De bedrijfsvoering kan dan geëxtensiverd worden.

#### 3.2.3 Milieu

Voor het milieu hebben de aangegeven verschuivingen in de productie voor- en nadelen; meer consumptieaardappelen in plaats van graan is in beginsel negatief, minder vleesvee is in beginsel positief, ook de vermindering van de oppervlakte zetmeelaardappelen kan dat zijn. Bij de te verwachten ontwikkelingen kan de melkveehouderij waarschijnlijk gemakkelijker extensiveren.

Prijsverlagingen hebben voorts in beginsel een ontmoedigend effect voor de inzet van inputs. Door de DB-rechten kan in principe extensivering optreden; de desbetreffende boer heeft al zekerheid over een deel van zijn inkomen. De 'cross compliance'-

voorwaarden hebben voornamelijk een moeilijk vast te stellen effect; zij gelden niet voor alle bedrijven en bovendien is de vraag of deze verder gaan dan huidige regelgeving op onder meer het terrein van mineralen, gewasbescherming en welzijn dieren en afspraken in ketens.

#### 3.2.4 Prijsvorming producten

In Europees verband kunnen mogelijk vergelijkbare veranderingen in het grondgebruik optreden als hiervoor voor Nederland is aangeduid. Een verschuiving van bijvoorbeeld de graanteelt in landen als Frankrijk naar vrije gewassen kan een extra druk op de prijsvorming hiervan veroorzaken en de verschuivingen in het grondgebruik dientengevolge beperken.

Daarentegen kan het productieverminderende effect op de markt voor granen wellicht marginaal zijn, gezien de oppervlakteverhoudingen: granen, oliezaden en dergelijke nemen in de EU-15 ruim 40 mln. hectare in beslag, terwijl vrije gewassen, waaronder consumptieaardappelen, slechts enkele miljoenen hectare beslaan (Eurostat, 2002).

#### 3.2.5 Bedrijfsstructuur

Voor de bedrijfsgroottestructuur geldt dat de aftopping (korting van DB) vanaf 5.000 euro in principe schaalvergroting tegen gaat. Daarentegen kan de als gevolg van het voorstel optredende prijsdaling schaalvergroting stimuleren. Dit geldt ook voor andere drijvende krachten, zoals technische ontwikkeling en toenemende milieuregelgeving. Per saldo zal het voorstel eerder schaalvergroting dan structuurbevriezend werken.

Het voordeel van een (administratieve) bedrijfssplitsing om aan (een deel van) de korting te ontkomen is bovendien vrij bescheiden, namelijk uiteindelijk 20% van 5.000 euro.

Voor de ontwikkeling van bedrijven (specialisatie of ontmenging) kan het stellen van voorwaarden (vanaf 5.000 euro DB) inhouden dat kleinere takken eerder worden afgestoten; bijvoorbeeld pluimveehouderij op een akkerbouwbedrijf. De eisen ten aanzien van milieu en het welzijn van dieren vergen dan wellicht te grote investeringen om een relatief kleine tweede tak aan te houden en te laten voldoen aan toenemende eisen. Het laatste is de afgelopen jaren ook te zien bij de deelname aan de beëindigingsregelingen voor de intensieve veehouderij. Het ontkoppelen van de DB van de geteelde gewassen en gehouden dieren levert op zich dus wel meer flexibiliteitskansen op, maar een overstap naar andere takken kan worden belemmerd door (aanvullende) voorwaarden aan de productie te stellen.

### 3.3 Budgettaire gevolgen

Voor het budget van de EU leveren de voorstellen eerder een verschuiving (van eerste naar tweede peiler) dan een besparing op. De lagere prijzen voor bijvoorbeeld melk, waartoe al is besloten in het kader van Agenda 2000 en de nu voorgestelde extra graanprijsdaling, gaan immers gepaard met hogere DB en daarom hogere EU-uitgaven. De stijging van de betreffende uitgaven zal naar verwachting, op basis van de ervaringen met het graanbeleid

sinds de hervorming van het GLB in 1992, groter zijn dan de besparing op het 'klassieke' marktbeleid van de EU (interventieaankopen en exportrestituties).

Voor Nederland kan het budgettaire bovendien nadelig zijn dat een deel van de kortingen op de directe betalingen niet terug komt in de financiering van plattelandsbeleid, zie ook paragraaf 4.2.

## 4. Directe gevolgen voor de Nederlandse landbouw

### 4.1 Uitgangspunten

In dit hoofdstuk worden de gevolgen van de voorstellen weergegeven op basis van de bestaande structuur van de bedrijven. Het gaat dus niet om een inschatting van de veranderingen die er door in de landbouwstructuur kunnen plaatsvinden, maar om directe gevolgen.

De directe gevolgen van de voorstellen zijn berekend aan de hand van de gegevens van landbouwbedrijven in het Informatienet in 1999/00. Hierbij zijn de vleeskalverbedrijven niet meegenomen, mede vanwege de loonmestcontracten. Voor de omvang van de Directe Betalingen (in de tabel toelagen genoemd) zijn de besluiten van de EU in het kader van Agenda 2000, onder meer de veranderingen voor de zuivel in 2005-2007, en de nu voorgestelde graanprijsdaling meegenomen. De besluiten van Agenda 2000 betreffen verhogingen van de directe betalingen (DB) in de vorm van premies per hectare en per dier, de introductie van slachtpremies en dergelijke. In het geheel zijn ook de premies in het kader van het zetmeelbeleid als DB opgenomen. De DB zijn nader gespecificeerd naar 'herkomst' (granen enzovoort).

### 4.2 Resultaten

#### 4.2.1 Directe betalingen en kortingen

In tabel 4.1 zijn onder meer de directe effecten van de korting op de DB (met 20% vanaf 5.000 euro) weergegeven. Van de bijna 60.000 bedrijven (exclusief tuinbouw) groter dan 16 nge heeft bijna twee derde met de korting te maken. Voor meer dan de helft zijn dit melkveehouders; het gaat om ruim 90% van de bijna 28.000 melkveehouders. Ook in de Veenkoloniale akkerbouw wordt 90% van de bedrijven met de korting geconfronteerd. In de rest van de akkerbouw is dit met bijna de helft veel minder het geval. Buiten deze bedrijfstypen valt ook op dat van de overige graasdier- en gemengde bedrijven meer dan de helft met een korting te maken krijgt.

#### 4.2.2 Inkomenseffecten

De gemiddelde korting op de DB voor alle bedrijven zal circa 1.500 euro zijn. Bij een gemiddeld inkomen van circa 29.000 euro, gaat het dus om een effect van ruim 5%.

Het gemiddelde kortingsbedrag zal met een bedrag van circa 4.500 euro het hoogst zijn voor de Veenkoloniale bedrijven en voor het inkomen betekent dit een daling van bijna 15%. Deze bedrijven hebben ook gemiddeld door met name de veruit het hoogste bedrag aan DB (bijna 28.000 euro). Afgezien van de overige graasdierbedrijven met een

gemiddeld veel lager inkomen uit bedrijf dan de andere groepen, zijn de Veenkoloniale bedrijven ook het meest afhankelijk van de DB voor de inkomensvorming. De DB hebben voor deze bedrijven een aandeel van ruim 80% in het inkomen, terwijl dat voor de melkveebedrijven op bijna 50% en voor de overige akkerbouw op ruim 20% ligt. Het effect op het inkomen voor akkerbouwbedrijven buiten de Veenkoloniën is met circa 750 euro opmerkelijk laag in verhouding tot de andere bedrijfstypen. Voor de varkens- en pluimveebedrijven speelt de korting nauwelijks een rol. Voor de melkveehouderij is de gemiddelde korting bijna 2.000 euro en het effect op het inkomen is met circa 5% ongeveer een gelijk als dat voor alle landbouwbedrijven.

#### 4.2.3 Betalingen per hectare

De DB per hectare liggen voor ongeveer de helft van de grond tussen de 250 en 500 euro. Bedragen daarboven zijn vooral te vinden bij de Veenkoloniale bedrijven en bij (intensieve) melkvee- en graasdierbedrijven. Boven de 1.000 euro per hectare komen met name enkele intensieve graasdier- en varkens/pluimveebedrijven. Het gaat hier om bedrijven met relatief weinig grond. Onder 250 euro per hectare komen veel akkerbouwbedrijven buiten het Veenkoloniale gebied.

#### 4.2.4 Kortingen totaal

Uitgaande van de voorgestelde kortingen zal er voor de Nederlandse landbouw in totaal een korting van circa 90 mln. euro zijn (bijna 60.000 bedrijven, gemiddelde korting 1.500 euro). Dit bij een totaal van bijna 700 mln. euro aan directe betalingen. Voor ruim 50 mln. komt deze korting ten laste van de melkveebedrijven, terwijl de akkerbouw met ruim 15 mln. euro en de graasdier- en gemengde bedrijven elk met circa 10 mln. euro worden gekort.

Zonder de franchise van 5.000 euro per bedrijf zou de korting in totaal tot ruim 130 mln. euro oplopen. Voor een deel wordt dit veroorzaakt doordat dan beduidend meer overige graasdier-, intensieve veehouderij- en gemengde bedrijven met kortingen te maken zouden krijgen.

#### 4.2.5 Dynamische modulatie

Met de gegevens in tabel 4.1 kan ook vastgesteld worden wat er bij de huidige bedrijfsstructuur bij verschillende uitgangspunten van de DB wordt afgeroomd voor de gehele Nederlandse landbouw en benut gaat worden voor plattelandsbeleid (tweede peiler onder het GLB). Vanwege de verschillende mogelijkheden hierin wordt dit als dynamische modulatie aangemerkt. Hierin zijn de door de Europese Commissie voorgestelde franchise (5.000 euro) en het voorgestelde afbouwpercentage (20%) als varianten te beschouwen.

Voor Nederland is verder van belang wat er via besteding in het kader van Plattelandsbeleid 'terugkomt' dan wel besteed kan worden in eigen land. Dit is afhankelijk van criteria die de EU mogelijk gaat hanteren, bijvoorbeeld het areaal en de werkgelegenheid in de landbouw. Bekend is dat Nederland tot dusver (voor de periode 2000-2006) aanzienlijk minder uit dit beleid ontvangt dan uit markt- en prijsbeleid; namelijk 1,3% ten opzichte van 3,7% (Silvis en Van Bruchem, 2002, tabel 3.2, blz. 40).

van 3,7% (Silvis en Van Bruchem, 2002, tabel 3.2, blz. 40). Mogelijk ligt dat aandeel van Nederland bij de directe betalingen nu nog wat lager maar met de al in Agenda 2000 voorziene veranderingen in het zuivelbeleid trekt dat wat bij.

Uitgaande van een verhouding 3:1 zou bij het afkomen van 90 mln. euro een bedrag van 30 mln. euro terugkomen. Op basis van het aandeel cultuurgrond komt Nederland met ruim 1,8 mln. hectare op de 134 mln. van de EU 15 op een aandeel van circa 1,4% (Eurostat, 2002).

Op basis van het aantal bedrijven (in 1997) met 107.000 op de bijna 7 mln. in de EU 15 op circa 1,5% (idem). Op basis van de werkgelegenheid in de landbouw, in Nederland 212.000 arbeidsjaareenheden, in de EU 15 ruim 6,0 mln. in 2001, zou het aandeel van Nederland duidelijk hoger liggen, namelijk op ongeveer 3,5%. Hierbij speelt een rol dat er relatief veel arbeid in de tuinbouw is, daarnaast ook in de intensieve veehouderij, dus in sectoren die in de aanpassing van het GLB niet direct in het geding zijn. Vastgesteld kan daarom worden dat de mate Nederland waarin geld 'kwijtraakt' door de modulatie afhankelijk is van de toepassing (en weging) van de mogelijke criteria.

Tabel 4.1 *Bedrijfsgegevens (1999/00) en gevolgen hervorming GLB (eindsituatie 2007) voor landbouwbedrijven, naar bedrijfstype (in euro per bedrijf) > 16 nge*

Bedrijfsgegevens	Akkerbouwbedrijven			Melk- vee- bedrij- ven	Overige graas- dier bedr. a)	Varkens- en pluim- veebedr.	Gecom- bineer- de be- drijven	Totaal land- bouw bedr. a)
	totaal	Veen- kolo- niën	overig					
Aantal bedrijven (populatie)	10.137	1.989	8.148	27.804	5.015	7.929	7.030	59.318
Oppervlakte:								
- cultuurgrond (ha/bedrijf)	51	64	47	33	20	6	32	31
- granen (ha/bedrijf)	12	14	11	0	0	1	4	3
- maïs	1	1	2	6	3	2	4	4
- zetmeelaardappelen	5	22	1	0	0	0	2	1
- braak	1	1	1	0	0	0	0	0
Aantal melkkoeien (stuks per bedrijf)	0	0	0	53	4	0	15	27
Aantal ooiën	2	1	2	7	128	1	5	15
Aantal stuks vleesvee	5	0	6	4	44	2	15	9
Gebruiksmelkquotum (ton/bedrijf)	1	0	1	399	27	2	118	205
Gezinsinkomen uit bedrijf (euro/bedrijf, 1995-1999)	33.500	33.800	33.600	30.400	6.600	26.100	29.700	29.100
Opbrengsten toeslagen in 2007 (Agenda 2000) euro zonder 20% korting met franchise								
Toeslag totaal	11.462	27.783	7.476	14.642	11.462	1.323	11.505	11.438
w.v. zetmeelaardappelen	4.829	22.563	499	30	0	34	1.603	1.034
granen, olie en eiwitgewassen	4.842	4.324	4.969	41	111	183	1.511	1.062
braak	435	368	452	20	0	0	125	98
melk- en zoogkoeien	128	12	157	10.049	1.586	81	3.033	5.264
maïs	505	469	513	1.525	563	615	1.300	1.097
ooi	42	14	49	173	3.423	20	115	397
stierpremie	172	0	214	118	846	99	89	185
slachtpremie	508	33	623	2.685	4.933	290	3.730	2.301



Tabel 4.1 (vervolg)

Bedrijfsgegevens	Akkerbouwbedrijven			Melk- vee- bedrij- ven	Overige graas- dier bedr. a)	Varkens- en pluim- veebedr.	Gecom- bineer- de be- drijven	Totaal land- bouw bedr. a)
	totaal	Veen- kolo- niën	overig					
Toeslagen (totaal) in % van het inkomen	34	82	22	48	174	5	39	39
Toeslag euro per hectare	225	434	159	444	573	220	360	369
Verdeling van bedrijven (%) naar hoogte van de toeslag								
Geen toeslag	8	0	11	0	23	54	5	12
0-2.500 euro	12	0	15	2	7	27	20	10
2.500 - 5.000 euro	23	10	26	7	11	12	24	13
5.000 - 10.000 euro	28	25	28	23	24	6	24	22
10.000 - 25.000 euro	16	20	15	58	22	1	16	34
> 25.000 euro	13	46	5	10	12	0	10	9
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100
Verdeling van hectare (%) naar hoogte van de toeslag per ha								
Geen toeslag	6	0	8	0	5	28	4	3
1- 100 euro/ha	21	0	28	0	0	9	15	8
100-250 euro/ha	37	14	45	6	35	32	21	19
250 - 500 euro/ha	25	50	16	68	27	23	50	50
500 - 1000 euro/ha	11	36	2	25	25	6	8	18
> 1000 euro/ha	0	0	0	1	9	2	1	1
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100
Premie korting (20%) bij genoemde franchise per bedrijf								
Franchise:								
0 euro	2.292	5.557	1.495	2.928	2.293	264	2.301	2.288
5.000 euro	1.510	4.561	766	1.955	1.577	51	1.559	1.512
10.000 euro	1.126	3.783	477	1.161	1.050	13	1.174	973
15.000 euro	877	3.201	310	621	794	3	936	623
20.000 euro	686	2.703	194	323	633	0	787	417
25.000 euro	536	2.245	119	177	509	0	674	298

a) Exclusief kalvermesterij.

Bron: Het Informatienet.

## 5. Dynamische gevolgen van de voorstellen

### 5.1 Inleiding en uitgangspunten

Met behulp van het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM) is geprobeerd inzicht te krijgen in de mogelijke gevolgen van de nieuwe voorstellen van de Europese Commissie om het GLB te hervormen. DRAM is een model van de Nederlandse landbouwsector op regionaal en nationaal niveau. Het is onder andere gebruikt om inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van afschaffing van de melkquotering in Nederland (Berkhout et al., 2002).

De hierna te presenteren effecten van de voorstellen op onder meer het grondgebruik, veestapel en verdeling van de melkproductie over regio's en type bedrijven zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- het model laat mogelijke effecten van Agenda 2000 op de korte tot middellange termijn zien, waarbij overige exogenen constant verondersteld worden (basisjaar 1996). De lange termijn effecten zijn groter en liggen in het verlengde van de effecten op korte tot middellange termijn (overige exogenen constant);
- de voorgestelde korting op de directe betaling wordt niet meegenomen;
- DRAM gaat uit van evenwicht op markten voor landbouwproducten. Het model geeft aan op welk niveau prijzen en hoeveelheden zich kunnen stabiliseren gegeven de uitgangspunten. Schommelingen in prijzen en hoeveelheden zijn altijd mogelijk;
- Agenda 2000 met daarbij behorende aanpassingen van interventieprijzen en directe betalingen per gewas, dier en kilogram melk, wordt volledig doorgevoerd. Veranderingen in marktprijzen worden gelijk verondersteld aan veranderingen in interventieprijzen;
- alle directe betalingen worden onder de voorstellen volledig ontkoppeld. Dit is in DRAM gesimuleerd door de directe betalingen per gewas, dier en kilogram melk af te schaffen. In dit scenario laat de ondernemer zich dus niet beïnvloeden door de persoonsgebonden directe betaling, maar kiest hij een omvang en samenstelling van de productie op basis van gegeven marktprijzen;
- er wordt geen rekening gehouden met belemmeringen om om te schakelen naar andere sectoren;
- effecten van veranderingen in het Europese aanbod op marktprijzen in Nederland en in Europa worden niet meegenomen. Afhankelijk van de omvang van deze veranderingen worden de uitkomsten voor Nederland overschat.

De voorstellen van de Europese Commissie komen erop neer dat de directe betalingen niet meer zijn gekoppeld aan gewas, dier of kilogram melk. In het navolgende is eerst verondersteld dat ondernemers enige mate van voorkeur hebben voor de huidige productietak. Ze gaan dus door met de huidige productie. Dit is gesimuleerd door de directe betalingen per gewas, dier of kilogram melk onder Agenda 2000 te halveren. Vervolgens

worden de directe betalingen wel volledig ontkoppeld en wordt verondersteld dat men streeft naar een optimale productie bij de gegeven marktprijzen.

In het navolgende wordt eerst ingegaan op resultaten voor Nederland bij vaste prijzen voor landbouwproducten. Dit geeft de maximale verschuiving van het grondgebruik naar vrije producten zoals consumptieaardappelen en vollegrondsgroenten en het maximale voordeel van ontkoppeling van directe betalingen op het saldo (opbrengst minus variabele kosten) in de primaire landbouwsector op de korte termijn. Vervolgens wordt het maximale effect op evenwichtsprijzen geanalyseerd door middel van een gevoeligheidsanalyse. Prijsveranderingen van vrije producten onder volledige ontkoppeling van directe betalingen, worden gedeeltelijk gekoppeld aan de prijsveranderingen in de graanteelt en gedeeltelijk afhankelijk gemaakt van veranderingen in vraag en aanbod.

## 5.2 Resultaten

### 5.2.1 Omvang en samenstelling van de veestapel

In tabel 5.1 is de ontwikkeling van de rundveestapel weergegeven. Onder Agenda 2000 neemt het aantal melkkoeien toe door de uitbreiding van het melkquotum. De toename van het aantal melkkoeien is iets kleiner dan die van het melkquotum. De melkproductie per koe zal iets toenemen als gevolg van de veranderingen in de relatieve prijsverhoudingen onder Agenda 2000 in vergelijking met de basis.

Tabel 5.1 *Omvang en samenstelling rundveestapel in 1996, ontwikkelingen als gevolg van Agenda 2000 en onder verschillende vormen van ontkoppeling directe betalingen*

	Basis (*1.000)	Verschil t.o.v. basis (procenten)		
		Agenda 2000	'halve' ontkoppeling	volledige ontkoppeling
Melkkoeien	1.653	1.4	1.4	1.4
Vleesvee a)	450	0.0	-15.2	-36.1
Vleeskalveren	620	-5.4	-20.1	-35.3

a) GVE.

Bron: LEI, Berekeningen met DRAM.

Het aantal stuks vleesvee is constant onder Agenda 2000, terwijl het aantal stuks vleeskalveren iets afneemt. Dit is consistent met de voorziene saldo-effecten van Agenda 2000 op bedrijfsniveau zoals beschreven in De Bont et al. (1999). Zoals te verwachten, neemt het aantal stuks vleesvee en vleeskalveren sterk af onder halve of volledige ontkoppeling van de directe betalingen. De daling van het aantal vleeskalveren betekent vooral een daling van de import van kalveren.

## 5.2.2 Grondgebruik

Het areaal grasland neemt iets toe als gevolg van Agenda 2000, terwijl het areaal maïsland iets afneemt (tabel 5.2). Deze tendens wordt versterkt als de directe betalingen worden ontkoppeld. De daling van het areaal snijmaïs hangt sterk samen met de ontkoppeling van de directe betaling op snijmaïs en vleesvee, met name vleesstieren. Agenda 2000 leidt tot een daling van het areaal graan. Door ontkoppeling van de directe betalingen neemt het areaal graan nog verder af.

Tabel 5.2 *Omvang en samenstelling grondgebruik in 1996, ontwikkelingen als gevolg van Agenda 2000 en onder verschillende vormen van ontkoppeling directe betalingen*

	Basis (*1.000)	Verschil t.o.v. basis (procenten)		
		Agenda 2000	'halve' ontkoppeling	volledige ontkoppeling
Grasland	1.034	1,7	4,2	5,2
Maïsland	222	-2,4	-4,3	-6,2
Granen	200	-6,7	-14,0	-21,5
Consumptieaardappelen	83	0,4	1,4	2,3
Pootaardappelen	39	0,2	0,8	1,3
Zetmeelaardappelen	63	-3,3	-27,7	-59,2
Suikerbieten	116	0,1	0,2	0,2
Groentegewassen plus bloembollen	75	0,4	1,5	2,5
Overig	75	2,7	0,1	-4,3
Totaal	1.907	0,0	-0,5	-2,1

Bron: LEI, berekeningen met DRAM.

Agenda 2000 heeft nog betrekkelijk weinig invloed op het grondgebruik op nationaal niveau. Een kleine daling van de oppervlakten van granen en zetmeelaardappelen als gevolg van de lagere opbrengstprijzen onder Agenda 2000 is mogelijk. Onder Agenda 2000 neemt het aandeel gekoppelde directe betalingen in de totale waarde van de opbrengst aanzienlijk toe. Gezien het hoge aandeel directe betaling in de opbrengst van zetmeelaardappelen is het dan ook niet verwonderlijk dat het areaal sterk zal dalen als de betaling volledig wordt ontkoppeld. Voor een groot deel van het huidige areaal geldt dat de teelt van zetmeelaardappelen zonder directe betalingen niet mogelijk is. Uitgaande van volledige ontkoppeling kan de daling van het areaal en de daarbij behorende productie oplopen tot 60% van het areaal in de basis.

In mindere mate neemt ook het areaal overige gewassen (handelsgewassen, peulvruchten, braak) verder af. Een toename van het areaal is te verwachten bij consumptie- en pootaardappelen en groentegewassen en bloembollen. De toename blijft beperkt tot enkele procenten van het areaal in de basisperiode.

Zonder verdere aanpassingen in de als exogeen veronderstelde input-outputcoëfficiënten, zoals opbrengsten en verbruikte inputs per gewas en dier, leiden de

ontkoppelde directe betalingen in DRAM ertoe dat niet alle beschikbare landbouwgrond direct wordt gebruikt voor landbouwproductie. Gegeven de uitgangspunten in het model is er verder geen activiteit te vinden waarvan de opbrengsten hoger zijn dan de variabele kosten op de korte termijn. Ongebruikte landbouwgrond is met name te vinden in de Veenkoloniën en in mindere mate in het Noordelijk en Westelijk weidegebied. Vanwege de persoonsgebonden betalingen die gekapitaliseerd wordt in de grond, zal de grondprijs op korte termijn echter niet dalen. Op lange termijn is een daling van de grondprijs mogelijk vanwege korting van de persoonsgebonden directe betalingen.

### 5.2.3 Verdeling melkproductie

#### *Regionaal*

Agenda 2000 heeft een beperkte invloed op de concurrentiepositie van regio's ten aanzien van melkproductie (tabel 5.3). Er treedt een lichte verschuiving op van de zand- en weidegebieden naar de kleigebieden. Dit hangt samen met het relatief grote areaal granen in de overige kleigebieden en de daling van de rentabiliteit van de graanteelt en de daarmee samenhangende daling van het areaal graan. Hierdoor komt grond beschikbaar voor ruwvoerproductie voor de melkveehouderij.

Wanneer de directe betaling wordt ontkoppeld van gewas, dier of kilogram melk, dan neemt de verschuiving van de melkproductie richting de overige gebieden verder toe. Ook in de zandgebieden neemt de melkproductie toe ten opzichte van de basis en Agenda 2000. De daling in de weidegebieden wordt verklaard door de relatief extensieve manier van produceren in de uitgangssituatie; in het model zijn er relatief weinig mogelijkheden voor verdere vermindering van het inputgebruik en kostenreducties. In andere gebieden zijn de mogelijkheden om het inputgebruik te verminderen relatief groter. Gegeven de situatie is een mogelijk alternatief voor de weidegebieden een verdere omschakeling naar biologische veehouderijssystemen.

Tabel 5.3 *Regionale verdeling melkproductie in 1996, ontwikkelingen als gevolg van Agenda 2000 en onder verschillende vormen van ont koppeling directe betalingen*

	Basis (*1.000)	Verschil t.o.v. basis (procenten)		
		Agenda 2000	'halve' ont-koppeling	volledige ont-koppeling
Zandgebieden	6.054	1,2	1,5	2,1
Weidegebieden	3.190	0,8	-0,3	-2,7
Overige gebieden	2.216	3,4	4,1	5,8
Totaal	11.460	1,5	1,5	1,5

Zandgebieden: Zuidelijk zandgebied, Centraal zandgebied, Oostelijk zandgebied, Noordelijk zandgebied, Veenkoloniën; Weidegebieden: Noordelijk en Westelijk veenweidegebieden; Overige gebieden: Noordelijk zee-kleigebied, Zuidelijk zee-kleigebied, Hollandse IJsselmeerpolders, Rivierkleigebied, Zuid-Limburg, Overig Zuid-Holland, Overig Noord-Holland.

Bron: LEI, berekeningen met DRAM.

### *Verdeling melkproductie over melkkoeien en intensiteit bedrijven*

Naast een verdeling over regio's verdeelt DRAM de melkproductie in Nederland over verschillende activiteiten melkkoeien en grasland. Deze activiteiten zijn representatief voor verschillende type melkveehouderijsystemen. Het is dan mogelijk om na te gaan hoe de concurrentiekracht en daarmee de verdeling van de melkproductie verandert als gevolg van veranderingen in beleid.

Tabel 5.4 laat zien dat onder Agenda 2000 er een relatieve verschuiving van de melkproductie plaats heeft naar activiteiten melkkoeien met een hogere melkproductie per koe. Dit wordt onder andere verklaard door een veronderstelde daling van de krachtvoerprijs met 3,75% in de melk- en vleesveehouderij. Over het algemeen is er een positieve samenhang tussen melkproductie per koe, melkproductie per hectare en melkproductie per bedrijf. De melkproductie verschuift dus richting grotere bedrijven onder Agenda 2000.

Bij ontkoppeling van de directe betaling, neemt de verschuiving van de melkproductie naar activiteiten melkkoeien met een hogere melkproductie verder toe.

*Tabel 5.4 Verdeling melkproductie over melkkoeien ingedeeld naar melkproductie per koe in 1996, ontwikkelingen als gevolg van Agenda 2000 en onder verschillende vormen van ontkoppeling directe betalingen*

Melkproductie per melkkoe	Basis (*1.000 ton melk)	Verschil t.o.v. basis (procenten)		
		Agenda 2000	'halve' ontkoppeling	volledige ontkoppeling
Laag	5.000	1,0	0,9	0,6
Gemiddeld	4.615	1,7	1,8	1,9
Hoog	1.844	2,2	2,4	2,9
Totaal	11.460	1,5	1,5	1,5

Bron: LEI, Berekeningen met DRAM.

Tabel 5.5 laat zien dat Agenda 2000 in eerste instantie niet leidt tot een verschuiving van de melkproductie naar grasland met een lager stikstofniveau. Dit wordt verklaard door de positieve samenhang tussen melkproductie per koe en gebruik van werkzame stikstof in stikstof uit kunstmest equivalenten per hectare grasland. Dus bedrijven met een hogere melkproductie per koe, gebruiken gemiddeld meer werkzame stikstof per hectare grasland.

De situatie verandert wanneer de directe betaling wordt ontkoppeld. Volgens de resultaten in tabel 5.5 leidt ontkoppeling tot extensivering van het graslandgebruik in de melkveehouderij. De effecten op korte termijn zijn echter beperkt.

Tabel 5.5 *Verdeling melkproductie over grasland ingedeeld naar werkzame stikstof (N) per hectare grasland in 1996, ontwikkelingen als gevolg van Agenda 2000 en onder verschillende vormen van ont koppeling directe betalingen*

Werkzame N per hectare grasland	Basis (*1.000 ton melk)	Verschil t.o.v. basis (procenten)		
		Agenda 2000	'halve' ont-koppeling	volledige ont-koppeling
Laag	2.757	1,2	1,7	1,9
Gemiddeld	4.814	1,5	1,4	1,3
Hoog	3.888	1,8	1,5	1,4
Totaal	11.460	1,5	1,5	1,5

Bron: Berekeningen met DRAM.

#### 5.2.4 Inkomen, regionaal en nationaal landbouwsaldo

Tabel 5.6 laat het effect zien op het saldo van opbrengsten minus variabele kosten van landbouwactiviteiten. De relatieve daling van het landbouwsaldo onder Agenda 2000 is het grootst in de overige gebieden.

Als de ont koppelde directe betalingen niet worden meegenomen, dan zien we bij halve en volledige ont koppeling uiteraard een sterke daling van het saldo. Zowel in vergelijking met de basis als in vergelijking met Agenda 2000. De sterkste daling vindt plaats in de zandgebieden en in de overige gebieden. Dit komt door het relatief grote aandeel van melkveehouderij en akkerbouwgewassen in het regionale landbouwsaldo in de betreffende gebieden.

Als de omvang van de ont koppelde directe betalingen per regio in eerste instantie gelijk verondersteld worden aan de omvang van de gekoppelde directe betalingen per regio onder Agenda 2000, dan is het effect van halve en hele ont koppeling op het landbouw saldo minder negatief dan het effect van Agenda 2000 op het landbouwsaldo. Dit kan als

Tabel 5.6 *Regionaal en nationaal saldo van opbrengst minus variabele kosten in 1996, ontwikkelingen als gevolg van Agenda 2000 en onder verschillende vormen van ont koppeling directe betalingen*

	Basis (* mln. €)	Verschil t.o.v. basis (procenten)		
		Agenda 2000	'halve' ont-koppeling	volledige ont-koppeling
Zandgebieden	2.378	-5,5	-12,8	-20,0
Weidegebieden	756	-4,5	-10,2	-15,6
Overige gebieden	1.350	-8,1	-16,5	-24,3
Totaal, excl. directe betalingen	4.483	-5,7	-12,6	-19,4
Totaal, incl. directe betalingen	4.483	-5,7	-4,2	- 3,5

Bron: LEI, Berekeningen met DRAM.

volgt worden verklaard. Doordat directe betalingen niet meer gebonden zijn aan een bepaald gewas, dier of kilogram melk, heeft de ondernemer meer flexibiliteit om zijn saldo te maximaliseren. Het minder efficiënte deel van de totale productie (marginale kosten groter dan marginale opbrengsten exclusief directe betalingen) wordt beëindigd. Zo kan men op sectorniveau kosten besparen, terwijl de opbrengsten uit ontkoppelde directe betalingen gelijk blijven. Op korte termijn is dit zogenaamde tweedeorde-effect of deze efficiencywinst bij volledige ontkoppeling beperkt tot ongeveer 100 mln. euro. Hierbij moet wel worden bedacht dat prijzen van 'vrije' producten constant verondersteld worden.

### *Saldo landbouwsectoren*

Tabel 5.7 geeft inzicht in de ontwikkeling van het saldo per sector, inclusief directe betalingen bij 'halve' en hele ontkoppeling. Ontkoppelde directe betalingen worden ex-post aan sectoren toegewezen op basis van gekoppelde directe betalingen onder Agenda 2000. Overigens is de voorgestelde korting op directe betalingen hierin niet meegenomen.

Zonder korting op directe betalingen heeft ontkoppeling een positief effect op de saldo mogelijkheden in de melkveehouderij, kalverhouderij en akkerbouw in vergelijking tot gekoppelde directe betalingen (tabel 5.7). Dit komt wederom door het afstoten van het minder efficiënte deel van de totale productie. Bij volledige ontkoppeling wordt meer grond omgezet van akkerbouw in teelt van ruwvoergewassen, met name grasland. Het saldo van ruwvoergewassen wordt toegerekend aan de activiteit melkveehouderij, ook al vindt de activiteit misschien plaats op een akkerbouwbedrijf. Onderstaande tabel zegt dus niets over tweede orde effecten op bedrijfsniveau. Verder is met name voor de akkerbouwsector van belang dat prijzen van 'vrije' producten vast zijn verondersteld.

*Tabel 5.7 Saldo opbrengst minus variabele kosten in de melkveehouderij, kalverhouderij en in de akkerbouw in 1996, ontwikkelingen als gevolg van Agenda 2000 en bij verschillende vormen van ontkoppeling directe betalingen*

	Basis (* mln. €)	Verschil t.o.v. basis (procenten)		
		Agenda 2000	'halve' ont- koppeling	volledige ont- koppeling
Melkveehouderij, incl. vleesveehouderij a)	2.304	-8	-7,9	-7,6
Kalverhouderij a)	41	-25	-19,4	-2,8
Akkerbouw a)	727	-7	-2,4	-3,7

a) Inclusief directe betalingen.

Bron: LEI, berekeningen met DRAM.



### 5.2.5 Inkomenseffecten in de keten en rest economie

Door middel van een input-outputanalyse is nagegaan wat effecten van veranderingen in de landbouwsector zijn op saldomogelijkheden in de keten en rest van de economie (tabel 5.8).

Agenda 2000 heeft met name invloed op het saldo in de verwerkende industrie en dan met name in de zuivel en vleesverwerkende industrie. Dit wordt verklaard door de melkprijsdaling onder Agenda 2000.

Ontkoppeling van directe betalingen leidt tot aanpassingen in de productie in de landbouwsector die zowel voor de verwerkende sector als de toeleverende industrie grote effecten hebben op het saldo, tenminste in absolute getallen. In absolute getallen is het saldo effect van ontkoppeling ook groter in de keten dan in de landbouwsector zelf.

Werkgelegenheidseffecten lopen parallel aan de effecten op de productie en de saldo-effecten. De werkgelegenheidseffecten zijn het grootst bij ontkoppeling, zowel in de primaire landbouw als in de keten. Dit komt door een daling van de productie in de primaire landbouw onder ontkoppeling; zie hiervoor de ontwikkeling van het aantal stuks vleesvee en vleeskalveren en het areaal akkerbouw, met name van zetmeelaardappelen. Deze aanpassingen in de primaire landbouw leiden op korte termijn ook tot minder werkgelegenheid in de rest van de keten en economie.

Tabel 5.8 *Saldo-opbrengst minus variabele kosten in de keten en rest van de economie, ontwikkelingen als gevolg van Agenda 2000 en onder verschillende vormen van ontkoppeling directe betalingen*

	Verschil t.o.v. basis (procenten)		
	Agenda 2000	'halve' ontkoppeling	volledige ontkoppeling
Verwerkende industrie			
- zuivel	-111	-111	-111
- vlees	-47	-84	-127
- overig	-8	-57	-116
Toeleverende industrie	-7	-122	-259
Overige niet aan landbouw gerelateerde industrie	0	-8	-18
Totaal	-173	-382	-630

Bron: LEI, Berekeningen met DRAM en Input- Outputtabellen.

### 5.3 Gevoeligheidsanalyses

In het voorgaande zijn prijzen van de zogenaamde 'vrije' producten, zoals aardappelen en vollegrondsgroenten, constant verondersteld. De effecten op productie en saldo moeten geïnterpreteerd worden als maximumeffecten op korte termijn bij constante prijzen.

Tabel 5.9 Prijsontwikkeling van akkerbouwproducten, vollegrondsgroenten en bloembollen, prijsindex, prijs in basisperiode is 100

	Agenda 2000	Volledige ont koppeling
Granen	80	80
Suikerbieten	100	100
Consumptie aardappelen:		
- zand	100	80
- overige	100	97
Poot aardappelen	100	99
Zetmeel aardappelen	97	60
Peulvruchten	100	82
Handelsgewassen	99	95
Uien	99	97
Bloembollen	100	100
Intensieve vollegrondsgroentegewassen	100	99
Extensieve vollegrondsgroentegewassen	100	90
Tuinbouwmatige akkerbouwgewassen	99	88

Bron: LEI, Berekeningen met DRAM.

In het navolgende is het maximumeffect op de evenwichtsprijzen op korte termijn geanalyseerd. Prijsveranderingen van vrije producten onder volledige ont koppeling van directe betalingen, worden gedeeltelijk gekoppeld aan de prijsveranderingen voor graan en gedeeltelijk afhankelijk gemaakt van veranderingen in het Nederlandse aanbod. De resultaten zijn weergegeven in tabel 5.9. Daarbij zij opgemerkt dat extra prijsdruk door veranderingen in het Europese aanbod nog niet is meegenomen, terwijl de prijzen van suikerbieten constant zijn verondersteld. De prijzen van granen en zetmeel aardappelen vloeien voort uit de voorstellen van de Europese Commissie. De prijzen van extensieve groentegewassen en peulvruchten zijn rechtstreeks gekoppeld aan de prijzen van granen. Dat geldt ook voor prijzen van consumptie aardappelen in de zandgebieden, waaronder de Veenkoloniën. De prijzen van deze producten volgen dus de prijsverandering van granen. De evenwichtsprijzen van intensieve vollegrondsgroenten, consumptie aardappelen, uien en handelsgewassen in de overige gebieden kunnen tot 5% dalen.

Al met al zijn prijseffecten van 'vrije' producten in de akkerbouw zodanig dat het positieve saldo effect van efficiency winst (tabel 5.7), voor een deel teniet wordt gedaan. Volledige ont koppeling van directe betalingen en lagere prijzen van 'vrije' producten leiden met name in de akkerbouwsector tot een daling van de saldomogelijkheden. In vergelijking met de basis daalt het saldo op sectorniveau nu met 8,5% (zonder prijsdaling 'vrije producten' was dit 3,7%, zie tabel 5.7). De winst voor de landbouwsector als totaal van volledige ont koppeling daalt van 100 mln. euro naar 65 mln. euro. Voor alle duidelijkheid zij nog opgemerkt dat de effecten van de voorgestelde kortingen op de directe betalingen hierin nog niet zijn meegenomen. Met deze kortingen zou het effect voor de landbouwsector als totaal uitkomen op ongeveer 25 mln. euro negatief.

## Literatuur

Berkhout, P., J.F.M. Helming, F.W. van Tongeren, A.J. de Kleijn en C. van Bruchem, *Zuivelbeleid zonder melkquotering? Mogelijke gevolgen voor Nederland en de EU*. Rapport 6.02.03. LEI, Den Haag, 2002.

Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming, J.H. Jager, S.R.M. Janssens en G.S. Venema, *Hoe bouwt de boer voort? Ontwikkeling van akkerbouw en andere opengrondsteelten in de Nederlandse akkerbouwregio's*. Rapport 6.01.03. LEI, Den Haag, 2001.

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen en M.G.A. van Leeuwen, *Inkomensgevolgen voor de Nederlandse landbouw van de besluiten van de Europese Regeringsleiders op 26 maart 1999*. Notitie 99.21. LEI, Den Haag, 1999.

Bont, C.J.A.M. de en J.H. Jager, *Inkomensproblematiek akkerbouw en vollegrondsgroenteteelt*. Rapport 6.01.02. LEI, Den Haag, 2001.

Commissie van de Europese gemeenschappen, *Tussenbalans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid*. COM (2202) 394 definitief. Brussel, 10.7.2002.

Eurostat, *Statistical Yearbook 2002*. 2002.

Silvis, H.J. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2002*. Periodieke Rapportage 02.03. LEI, Den Haag, 2002.