GLB-hervorming 2014

Effecten van toeslagvarianten voor de Nederlandse landbouw

LEI
WAGENINGEN UR

GLB-hervorming 2014

Effecten van toeslagvarianten voor de Nederlandse landbouw

Roel Jongeneel
Kees de Bont
Jakob Jager
Anne van Doorn (Alterra)
Han Naeff (Alterra)
Rob Smidt (Alterra)

LEI-rapport 2012-014
April 2012
Projectcode 2271000219
LEI Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:

Sector & Ondernemerschap

Regionale Economie & Ruimtegebruik

Markt & Ketens

Internationaal Beleid

Natuurlijke Hulpbronnen

Consument & Gedrag

GLB-hervorming 2014; Effecten van toeslagvarianten voor de Nederlandse landbouw

Jongeneel, R., K. de Bont, J. Jager, A. van Doorn, H. Naeff en R. Smidt
LEI-rapport 2012-014
ISBN/EAN: 978-90-8615-585-9
Prijs € 19,25 (inclusief 6% btw)
96 p., fig., tab., bijl.

Project BO-11-016-005, 'Impact assessment'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het EL&I-programma Beleidsondersteunend Onderzoek; Thema: GLB; Cluster: Natuur en Regio.

Foto omslag: Marcel Bekken

Bestellingen
070-3358330
publicatie.lei@wur.nl
Deze publicatie is beschikbaar op www.lei.wur.nl.

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2012
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Inhoud

Woord vooraf **7**

Samenvatting **8**
S.1 Belangrijkste uitkomsten 8
S.2 Overige uitkomsten 9
S.3 Methode 10

Summary **12**
S.1 Key results 12
S.2 Complementary findings 14
S.3 Methodology 14

1 Inleiding **16**
1.1 Aanleiding 16
1.2 Vraagstelling 16
1.3 Werkwijze 17
1.4 Opzet en resultaten 18

2 Voorstellen Europese Commissie **19**
2.1 Inleiding 19
2.2 Directe betalingen 19

3 Methodiek **25**
3.1 Gegevensbronnen 25
3.2 Werkwijze en rekenmethode 25

4 Scenario's voor GLB vanaf 2014 **31**
4.1 Inleiding 31
4.2 Huidige situatie en scenario's 31
4.3 Verantwoording besteding naar doelen 33

5 Financiële effecten van scenario's 38

5.1 Inleiding 38
5.2 Van huidige situatie naar EU-scenario 39
5.3 Vergelijking andere scenario's met EU-scenario 47
5.4 Spreiding effecten naar scenario 53
5.5 Innovatiepremie 56
5.6 Effect van 8% korting 58
5.7 Enkele conclusies 59

6 Ruimtelijke effecten van de scenario's 63

6.1 Aanpak en methode 63
6.2 Vergelijking EU-voorstel met huidige situatie 63
6.3 Vergelijking Innovatiemaxscenario met EU-voorstel 67
6.4 Vergelijking Groenmaxscenario met EU-voorstel 69
6.5 Vergelijking Basismaxscenario met EU-voorstel 71
6.6 Conclusie 73

7 Conclusies en slotbeschouwing 74

7.1 Conclusies 74
7.2 Slotbeschouwing 77

Literatuur en websites 84

Bijlagen

1 Uitgangspunten en scenario's 87
2 Inkomenscoëfficiënten 91
3 Achtergrondgegevens per bedrijfstype 93
4 Verdeling van directe betalingen in 2009 95

Woord vooraf

In de voorstellen van de Europese Commissie voor het Europese landbouwbeleid (GLB) vanaf 2014 is de verandering van het stelsel van bedrijfstoeslagen een centraal element. De bedrijfstoeslagen spelen sinds een aantal jaren voor veel landbouwbedrijven een grote rol bij de inkomensvorming. In de genoemde GLB-voorstellen krijgen de toeslagen nog andere functies, waaronder vooral vergroening. Mede vanwege de betekenis die toeslagen in de komende jaren kunnen hebben voor de ontwikkeling van de landbouw, heeft het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) aan het LEI en Alterra gevraagd de effecten van een aantal mogelijke scenario's in beeld te brengen. De geanalyseerde scenario's zijn vastgesteld in overleg met het ministerie van EL&I.

Bij de uitvoering van het onderzoek heeft het projectteam waardevolle suggesties ontvangen van medewerkers van het ministerie, de heren H. Snijders, P. Bruins en J. van de Wijnboom. Het LEI dankt hen hier van harte voor. Aan het project, dat is gecoördineerd door Roel Jongeneel (LEI), is meegewerkt door Anne van Doorn, Han Naeff en Rob Smidt (allen Alterra) en Kees de Bont en Jakob Jager (beiden LEI).

Ir. L.C. van Staalduinen
Algemeen Directeur LEI

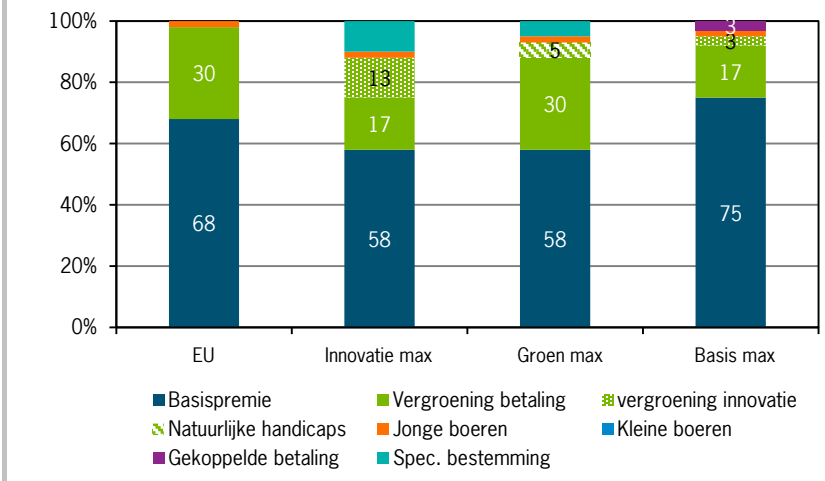
Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

De overgang van de huidige historisch bepaalde toeslagen naar een door de Europese Commissie voorgesteld stelsel met gelijke bedragen per ha heeft voor veel bedrijven grote gevolgen. Voor een deel van de bedrijven dalen de toeslagen fors.

Allereerst is de bestaande situatie vergeleken met het EU-voorstel. Vervolgens zijn drie alternatieve invullingen van het nieuwe beleid bekeken, respectievelijk ingezet wordt op maximale innovatie, maximale vergroening en maximering van de basispremie.

Figuur S.1 **Inzet van de nationale enveloppe bij de verschillende scenario's**



Zie details in hoofdstuk 4.

De inkomensveranderingen (voor een gemiddeld bedrijf) van het EU-voorstel en de drie andere beleidsvarianten ten opzichte van de actuele situatie zijn in beeld gebracht in tabel S.2. Het EU-voorstel kost het gemiddelde bedrijf in

Nederland € 1.800 per jaar, maar pakt in het bijzonder negatief uit voor bedrijven met vleeskalveren en zetmeelaardappelen.

Tabel S.2 geeft zicht op de inkomensverschillen tussen de variant gebaseerd op de Commissievoorstellen en de andere drie beleidsalternatieven. In de meeste gevallen zijn de inkomenseffecten voor de alternatieven sterker negatief dan in het EU-voorstel. Dat komt voornamelijk doordat in alternatieven kosten in rekening zijn gebracht voor het nakomen van meer ambitieuze vergroeningsvoorwaarden. Een uitzondering is het Basismax alternatief, dat een minder negatief inkomenseffect laat zien voor de aardappelzetmeelbedrijven (veroorzaakt door koppeling van steun aan productie). De variant Innovatiemax heeft gemiddeld het sterkst negatieve effect omdat hierin een aanzienlijk bedrag gereserveerd is voor het stimuleren van innovatieve investeringen op de bedrijven (zie ook hoofdstuk 5). Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat in het onderzoek de (midden)lange termijn opbrengsten van innovatie niet zijn becijferd omdat de precieze invulling op dit moment nog onbekend is.

Tabel S.2 **Inkomenseffecten 4 GLB-varianten naar bedrijfstype a) (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)**

Bedrijfstype	**Akker-bouw**	**Zetmeel**	**Melkvee**	**Vlees-kalveren**	**Ov. graasdier**	**Totaal b)**
Aantal bedrijven	11.030	1.170	18.440	1.210	21.580	70.990
Aantal hectaren	35	71	46	13	12	26
Inkomen	34	45	49	38	2	26
Referentietoeslag	10,5	43,9	23,4	41,2	2,8	11,2
Scenario	**Gevolgen voor het bedrijfsinkomen**					
Inkomenseffect EU	1,8	-18,8	-6,9	-36,4	1,4	-1,8
Inkomenseffect Innovmax	-1,8	-26,2	-11,8	-37,8	0,2	-4,6
Inkomenseffect Groenmax	0,5	-21,6	-7,6	-36,8	1,3	-2,4
Inkomenseffect Basismax	0,7	-5,5	-8,3	-36,8	1,1	-2,3

a) Zie hoofdstuk 5 voor de effecten voor andere bedrijfstypen; b) Alle ontvangers van bedrijfstoeslagen, inclusief andere bedrijfstypen.
Bron: LEI.

S.2 Overige uitkomsten

De effecten van de verschillende varianten lopen niet alleen uiteen per bedrijfstype (zie tabel S.2), maar ook per gebied (zie ook paragraaf 5.3 en hoofd-

stuk 6). De (negatieve) effecten zijn veruit het grootst voor de Veenkoloniën, het gebied met veel aardappelzetmeeltelers. Daarna zijn ze het hoogst in de zandgebieden, waar veel intensievere melkveebedrijven en ook de meeste vleeskalverenbedrijven voorkomen. Minder negatief zijn de effecten in de weidegebieden, waar de uitkomst voor een belangrijk deel bepaald wordt door extensievere melkveebedrijven en de overige graasdierbedrijven. In de kleigebieden zijn het vooral de akkerbouwbedrijven waardoor de effecten per saldo licht negatief zijn.

De inkomenseffecten zijn voor de kleine bedrijven gemiddeld nog positief, althans in drie van de vier varianten. Naarmate de bedrijfsomvang groter wordt nemen de negatieve effecten gemiddeld per bedrijf toe, zij het minder dan proportioneel.

De spreiding van de effecten is groot, in elk van de varianten. Voor ruim 8.000 tot ruim 13.000 bedrijven is het negatieve effect groter dan € 10.000. Ongeveer 70% van deze 'grote verliezers' zijn melkveebedrijven. De groep bedrijven met een voordeel groter dan € 10.000 is veel kleiner en varieert van circa 800 tot 2.500 bedrijven. De groep 'grote winnaars' bestaat vooral uit akkerbouwbedrijven, tuinbouwbedrijven en ook overige graasdierbedrijven. De melkveehouders zijn hier echter ondervertegenwoordigd, behalve in de variant Groenmax. Van die variant hebben relatief veel melkveehouders een voordeel. Voor melkveebedrijven geldt dat de daling van de toeslag het grootst is bij de meest intensieve bedrijven (>1,85 melkkoe per ha).

S.3 Methode

De voorstellen van de Europese Commissie voor het Europese Landbouwbeleid vanaf 2014 (zie ook hoofdstuk 2) houden in dat de bedrijfstoeslagen voor veel landbouwbedrijven ingrijpend zullen veranderen. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) heeft het LEI en Alterra gevraagd:

- inzicht te geven de gevolgen per bedrijf van het EU-voorstel en van enkele varianten in vergelijking tot dit voorstel;
- bij de gevolgen een specificatie te geven naar bedrijfstype, regio en bedrijfsomvang en voor de melkveebedrijven ook naar intensiteit.

Allereerst is aan de hand van gegevens van de Dienst Regelingen en het LEI-Informatienet een beeld gevormd van de situatie van alle bedrijven die toeslagen ontvangen (zie ook hoofdstuk 3). De situatie in 2009 vormt de uitgangssituatie of referentie wat betreft de toeslagen, terwijl aan de hand van de uitkomsten van

de jaren 2006-2010 het inkomen per bedrijf is bepaald (zie ook hoofdstuk 3). Vervolgens zijn in overleg met het ministerie vier verschillende varianten vastgesteld voor de toepassing van het toeslagenbeleid (zie hoofdstuk 4 en bijlage 1). Genoemde vier varianten zijn doorgerekend om de effecten op bedrijfsniveau te kunnen vaststellen, met specificaties naar bedrijfstypen, gebieden en dergelijke. Om de varianten door te rekenen zijn aannamen gemaakt over onder meer de kosten van vergroeningsmaatregelen voor de landbouwbedrijven en over de bedragen die worden gereserveerd om innovatie-investeringen op de bedrijven te stimuleren.

Summary

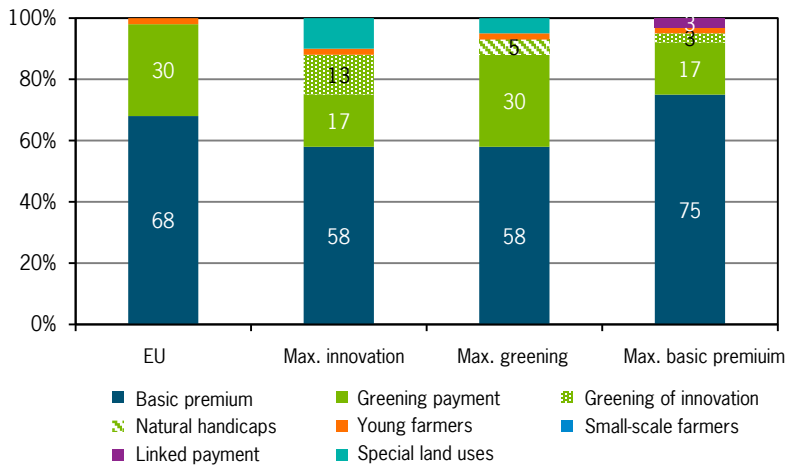
CAP reform 2014;
Impacts of alternative farm payment schemes on Dutch agriculture.

S.1 Key results

The transition from the current system of farm payments based on historic entitlements to a system proposed by the European Commission offering standard sums per hectare will have major consequences for many farms. For some of the farms, the payments received will be greatly reduced.

In this study, the existing situation was first compared with that under the EU proposal. After that, three alternative interpretations of the new policy were examined in the form of scenarios: maximising innovation, maximising greening and maximising the basic premium.

Figure S.1 **Use of the national envelope in the various scenarios**



See details in Chapter 4.

The changes in income for an average farm resulting from the EU proposal and the three other policy scenarios compared with the current situation are presented in Table S.2. The average farm in the Netherlands will lose €1,800 per annum as a result of the EU proposal, but the proposal will have particularly negative effects for farms with veal calves and farms growing starch potatoes.

Table S.2 presents an overview of the differences in income between the variant based on the Commission's proposals and the other three policy alternatives. In most cases, the impact on income resulting from the alternative was even more negative than in the case of the EU proposal. This is mainly because the alternative scenarios include costs associated with satisfying the more ambitious greening conditions. An exception to this is the maximised basic premium alternative, which results in a less negative impact on income for starch potato farms (as a result of linking support to production). On average, the variant of maximised innovation has the greatest negative impact as in this scenario a considerable sum is reserved for the encouragement of investments in innovation on farms (see also Chapter 5). It should be recognised that the medium to long term benefits of innovation are not quantified in this study, because information about the specific innovations to be implemented is at this stage too limited.

Table S.2 **Impact on income of four CAP variants according to farm type a) (sum x 1,000 euros per farm)**

Farm type	**Arable**	**Starch**	**Dairy**	**Veal calves**	**Other grazing animals**	**Total b)**
Number of farms	11,030	1,170	18,440	1,210	21,580	70,990
Number of hectares	35	71	46	13	12	26
Income	34	45	49	38	2	26
Reference farm payment	10.5	43.9	23.4	41.2	2.8	11.2
Scenario	**Consequences for farm income**					
Income effect EU	1.8	-18.8	-6.9	-36.4	1.4	-1.8
Income effect max. innovation	-1.8	-26.2	-11.8	-37.8	0.2	-4.6
Income effect max. greening	0.5	-21.6	-7.6	-36.8	1.3	-2.4
Income effect max. basic premium	0.7	-5.5	-8.3	-36.8	1.1	-2.3

a) See Chapter 5 for the effects on other farm types; b) All recipients of farm payments, including other farm types.
Source: LEI.

S.2 Complementary findings

The effects of the various variants not only vary by farm type (see table S.2) but also by region (see also section 5.3 and Chapter 6). The greatest effects - particularly the negative effects - are to be found in the peat districts *(veenkoloniën)*, a region with a high concentration of starch potato growers. The second greatest effects are seen in the sandy regions, where large numbers of intensive dairy farms are found, as well as most of the country's veal farms. The effects are less negative in regions with a lot of pasture land, where the results are to a great extent determined by the larger numbers of less intensive dairy farms and the farms with other grazing animals. The clay regions are home mainly to arable farms. Consequently, the effects on average are only slightly negative.

The impact on the incomes of smaller-scale farms is on average still positive in three of the four variants. The larger the farm, the more negative effects are experienced per farm, although they are less than proportional.

There is great variation in the effects of each of the variants. The negative impact for around 8,000 to 13,000 farms amounts to more than €10,000. Around 70% of these 'major losers' are dairy farms. The group of farms gaining more than €10,000 is much smaller and varies between around 800 and 2,500 farms. The group of 'big winners' consists mainly of arable farms, horticultural firms and farms with 'other' grazing animals. However, dairy farmers are underrepresented here, except in the max. greening variant. A relatively large number of dairy farmers benefit from that variant. For dairy farms, the drop in the farm payments is greatest for the farms with the most intensive operations (>1.85 dairy cows per hectare).

S.3 Methodology

The proposals of the European Commission for the EU's Common Agricultural Policy from 2014 (see also Chapter 2) will mean major changes in the farm payments received by many farms. The Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation has asked LEI and Alterra:

- to provide insight into the consequences per farm of the implementation of the EU proposal and of a number of variants compared with this proposal; and

- to provide specifications (farm type, region, farm size and - for dairy farms - intensiveness) along with the consequences.

First of all, data provided by the Dutch National Service for the Implementation of Regulations *(Dienst Regelingen)* and LEI's Farm Accountancy Data Network were used to build up a picture of the situation of all farms currently receiving farm payments (see also Chapter 3). The situation in 2009 formed the baseline or reference situation for the farm payments, while the income per farm was determined on the basis of the results in the years 2006-2010 (see also Chapter 3). Next, in consultation with the Ministry, four variants were defined for the application of the farm payments policy (see Chapter 4 and Appendix 1). These four variants were used for calculations to determine the effects at farm level, specified by farm types, regions and other such factors. In order to make calculations for the four variants, assumptions were made regarding matters such as the costs of greening measures for farms and regarding the sums of money to be reserved in order to encourage farms to invest in innovation.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Europese Commissie (EC) heeft op 12 oktober 2011 voorstellen gepresenteerd voor het Europese landbouwbeleid (GLB) na 2013. In deze voorstellen zijn veranderingen in de directe betalingen aan de landbouw, die nu in de vorm van bedrijfstoeslagen en premies worden verleend, een belangrijk onderdeel. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) heeft aan het LEI en Alterra gevraagd de mogelijke directe financiële effecten van die veranderingen in beeld te brengen. De vraagstelling wordt in de volgende paragraaf verder gepreciseerd.

De voorstellen van de Europese Commissie stellen kaders waarbinnen lidstaten nog nadere eigen keuzes kunnen en moeten maken over de specifieke invulling. In overleg met het ministerie van EL&I is gekozen voor het doorrekenen van een aantal varianten (scenario's). De effecten van deze scenario's worden berekend per bedrijf, naar sector (bedrijfstype) en naar regio.

1.2 Vraagstelling

In dit rapport worden de volgende vragen beantwoord:

- Wat is het effect van een verandering in het beleid voor de (directe) betalingen per hectare en per bedrijf in Nederland?
- In welke mate leidt nieuw beleid (GLB) tot verschillen in de directe betalingen ten opzichte van het bestaande beleid en welke verschillen kunnen ontstaan tussen de GLB-voorstellen van de Europese Commissie en de scenario's (of varianten) die vanuit Nederland in discussie kunnen worden gebracht? Kunnen de effecten ook zichtbaar gemaakt worden met regionale verschilkaarten? In de verschilkaarten gaat het om de effecten per hectare dan wel per bedrijf.
- Welke effecten zijn er te verwachten in de netto te ontvangen betalingen bij verschillende scenario's per bedrijf voor een aantal bedrijfstypen? Hierbij gaat het niet alleen om de bedrijven die met het bestaande stelsel van historische referenties hoge betalingen kennen (intensieve melkveebedrijven, vleeskalverenbedrijven en zetmeelbedrijven, zie Jongeneel et al., 2011b).

- Welke invloed hebben verschillen in de productie-intensiteit in de melkveehouderij op te ontvangen nettobetalingen per bedrijf? Voor de indeling van melkveebedrijven naar intensiteit wordt uitgegaan van het aantal melkkoeien per hectare.

Bij de analyses in de vorm van het doorrekenen van verschillende scenario's wordt rekening gehouden met de mogelijke verschillende benaderingen (scenario's) ten aanzien van de invulling van het toekomstige GLB. Voorgaande vragen hebben vooral tot doel de directe financiële effecten voor de landbouw in beeld te brengen. Op de indirecte effecten, bijvoorbeeld voor de structuur en het concurrentievermogen van de landbouw, wordt in deze studie alleen in kwalitatieve zin ingegaan.

1.3 Werkwijze

Methodiek
Aan de hand van de voorstellen van de Europese Commissie (EC) zijn in overleg met het ministerie van EL&I de varianten (scenario's) voor het mogelijke GLB in de toekomst geformuleerd. De scenario's worden verder beschreven en toegelicht in hoofdstuk 4. Op de in het onderzoek toegepaste methodiek wordt verder ingegaan in hoofdstuk 3.

Afbakening
Dit rapport beperkt zich in hoofdzaak tot het aangeven van de directe financiële gevolgen van het onderdeel directe betalingen in de GLB-voorstellen van de Europese Commissie. Het gaat hierin vooral om de wijziging van de verdeling van de middelen naar landbouwbedrijven in Nederland. In dit rapport zijn dus niet meegenomen de mogelijke gevolgen van de door de EC voorgestelde veranderingen in andere onderdelen van het GLB, zoals het marktinstrumentarium en het plattelandsbeleid. Wel wordt (kwalitatief) aandacht besteed aan de gevolgen van de voorstellen voor onder meer de landbouwstructuur en de innovatie in de landbouw. Het accent ligt op de gevolgen op bedrijfsniveau. Potentiële markt- en prijseffecten zijn niet in de analyse meegenomen. Omdat de directe betalingen op dit moment al in grote mate ontkoppeld zijn van de productie, mag worden verwacht dat directe effecten van veranderingen in deze betalingen op de markten en prijzen beperkt zullen zijn. In de slotbeschouwing wordt nog wel kort ingegaan op de gevolgen van de vergroeningsvoorstellen op de productie en prijzen van landbouwproducten.

1.4 Opzet en resultaten

In hoofdstuk 2 worden de voorstellen van de Europese Commissie (EC) in hoofdlijnen weergegeven, in het bijzonder wat betreft de onderdelen die van belang zijn voor de directe betalingen aan landbouwbedrijven. Hoofdstuk 3 geeft een uitleg van de in het onderzoek gevolgde methodiek. In hoofdstuk 4 worden, op basis van de voorstellen van de EC, de gekozen scenario's voor het onderzoek beschreven. In het hierop volgende hoofdstuk 5 wordt aangeven wat de effecten zijn van de toepassing van de gekozen scenario's. De financiële gevolgen van de scenario's worden op bedrijfsniveau gespecificeerd. Het gaat om de inkomenseffecten gemiddeld per bedrijf per bedrijfstype en per regio, in vier landbouwgebieden. Voor melkveebedrijven wordt nog specifieker op de effecten ingegaan in acht landbouwregio's en wordt ook per intensiteitsklasse het effect gegeven. De inkomenseffecten worden ook in samenhang gebracht met de bestaande inkomensniveaus van de bedrijven (inkomen uit bedrijf). In hoofdstuk 5 worden de gevolgen van de scenario's ook ruimtelijk weergegeven, aan de hand van verschilkaarten. Hoofdstuk 6 geeft in beknopte vorm de conclusies van het onderzoek weer. Verder worden beschouwende opmerkingen gemaakt bij de aannames en veronderstellingen. Ook worden, in samenhang met onder meer het geheel van de GLB-voorstellen, de uitkomsten van de studie geplaatst in een bredere context van ontwikkelingen in de landbouw en de samenleving. In deze beschouwing worden ook kwalitatief betrokken de structuurontwikkeling in de landbouw en de inpasbaarheid van het mogelijke beleid in de bedrijfsvoering en dergelijke.

2 Voorstellen Europese Commissie

2.1 Inleiding

De Europese Commissie (EC) heeft op 12 oktober 2011 voorstellen gepresenteerd voor het Europese landbouwbeleid (GLB). De voorstellen van de EC hebben betrekking op verschillende onderdelen van het GLB, waaronder de directe betalingen aan de landbouwers. Andere onderdelen van het pakket die voor de analyses in dit rapport niet van belang zijn, hebben betrekking op het marktbeleid en de marktorganisatie voor landbouwproducten, op het plattelandsbeleid en op de financiering en de uitvoering van het GLB. Wat betreft de uitgaven voor het GLB komen de voorstellen erop neer dat in de jaren 2014-2020 per jaar in totaal bijna 60 mld. euro in de EU wordt uitgegeven; het bedrag loopt in de loop van deze periode licht op. Van dit bedrag wordt ruim 45 mld. besteed aan directe betalingen en marktsteun (1e pijler) en ruim 14 mld. aan plattelandsontwikkeling (2e pijler). Binnen de 1e pijler gaat het overgrote deel, namelijk ongeveer 43 mld. euro naar directe betalingen. Al met al zijn de voorgestelde veranderingen in de omvang en samenstelling van de totale GLB-uitgaven in de EU (het GLB-budget) in de periode 2014-2020 gering ten opzichte van 2013.

Voor de voorstellen als geheel wordt verwezen naar documenten van de Europese Commissie en de reactie van het kabinet op de voorstellen (zie Literatuur en websites). Dit hoofdstuk gaat, in verband met de onderzoeksvraag van EL&I, alleen in op de voorstellen die betrekking hebben op het onderdeel directe betalingen.

2.2 Directe betalingen

Eén nieuw stelsel

De EC wil dat in de EU na 2013 in plaats van de bestaande stelsels, waaronder dat met de historische referenties per individueel landbouwbedrijf in Nederland, een nieuw 'Basis Betaling Stelsel' (BBS) wordt gehanteerd. In dit nieuwe stelsel blijven de betalingen onderhevig aan voorwaarden (cross compliance).

Het doel van het BBS is om de verschillen in de ontvangen bedragen tussen boeren, tussen regio's binnen een land en tussen lidstaten te verkleinen. Elke lidstaat is verplicht om, volgens het voorstel in 2019, een uniform bedrag per

hectare voor het gehele land of per regio te hebben vastgesteld. De overgang van het bestaande naar het nieuwe stelsel kan stapsgewijs plaats vinden.

De EC stelt verder voor om de verschillen in de bedragen per hectare tussen de lidstaten te verkleinen. De lidstaten met een bedrag lager dan 90% van het gemiddelde in de EU zullen hiertoe meer gaan ontvangen. Het verschil met 90% wordt tot het jaar 2019 met eenderde deel teruggebracht. Op langere termijn, na 2020, zou volgens de EC een complete gelijkschakeling (convergentie) van de hectarebedragen gerealiseerd moeten worden.

In het voorstel van de EC is het voor Nederland beschikbare nationale plafond voor de directe betalingen in 2020 circa 760 mln. euro (tabel 2.1). Dit betekent een daling van ruim 8% (circa 70 mln.) ten opzichte van het bedrag van circa 830 mln. euro in 2013.

Tabel 2.1	**Nationaal plafond Nederland genoemd in Artikel 6 (bedragen in mln. euro)**					
Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019 e.v. jaren
Nederland	807,0	792,1	777,3	762,5	762,5	762,5
Bron: Annex 3 van het Commissievoorstel 2011/625 final.						

Vergroening

Naast de basisbetaling ontvangt elk bedrijf een bedrag per hectare als vergoeding voor het hanteren van bepaalde landbouwmethodes die gunstig verondersteld worden te zijn voor het klimaat en het milieu. De lidstaten moeten hiervoor 30% van hun nationale enveloppe inzetten (de nationale enveloppe omvat het totale bedrag aan directe betalingen per lidstaat, dus voor Nederland circa 800 mln. euro, zie tabel 2.1). De vergroening met genoemde 30% is verplicht, maar dit deel is niet onderhevig aan aftopping, 'capping', zie verder.

Als vergroeningsmaatregelen zijn, als een 'gekoppelde' verplichting om ook de basisbetaling te ontvangen, door de EC voorgesteld:

- Het handhaven van permanent (blijvend) grasland. Hieronder wordt verstaan dat het grasland ten minste vijf jaar bestaat en in deze periode niet is opgenomen in de gewasrotatie van het bedrijf;
- Diversificatie van gewassen. Een landbouwer met meer dan 3 ha bouwland (niet het blijvend grasland) moet daarop ten minste drie gewassen telen. Geen van de gewassen mag meer dan 70% van het areaal innemen en het derde gewas moet ten minste 5% van het akkerbouwareaal innemen;
- Ecologische focusgebieden *(set aside)*. Deze dienen ten minste 7% van de oppervlakte van het bedrijf (exclusief het permanente grasland) te beslaan.

Onder deze gebieden worden onder meer verstaan de randen van percelen, heggen, bomen, braakliggend land, landschapselementen, bufferstroken en beboste grond.

Bovenstaande drie vergroeningsmaatregelen gelden niet als voorwaarde voor biologische landbouwbedrijven. De EC gaat ervan uit dat deze bedrijven al een voldoende bijdrage leveren aan het milieu om de vergoeding voor vergroening te ontvangen. In dit verband worden ook de landbouwbedrijven in Natura 2000-gebieden genoemd.

Gebieden met natuurlijke handicaps
De lidstaten mogen een aanvullend bedrag betalen vanuit de directe betalingen in gebieden met een natuurlijke handicap. Deze gebieden zijn binnen het plattelandsbeleid (2e pijler) vastgesteld, het zijn de zogenoemde LFA-gebieden (ook wel probleemgebieden genoemd). Daarnaast kunnen (artikel 46 van de voorstellen voor het Plattelandsbeleid) nog andere gebieden worden aangewezen waar specifieke beperkingen gelden vanwege het behoud van het milieu, het landschap de toeristische mogelijkheden en dergelijke. Het totaal van deze specifieke gebieden mag niet groter zijn 10% van de oppervlakte van de lidstaat. Voor de aanvullende bedragen mag maximaal 5% van de nationale enveloppe voor de directe betalingen worden besteed. Als deze mogelijkheid door een lidstaat wordt benut, gaat dat niet af van mogelijkheden voor de LFA-gebieden via het plattelandsbeleid, waarbij overigens wel in acht moet worden genomen dat overcompensatie van de nadelen niet mag optreden.

Jonge landbouwers
Voor jonge boeren, tot 40 jaar, moet de basisbetaling verhoogd worden met 25% gedurende de eerste vijf jaar van vestiging. De verhoging geldt per bedrijf met een maximum dat wordt bepaald door de gemiddelde omvang van de bedrijven in de lidstaat. In lidstaten met gemiddeld kleine bedrijven geldt als maximum 25 ha, terwijl lidstaten met gemiddeld een bedrijfsgrootte van meer dan 25 ha ten minste van 25 ha moeten uitgaan. Voor Nederland wordt overigens ook voorgesteld hiervoor uit te gaan van 25 ha per bedrijf. Dit is minder dan bijvoorbeeld in België (29 ha), Duitsland (46 ha) en Frankrijk (52 ha). Voor deze top-up voor jonge boeren mag maximaal 2% van de nationale enveloppe worden besteed. Deze top-up mag gecombineerd worden met de steun voor jonge boeren in het kader van het plattelandsbeleid.

Kleine boeren

Boeren kunnen, volgens het voorstel van de EC, gebruik maken van de 'Regeling voor kleine boeren'. Deze houdt in dat zij, ongeacht de omvang van het bedrijf, jaarlijks een bedrag tussen 500 en 1.000 euro kunnen ontvangen. Het doel van deze regeling is om de administratieve lasten te verlagen. Voor de deelnemende kleine boeren gelden minder strenge eisen wat betreft cross compliance en zij worden uitgezonderd van de vergroening. Aan deze regeling voor kleine boeren mag niet meer dan 10% van de nationale enveloppe worden besteed.

Overigens houdt het voorstel van de EC verder nog in dat er - in de regel - geen betaling mag worden verleend kleiner dan 100 euro per ontvanger of wanneer het om minder dan 1 hectare gaat. De lidstaten mogen zelf minimumdrempels vaststellen om rekening te houden met de structuur van de landbouw. Voor Nederland wordt voorgesteld (maximaal) uit te gaan van 500 euro en 2 ha als drempels. De drempel van 500 euro wordt overigens in Nederland al toegepast vanaf 2010.

Gekoppelde steun als optie

Lidstaten krijgen de mogelijkheid een deel van de nationale enveloppe gekoppeld aan een specifiek product te besteden. Dit mag hooguit 5% zijn van de nationale enveloppe wanneer in de lidstaat nu 0 tot 5% gekoppeld uit wordt betaald of hooguit 10% wanneer de gekoppelde steun nu nog meer dan 5% omvat. Het kan nog meer zijn dan 10% indien de lidstaat kan aantonen dat dat gerechtvaardigd is. De lidstaat moet goedkeuring ontvangen van de EC voor de gekoppelde betaling, indien de lidstaat meer dan 10% van de nationale enveloppe wil besteden aan gekoppelde betalingen.

In de voorstellen is een (vrij uitvoerige) lijst van producten opgenomen waarmee koppeling mogelijk is (of blijft). Hierin zijn (artikel 38 van de voorstellen) bijvoorbeeld genoemd zetmeelaardappelen, rund- en kalfsvlees en ook graan, melk en vlas. De gekoppelde steun mag alleen worden verleend aan sectoren of gebieden in een lidstaat waar bepaalde typen landbouwbedrijven of sectoren problemen ondergaan en die van bijzonder belang zijn in economisch opzicht, sociaal opzicht of voor het milieu. De steun mag worden verleend voor zover dat nodig is om de bestaande productie in de betreffende gebieden in stand te houden. De Commissie toetst ex post de aanvraag aan de hand van economische, sociale en milieucriteria.

Overdracht van 1e naar 2e pijler

De EC stelt voor dat de lidstaten de mogelijkheid krijgen om tot maximaal 10% van het geld in de nationale enveloppe over te hevelen naar de 2e pijler van het

GLB; het geld wordt dan besteed voor Plattelandsbeleid. Voor de landen die nu nog minder dan 90% van het gemiddelde bedrag per ha aan directe betalingen ontvangen, is de overheveling maximaal 5%. Voor Nederland is de overheveling (dus) maximaal 10%.

Cross Compliance
De toekenning van alle directe betalingen blijft onderhevig aan de voorwaarde ('cross compliance') dat basisregels ten aanzien van milieu, dierenwelzijn en gezondheid van dieren en planten worden gerespecteerd. Ter vereenvoudiging wordt het aantal regels waaraan moet worden voldaan verminderd. Voorgesteld is ook om de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn Duurzaam gebruik van Gewasbeschermingsmiddelen op te nemen in de cross compliance voorwaarden wanneer deze richtlijnen goed worden toegepast in alle lidstaten en de eisen voor de boeren duidelijk zijn.

Aftopping ('capping')
De EC stelt voor dat het maximumbedrag dat een landbouwer kan ontvangen 300.000 euro wordt. Daarnaast wordt een deel van de bedragen vanaf 150.000 euro afgeroomd, met 20% voor de bedragen tot 200.000; 40% van 200 tot 250.000 en 70% van 250 tot 300.000 euro. Op de afroming mogen de uitgaven voor salarissen van personeel op de betreffende landbouwbedrijven in mindering worden gebracht. De afgetopte bedragen blijven beschikbaar in de betreffende lidstaat voor Plattelandsontwikkeling.

Actieve boeren
De EC stelt voor om geen directe betalingen te verlenen aan degenen waar de directe betalingen minder dan 5% bedragen van de ontvangsten uit niet-agrarische activiteiten. Ook degenen die op de grond waarop landbouw wordt bedreven niet de vereiste minimumactiviteiten verrichten komen niet in aanmerking voor de steun. De beide voorwaarden gelden niet voor boeren die in het voorgaande jaar minder dan 5.000 euro hebben ontvangen.

Grond die voor steun in aanmerking komt
Het jaar 2014 wordt een nieuw referentiejaar voor het vaststellen van de oppervlakte grond die voor betaling in aanmerking komt ('eligible hectares'). Maar om speculatie te voorkomen stelt de EC voor om een koppeling te maken met de ontvangers van de directe betalingen in 2011; uitgegaan wordt dan van degenen die in 2011 ten minste een toeslagrecht hebben of steun hebben aangevraagd in het kader van de bedrijfstoeslagregeling. Daarnaast kan ook de grond die is

gebruikt voor de teelt van groenten, fruit en wijn in aanmerking komen voor de directe betaling. Verder kunnen ook boeren gebruik maken van uitzonderingsclausules om in aanmerking te komen voor de directe betalingen.

Overige punten

De EC stelt voor dat het 'regionale model', dat tot nu toe als keuzemogelijkheid bestond voor de verdeling van de bedrijfstoeslagen, veralgemeniseerd wordt. De regels ten aanzien van het beheer van de toeslagrechten en de nationale reserve blijven (grotendeels) gelijk aan de huidige. De vermindering van de toeslagen voor het vullen van de nationale reserve is - in de regel - maximaal 3%. Uit de nationale reserve worden met voorrang de betalingsrechten betaald voor jonge agrariërs die een bedrijf beginnen. De nationale reserve kan ook worden benut om boeren toeslagrechten te geven in specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld in sectoren of gebieden die worden geherstructureerd.

Toeslagrechten kunnen worden overgedragen, maar enkel naar een landbouwer in dezelfde lidstaat (of in de regio met dezelfde waarde van toeslagrechten binnen een land), behalve wanneer van vererving sprake is.

3 Methodiek

3.1 Gegevensbronnen

Voor de analyses en het berekenen van de effecten van de onderscheiden scenario's (zie in hoofdstuk 4) is gebruik gemaakt van gegevens van:
- de Landbouwtelling voor onder meer het aantal bedrijven, per type en regio en de oppervlakte cultuurgrond;
- Dienst Regelingen van het ministerie van EL&I voor de betalingen aan de landbouwers in 2009;
- het Informatienet van het LEI voor de resultaten en inkomens van de bedrijven, met mogelijkheden van specificatie naar onder meer bedrijfstype en regio;
- Geografisch Informatiebestand Agrarische Bedrijven (GIAB).

Vooruitlopend op de veranderingen van het GLB geldt het volgende voor Nederland (tabel 3.1).

Tabel 3.1	**Bedrijven en ontvangers van directe betalingen (2009)**			
Totaal aantal agrarische bedrijven	**Totaal landbouw areaal (ha)**	**Aantal 1e pijler ontvangers**	**Landbouw areaal behorende bij ontvangers (ha)**	**Totaal ontvangen betalingen in 2009 (€)**
76.310	1.958.110	60.440	1.843.930	803.255.900
Bron: Dienst Regelingen (2011).				

3.2 Werkwijze en rekenmethode

Algemeen
Gelet op de in hoofdstuk 1 geformuleerde vragen wordt gerekend met bedragen per hectare en per bedrijf; dit laatste is per ontvanger van de directe betaling. Op basis van de uitkomsten van de scenario's per hectare en per bedrijf worden resultaten in de vorm van directe financiële effecten per gebied, per bedrijfstype en bedrijfsgrootteklasse gegenereerd. Deze resultaten worden weergegeven in de vorm van kaartbeelden, tabellen en figuren.

Inkomen

De uitkomsten van de berekeningen met de directe betalingen per bedrijfstype en subtype respectievelijk in verschillende regio's worden gerelateerd aan het inkomen uit het bedrijf (dus niet met het totaalinkomen waarin ook het inkomen van buiten het bedrijf is opgenomen). In de meeste studies wordt voor het inkomen per type en dergelijke uitgegaan van de inkomensresultaten voortkomend uit het LEI-Informatienet (zie de website van het LEI, te vinden onder Binternet), waarbij het gebruikelijk is een gemiddeld inkomen van een aantal jaren te hanteren. Het Informatienet hanteert voor de omvang van een bedrijf een ondergrens van 25.000 euro voor de SO[1] (Standaardopbrengst of Standard Output), die veel hoger ligt dan die van de Landbouwtelling (3.000 euro). Om voor alle ontvangers van de bedrijfstoeslagen, dus ook voor de kleine bedrijven, een relatie met het inkomen te leggen wordt het inkomen berekend voor de bedrijven onder de ondergrens van het Bedrijveninformatienet van het LEI. Hiervoor wordt gewerkt met op basis van de resultaten van bedrijven uit het Informatienet berekende coëfficiënten, die het inkomen uit bedrijf per eenheid SO per productietak aangeven (zie bijlage 2). Deze wijze van berekening van het inkomen uit bedrijf is voor alle Landbouwtellingbedrijven toegepast, dus ook voor de bedrijven boven de ondergrens die het LEI hanteert. Voor de bedrijven met meerdere productietakken zijn de betreffende inkomenscoëfficiënten naar rato van de omzet toegepast.

Bedrijven, typen en regio's

Voor de analyse van de effecten zijn bedrijven ingedeeld naar bedrijfstypen, regio's en bedrijfsomvang. Als afzonderlijke bedrijfstypen zijn de zetmeelbedrijven (naast andere akkerbouwbedrijven) en de vleeskalverenbedrijven genoemd naast de meer gangbare indeling. Binnen de totale groep van graasdierbedrijven worden onderscheiden de melkveebedrijven en de overige graasdierbedrijven.

De indeling in regio's die voor alle bedrijven wordt gehanteerd is vrij grofmazig. Er zijn namelijk vier regio's in Nederland onderscheiden: zand, weide, klei en als kleinste gebied de Veenkoloniën/Oldambt. Een wat verdergaande regio-indeling, namelijk in acht gebieden, is wel gebruikt bij de indeling van de melkveebedrijven.

[1] De SO-norm is een gestandaardiseerde opbrengst per ha of per dier die met het gewas of de diercategorie gemiddeld op jaarbasis wordt behaald. Bedrijfstoeslagen en subsidies zijn niet in de normen opgenomen. Voor de SO-normen per dier en gewas zij verwezen naar: http://www3.lei.wur.nl/neg/NormenSO.aspx

Voor een verdergaande analyse van de effecten voor de melkveesector zijn de melkveebedrijven onderverdeeld naar intensiteit. Hierbij is het aantal melkkoeien per voedergewas (grasland en snijmais en dergelijke) hectare als criterium genomen. Extensieve bedrijven hebben minder dan 1,5 melkkoe/ha, de middengroep heeft een veebezetting tussen de 1,5 en 1,85 melkkoe/ha en de intensieve bedrijven hebben een veebezetting van 1,85 melkkoe/ha of hoger.

Het aantal bedrijven dat de Dienst Regelingen heeft geïnventariseerd bedraagt circa 83.000, waarvan een klein deel niet aan de Landbouwtelling heeft deelgenomen, omdat de bedrijfsomvang hiervoor te gering is. Van alle bedrijven hebben circa 71.000 bedrijven (potentieel) toeslagrechten, wanneer ook rekening wordt gehouden met telers van groenten en fruit. Uitgaande van de voorstellen van de Europese Commissie zijn de sierteeltbedrijven (bloemen, planten, bloembollen en boomkwekerij) die dus geen (potentiële) toeslagrechten hebben, niet meegerekend. Voor de glastuinbouw als geheel is eveneens verondersteld dat deze geen toeslagrechten zullen gaan ontvangen.[1]

Uitgangspunten

De uitgangspunten van elk van de gehanteerde scenario's zijn beschreven in het volgende hoofdstuk. Per scenario is hierin toegelicht welk deel (percentage) van het voor directe betalingen beschikbare bedrag (de nationale enveloppe) wordt besteed aan een bepaald doel, waarbij in essentie is uitgegaan van de voorstellen van de Europese Commissie.

In de berekeningen is als uitgangspunt genomen dat voor de directe betalingen in aanmerking komt het areaal agrarische cultuurgrond van de bedrijven die nu ook al toeslagrechten hebben (zie tabel 3.1) pus het areaal van bedrijven die groenten en fruit telen. Dit komt voor Nederland neer op een 'subsidiabel' areaal van ruim 1,8 mln. ha.

In de berekeningen is steeds het volledig beschikbare bedrag aan bedrijfstoeslagen voor Nederland volledig verdeeld over de bedrijven die hiervoor in aanmerking komen. Op basis van de gegevens van de Europese Commissie (basisbedrag 832 mln.) en een korting van 4% wordt in dit rapport gerekend met een bedrag van circa 800 mln. euro.[2] Er is geen rekening gehouden met een nationale reserve.

---

[1] In de visie van de Commissie doet de glastuinbouw (groente/fruit) in principe wel mee. Omdat het slechts om een beperkt aantal hectaren gaat verandert ook wanneer de glastuinbouw wel meegenomen zou worden het beeld zoals dat uit de hier gedane berekeningen komt niet.

[2] De Europese Commissie stelt weliswaar voor Nederland een korting van circa 8% voor, maar de Nederlandse inzet is om de korting te verlagen tot 4%.

Een deel van de (bruto)bedragen vormen de betalingen voor vergroening. Hierbij is ervan uitgegaan dat de bedrijven met kosten hebben te maken om aan de vergroeningsvoorwaarden te voldoen. Bij de drie voorwaarden wat betreft vergroening die gerelateerd zijn aan het grondgebruik - het handhaven van permanent grasland, het toepassen van vruchtwisseling op bouwland en het braak leggen van grond op bedrijven met bouwland - is uitgegaan van een vast bedrag aan kosten per hectare. In een eerdere studie (voorjaar 2011) is voor de akkerbouw uitgegaan van 70 euro per ha. In deze studie wordt voor het geheel van de kosten van de vergroeningsvoorwaarden uitgegaan van 70 euro per ha (voor elke ha van het bedrijf). Zie voor de verantwoording van dit bedrag verder het volgende hoofdstuk.

Uitgangspunt is overigens dat de voorgestelde drie vergroeningsvoorwaarden 'verplichte' voorwaarden zijn voor het verkrijgen van de basisbetaling, zoals de EC voorstelt. Dit betekent dat de basisbetaling niet los van de vergroening kan worden ontvangen.

Bij de (overigens niet in de voorstellen van de EC voorkomende optie) vergroening in de vorm van innovatieve investeringen - in duurzame stallen, precisielandbouw en dergelijke - is ervan uitgegaan dat de kosten hiervan (rente, afschrijving, onderhoud en dergelijke) na verrekening van de subsidie gecompenseerd worden door een (gelijke) verhoging van de opbrengsten respectievelijk afname van andere kosten. Per saldo is ervan uitgegaan dat deze vorm van vergroening geen inkomen oplevert; het inkomenseffect hiervan is dus 0 verondersteld. Omdat op dit moment nog een concrete invulling van deze 'groene innovatie' ontbreekt, kan nog geen robuuste schatting van het inkomenseffect worden gemaakt. In de slotbeschouwing wordt verder ingegaan op de betekenis van deze innovatieve investeringen.

Er wordt verondersteld dat de potentiële ontvangers van deze (innovatieve) vergroeningsbijdrage zogenaamde innovatieve bedrijven zijn. Aangenomen wordt dat deze bedrijven groter zijn dan 50 nge[1] (zie eerdere studie Jongeneel et al., 2011b). Wanneer het (oudste) bedrijfshoofd ouder is dan 50 jaar, wordt ook als eis gesteld dat er een opvolger aanwezig is. Verondersteld wordt dus

[1] Tot 2010 werden de Nederlandse grootte-eenheden (nge) gebruikt in de bedrijfstypering en voor de vaststelling van de bedrijfsomvang. Deze nge is gebaseerd op het brutostandaardsaldo (en zit in feite wat meer aan tegen een toegevoegde-waardebegrip dan een opbrengstbegrip). Een bedrijfsomvang van 50 nge komt overeen met een akkerbouwbedrijf met een gemiddeld bouwplan van circa 40 ha en met een melkveebedrijf van ongeveer 35 melkkoeien, inclusief bijbehorend jongvee, grasland en voedergewassen. Zie voor de nge-normen per dier en gewas: http://www3.lei.wur.nl/neg/NormenNGE.aspx

dat de overige bedrijven - dus alle bedrijven kleiner 50 nge en van de grotere bedrijven die van een ouder bedrijfshoofd zonder opvolger - dergelijke innovatieve investeringen niet zullen doen.

In een van de scenario's gaat een deel van betalingen uitsluitend naar bedrijven in specifieke gebieden, namelijk (alleen) naar de gebieden die te maken hebben met productiebeperkingen door natuurlijke handicaps (LFA- of probleemgebieden). Het gaat om ongeveer 193.000 ha landbouwgrond in met name de veenweidegebieden, de uiterwaarden, beekdalen en heuvelland. Voor de berekeningen is verondersteld dat tegenover de (extra) betaling aan de bedrijven in deze LFA-gebieden geen aanvullende voorwaarden en kosten staan.

In een van de scenario's is een van de uitgangspunten dat een deel van de beschikbare middelen gekoppeld blijft aan bepaalde producties. Dit geldt voor de percelen met zetmeelaardappelen, per ha met dit gewas (in 2009).

In enkele scenario's is een van de uitgangspunten dat een deel van de beschikbare gelden een andere bestemming krijgt. In een scenario (Innovatiemax) is verondersteld dat het gaat om het stimuleren van investeringen (as 1 van het huidige EU-plattelandsbeleid). Ook hier is, evenals bij de vergroeningsinvestering, de veronderstelling dat hiervan alleen gebruik gemaakt wordt door innovatieve bedrijven. Deze zijn groter dan 50 nge met, indien het bedrijfshoofd ouder is dan 50 jaar, een opvolger. Het (netto)effect van deze investeringen op het inkomen is ook 0 (of *pro memorie*) verondersteld.

In een ander scenario (Groenmax) is het vrijgemaakte geld bedoeld voor vergroening (natuurbeheer in weidegebieden respectievelijk voor de ecologische focusgebieden op akkerland en weidegrond). Omdat tegenover deze betaling extra verplichtingen zullen staan en normaliter met betrekking tot EU-vergoedingen de regel wordt gehanteerd dat de betaling kostendekkend moeten zijn, wordt verondersteld dat de betaling een vergoeding is die precies de extra te maken kosten dekt.

De voorstellen van de Europese Commissie over 'aftopping' en 'actieve boeren' zijn eenvoudigheidshalve niet in de verschillende scenario's betrokken; er zijn geen bedragen of percentages voor aangenomen. Indien in de EU zou worden besloten tot aftopping, dan zou het gezien de structuur van de Nederlandse landbouw overigens slechts om geringe bedragen gaan; slechts weinig bedrijven hebben een bedrag aan bedrijfstoeslagen (inclusief nog gekoppelde EU-premies) van meer dan 150.000 euro. Door de mogelijkheid van verrekening van de aan werknemers op het bedrijf uitbetaalde lonen zal in Nederland mogelijk nauwelijks iets afgetopt worden. De voorwaarden voor 'actieve' boeren leveren in Nederland naar verwachting nauwelijks of geen beperking van de toepassing van de regeling op.

Wat betreft de voorstellen voor de kleine boeren (of beter de 'kleine ontvangers') is verondersteld dat het hierbij gaat om de ontvangers van bedragen tussen 500 en 1.000 euro (de ontvangers tot 500 euro krijgen niets meer in de toekomst; in Nederland is dat overigens al vanaf 2010 het geval). De vraag is of het maken van een afzonderlijke regeling voor de kleine ontvangers invloed heeft op de hoogte van de basisbetalingen per hectare voor de 'grotere' bedrijven. Wanneer de kleine ontvangers naar evenredigheid van het deel van de middelen dat zij ontvangen agrarische grond in gebruik hebben, zou dit niet het geval zijn. Om die reden wordt in geen enkel scenario gerekend met een aftrek op de basisbetaling om te besteden voor kleine boeren (ontvangers). Informatie over het aantal 'kleine ontvangers' is te vinden in bijlage 3.

4 Scenario's voor GLB vanaf 2014

4.1 Inleiding

Rekening houdend met de voorstellen van de EC kan, vooruitlopend op de besluitvorming in de EU, worden uitgegaan van verschillende scenario's. De uitkomst van de discussie in EU-verband zal uiteindelijk met de nationale beleidskeuzes uitwijzen welk scenario de meest realistische is. De verschillende scenario's worden doorgerekend en vergeleken met de 'huidige situatie'.

Voor de berekening van de verschillen met de huidige situatie wordt uitgegaan van de situatie in een (voorlopig) eindjaar voor de overgangsperiode. Zoals de EC voorstelt, kan dit zijn: 2019. De veranderingen in elk van de tussenliggende jaren worden niet gepresenteerd. De wijze en het tempo van overgang van 'oud' naar 'nieuw' is overigens voor een deel van de bedrijven nog wel van veel belang, vooral voor de bedrijven met in de oude situatie een hoge toeslag per hectare (Jongeneel et al., 2011b).

4.2 Huidige situatie en scenario's

Huidige situatie

De 'huidige situatie' wordt gehanteerd als een eerste referentie om het EU-voorstel mee te vergelijken. De 'huidige situatie' gaat uit van het historische model. Hierbij is wel verondersteld dat er geen gekoppelde premies zijn; alles is opgenomen in de bedrijfstoeslag. Voor de bedragen per ontvanger (bedrijf) is uitgegaan van de situatie in 2009.

Bij een 'oud budget' van circa 830 mln. euro (zie ook paragraaf 2.2 over de voorstellen van de EC) is het 'nieuwe budget' na 4% korting circa 800 mln. Dit komt overeen met het totale bedrag dat in 2009 in Nederland aan directe betalingen is uitgekeerd. Bij een toepassing van een *flat rate* over de eerder gedefinieerde hectaren cultuurgrond ruim 1,8 mln. ha komt dit overeen met een bedrag van ongeveer 425 euro per ha. Dan is dus geen rekening gehouden met vergroening en andere allocaties van middelen zoals door de EC zijn voorgesteld.

Tabel 4.1	Scenario's voor de besteding van directe betalingen in Nederland (%)				
Besteding in % voor a)	**Huidige situatie**	**Naam van het scenario**			
		EU	**Inno-vatiemax**	**Groenmax**	**Basismax**
Basispremie	100	68	58	58	75
Vergroeningspremie b)	0	30	30 =(17+13)	30	20 =(17+3)
Natuurlijke handicaps	0	0	0	5	0
Jonge boeren	0	2	2	2	2
Kleine boeren	0	0	0	0	0
Gekoppelde betaling	0	0	0	0	3
Spec. bestemming c)	0	0	10	5	0
Totaal aan nieuwe bestedingen d)		32	42	42	25

a) Na algemene korting van 4%; b) Een deel hiervan is vergoeding voor kosten vergroening (70 euro per ha, ofwel circa 17 procentpunten van de vergroeningspremie); c) De specifieke bestemmingen zijn extra innovatie (bij Innovatiemax) en meer vergroening (bij Groenmax), zie voor nadere toelicht bijlage 1; d) Ten opzichte van de huidige situatie.

Scenario's

In het scenario 'EU' wordt van de voorstellen van de EC van 12 oktober 2011 de essentie gevolgd. Naast de voorgestelde vergroeningspremie (30%) wordt geld vrijgemaakt voor jonge boeren (2%). Al met al wordt 32% besteed aan deze zaken, zodat 68% overblijft voor de basispremie (zie ook *bijlage 1* voor de uitgangspunten en rekenregels).

In de daaropvolgende drie scenario's (in tabel 4.1) zijn uiteenlopende accenten aangebracht die in de discussie over de besteding van de middelen denkbaar zijn. Elk van deze drie scenario's is meer specifiek gericht op een bepaald doel. Gemeenschappelijk is wel dat in al deze drie scenario's 2% van de middelen vrijgemaakt wordt voor jonge boeren.

In het scenario 'maximaal innovatie' (of Innovatiemax) wordt een deel van de vergroeningspremie ingezet voor innovatieve investeringen. Het gaat om het deel dat overblijft na aftrek van 70 euro per ha als kostencompensatie voor het nakomen van de vergroeningsvoorwaarden. Daarnaast wordt voor innovatie ook besteed 10% van de nationale enveloppe ofwel circa 80 mln. euro. Per saldo blijft in dit scenario 58% over voor de basispremie.

In scenario 'maximaal vergroening' (of Groenmax) wordt verondersteld dat 5% van de middelen (circa 40 mln.) beschikbaar komt voor gebieden met handicaps (LFA) en dat er eveneens 5% wordt bestemd om vormen van agrarische

vergroening te stimuleren. In deze variant beloopt het totaal aan 'nieuwe bestedingen' ook op tot 42%, zodat nog 58% over blijft voor de basisbetaling.

Echter, in het scenario *'basispremie maximaal'* (of Basismax) blijven de 'nieuwe bestedingen' beperkt tot in totaal 25%. Naast een van 30% naar 20% verlaagde toedeling van geld voor vergroening, gaan er alleen nog middelen van de nationale enveloppe specifiek naar jonge agrariërs (2%) en naar (her)koppeling aan producten (3%). Per saldo blijft dan dus 75% over voor de basisbetaling. Die kan dan nog op meer dan 330 euro per ha uitkomen. Dit is dus zo'n 100 euro lager dan in de eerste referentie, het huidige beleid, maar wel (per ha) ongeveer 30 euro meer dan in de EU-variant en 80 euro meer dan in de varianten Innovatiemax en Groenmax.

Evenals bij Innovatiemax wordt bij de variant Basismax een deel van de vergroeningspremie ingezet voor innovatieve investeringen. Het bedrag dat voor innovatie overblijft (34 mln. euro), is echter in Basismax veel geringer dan in Innovatiemax (195 mln. euro). Het gaat hierbij om keuzes die mogelijk nationaal kunnen worden gedaan.[1] Bij (her)koppeling, dat als element is opgenomen in Basismax, wordt in deze berekeningen gedacht aan zetmeelaardappelen. Hiermee is rekening gehouden met de uitkomsten van onderzoek naar de effecten van de afbouw van hoge toeslagen voor specifieke bedrijfstypen (Jongeneel et al., 2011b). Gekozen is hier voor 3% koppeling omdat het hiermee gegenereerde bedrag (bijna 25 mln. euro) ruwweg overeenkomt het nu nog gekoppelde bedrag (60%) voor de zetmeelaardappelteelt in Nederland.

4.3 Verantwoording besteding naar doelen

Besteding van vergroeningsmiddelen

Uitgangspunt is dat alle bedrijven zullen voldoen aan de voorwaarden van de EC. Het geld voor vergroening (in de meeste scenario's 30% en in Basismax 20%) wordt dan naar rato besteed; op elke ha cultuurgrond wordt dan een gelijke vergroeningsvergoeding uitgekeerd. Er wordt hierbij dus verondersteld dat alle bedrijven de voorwaarden voor vergroening respecteren. Er blijft dus geen geld

[1] Strikt gezien laat de Europese Commissie deze keuze in de huidige voorstellen (nog) niet toe. De Nederlandse inzet is erop gericht om deze keuzes wel mogelijk te maken en daarmee extra ruimte te creëren voor groene innovatie-investeringen gefinancierd vanuit eerstepijlergelden en daarmee de vergroeningsparagraaf een ambitieuzer en op de langere termijn gerichte invulling te geven.

onbenut. De veronderstelling is dat bedrijven de voorwaarden zullen nakomen, omdat anders de gehele toeslag vervalt.

Wel is in 2 scenario's (Innovatiemax en Basismax) gerekend met het reserveren van een deel van de middelen voor vergroening (zie ook bijlage 1). Dit deel wordt ingezet voor innovaties (stimuleren van bepaalde investeringen, duurzaamheid). Het gereserveerde deel betreft het bedrag van de vergroeningspremie, dat hoger uitkomt dan de veronderstelde kosten van 70 euro per ha.

Deze invulling staat dan los van middelen die in het scenario Innovatiemax worden ingezet voor verduurzamingsinvesteringen op de bedrijven groter dan 50 nge, zoals eerder omschreven. Dit zijn circa 25.000 bedrijven die samen ongeveer 1,25 mln. ha in gebruik hebben; de gemiddelde oppervlakte van circa 50 ha van deze bedrijven is ongeveer het dubbele van alle toeslagontvangers.

Kosten van vergroening

In de berekeningen in dit rapport wordt, in alle varianten, als kosten van de voorgestelde vergroeningsmaatregelen voor de ontvangende landbouwbedrijven uitgegaan van een bedrag van 70 euro per hectare (van het totale bedrijf). De onderbouwing hiervan is als volgt.

In eerste instantie is (vooral) gekeken naar de mogelijke kosten van het niet benutten, braak laten liggen en dergelijke, van een deel van de grond (7%). In de regel zal op de bedrijven hiervoor gekozen worden voor het laten vervallen van een deel van de teelt van de gewassen met een relatief laag saldo, dit is bijvoorbeeld graan. Waar mogelijk wordt verder gekozen voor het buiten gebruik houden van minder goed bruikbare grond ('marginale grond'). Het braak laten liggen van grond gaat in de regel dus niet ten koste van de teelt van gewassen met hogere saldi, zoals in de Nederlandse akkerbouw aardappelen, suikerbieten, groenten en dergelijke. Genoemd bedrag van 70 euro komt overeen met 7% van een gemiddeld saldo voor de lager renderende gewassen van 1.000 euro per ha. Het braak leggen van grond heeft geen andere financiële effecten; verondersteld is dat de vaste kosten van het bedrijf per ha gelijk blijven.

Uitgangspunt is dat het bedrag van 70 euro per hectare (impliciet) ook als kosten geldt voor de andere voorwaarden op het gebied van vergroening, namelijk het handhaven van permanent grasland en de vereiste vruchtwisseling op bouwland. Het handhaven van permanent grasland is in veel gebieden, denk aan veenweidegebieden, logisch vanuit de natuurlijke omstandigheden; het telen van andere gewassen is hier bedrijfseconomisch vrijwel niet mogelijk. In die gevallen zijn er geen kosten aan het permanent houden van grasland verbonden. In andere gebieden in Nederland kan de verplichting om grasland permanent te laten zijn, net zo goed als het moeten voldoen aan bepaalde vruchtwisselingsvoor-

waarden voor bouwland, wel als een kostenpost worden beschouwd. Immers, het grondgebruik (bouwplan) kan dan niet in alle gevallen worden geoptimaliseerd op het bedrijf. De indruk is echter vooralsnog dat die kosten in de praktijk laag zullen zijn; bedrijven weten door samenwerking, grondruil en dergelijke in de regel wel aan die voorwaarden te voldoen en in de Nederlandse akkerbouw bestaat het bouwplan van de meeste bedrijven nu al uit drie of meer gewassen.

De grootste groep bedrijven met mogelijke problemen bij het voldoen aan de voorwaarde van vruchtwisseling zijn (waarschijnlijk) de rundveebedrijven met overwegend grasland en daarnaast (alleen) een areaalsnijmais als voedergewas (bijvoorbeeld op een kwart van de totale bedrijfsoppervlakte); een derde gewas ontbreekt dan veelal op deze bedrijven. Grasland zal op deze bedrijven bovendien voor een deel permanent en voor een deel tijdelijk zijn. Afhankelijk van de verdeling tussen permanent en tijdelijk grasland kan het voldoen aan de eisen van maximaal 70% voor het grootste en minimaal 5% voor het kleinste gewas op dergelijke bedrijven 'problemen' opleveren, respectievelijk tot kosten leiden.

De gehanteerde methodiek voor de bepaling van het bedrag van 70 euro per ha is dus in eerste instantie een inschatting van het verlies aan saldo (per ha) als gevolg van het braak leggen van een gedeelte van de landbouwgrond (7% ecologisch focusgebied). Rekening wordt gehouden met het zogenaamde *slippage*-effect. Dit houdt in dat waarschijnlijk de minst productieve gronden worden braak gelegd. Hierdoor wordt de opbrengstderving geminimaliseerd. De braak legging gaat vooral ten koste van de minst-renderende gewassen in het bouwplan. Voor grasland is voor de eenvoud gewerkt met eenzelfde bedrag als voor de akkerbouw.

Natuurlijke handicaps

De oppervlakte van de gebieden die hier onder vallen voor vergoeding is (als oppervlakte cultuurgrond) ruim 190.000 ha (zie tabel 3.2). Dit is dus circa 10% van de cultuurgrond. Bij een 'opslag' van iets meer dan 200 euro per ha (wanneer dat in de LFA-gebieden ook in het geheel ook subsidiabele grond is), is dan 40 mln. euro nodig. Dit is 5% van de nationale enveloppe, zoals is toegepast in een van de scenario's (Groenmax).

Jonge boeren

Nagegaan kan worden hoeveel bedrijven per jaar worden overgenomen en hoeveel ha grond hierbij is betrokken.[1] Stel bijvoorbeeld dat dit er per jaar 1.000 zijn. Omdat het gaat om 5 jaar per jonge boer, zou 125.000 ha (5.000 x het door de EU gestelde maximum van 25 ha) in de regeling kunnen vallen. Bij een plus van 25% op de basisbetaling gaat het om 25% van bijvoorbeeld 300 euro = 75 euro per ha, dus 1.875 euro per bedrijf. In totaal zou het dan gaan om bijna 10 mln. euro. Dit kan op termijn gelden.

Voor de eerste jaren geldt echter dat moet worden uitgegaan van het bestaande aantal jonge boeren. Dit zijn volgens de voorstellen van de EC ondernemers jonger dan 40 jaar. Uitgaande van het aantal van ruim 7.000 door de Landbouwtelling geregistreerde jonge boeren (zie ook tabel bijlage 3) kan een reservering van 2% van de nationale enveloppe (dus zo'n 16 mln. euro) voor deze doelgroep verantwoord zijn.

Gekoppelde betalingen

Een in Nederland gekoppelde steun van 5% van de nationale enveloppe, zoals op basis van de voorstellen van de EC mogelijk is, zou neerkomen op een bedrag van circa 40 mln. euro. Dit bedrag kan worden gezien in relatie tot de nu betaalde gekoppelde steun. Voor zetmeelaardappelen (60% was gekoppeld[2]) ging het de afgelopen jaren om circa 25 mln. euro gekoppelde steun. Voor vleeskalveren (slachtpremies) ging het om ongeveer 40 mln. euro per jaar. Dit geeft aan dat met genoemde 40 mln. euro voor gekoppelde steun zowel voor de zetmeelaardappelen als voor de vleeskalveren een gekoppelde bijdrage zou kunnen worden verleend, maar voor beide sectoren wel op een wat lager niveau dan het geval is geweest.

---

[1] Informatie uit de landbouwtelling over bedrijfsopvolging (LTC, 2011, tabel 24a) geeft aan dat er (in 2008) op ruim 12.000 bedrijven met een bedrijfshoofd ouder dan 50 jaar een of meer opvolgers zijn; overigens ontbreekt echter op bijna 32.000 bedrijven met een bedrijfshoofd vanaf 50 jaar een opvolger.

[2] Tot een gedeeltelijke ontkoppeling van de zetmeelsteun werd besloten bij de hervorming van het GLB in 2003 (De Bont et al., 2003, p. 17). Besloten werd toen tot omzetting van de steunregelingen voor aardappelzetmeel in een bedrag van 110,54 euro per ton, waarvan 40% wordt opgenomen in de bedrijfstoeslag. Hierdoor bleef 60% vande toeslag gekoppeld aan de teelt. Overigens werd bij het toepassen van kortingen, zoals modulatie, wel het gehele bedrag in acht wordt genomen. Het specifieke beleid voor aardappelzetmeel, met een minimumprijs voor de telers van zetmeelaardappelen, productierestituties en de productiequota, bleef voorlopig nog wel gehandhaafd (zie ook de Bont et al., 2007b). Deze instrumenten vervallen, op basis van de besluiten van de Health Check van het GLB, met ingang van de campagne 2012/2013. Zie ook: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:030:0001:0015:NL:PDF

In een van de scenario's (Basismax) is alleen een koppeling gelegd met zetmeelaardappelen. Er is dus niet gekozen voor 'herkoppeling' van de steun voor vleeskalveren, omdat de effecten van de afbouw van de hoge toeslagen voor vleeskalveren worden gemitigeerd door lagere kosten voor de aankoop van nuka's enerzijds en door hogere opbrengstprijzen van de vleeskalveren anderzijds (Jongeneel et al., 2011b). De effecten van deze ontkoppeling worden dus grotendeels door andere partijen (melkveehouders en consumenten) in de keten opgevangen. Dit is volgens Jongeneel et al. niet het geval bij aardappelzetmeel.

Kleine boeren, kleine ontvangers

Volgens de impact studie van de EC (p. 64) heeft in Nederland (uitgaande van FSS in 2007), bij een gemiddeld areaal per bedrijf van ongeveer 25 ha, bijna 30% van de bedrijven een oppervlakte tot 5 ha. Zou voor de 'kleine boerenregeling' (of beter de regeling voor de 'kleine ontvangers') in Nederland het maximumbedrag op 1.000 euro per ontvanger (bedrijf) worden gesteld, dan valt bijna een kwart van alle ontvangers onder deze regeling. Het beslag van de regeling op het budget (nationale enveloppe) is echter zeer laag, namelijk omstreeks 1%.

Omdat de 'kleine ontvangers' ook grond gebruiken (mogelijk ook 1% van het subsidiabele areaal), zou er geen aftrek hiervoor op de basispremie per ha voor de 'gewone boeren' hoeven te volgen; daarom is de post 'kleine ontvangers' in elk van de scenario's op 0 gezet. De ontvangers van bedragen tot 500 euro zijn, zoals eerder vermeld, in Nederland vanaf 2010 al van de tegemoetkoming uitgesloten.

Actieve boeren

Er wordt niet van uitgegaan dat door de Europese Commissie voorgestelde definitie (zie paragraaf 2.2) in Nederland het aantal ontvangers van de directe betalingen zal verminderen. De definitie heeft dus geen effect op de berekeningen. In de scenario's is hiervoor dan ook geen rekenregel opgenomen.

5 Financiële effecten van scenario's

5.1 Inleiding

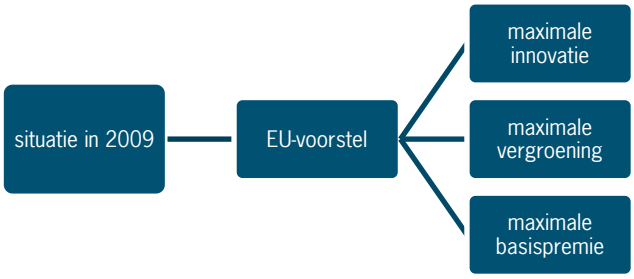
In dit hoofdstuk worden de (directe) financiële effecten van de vier onderscheiden scenario's inzichtelijk gemaakt, vooral op bedrijfsniveau. Bij deze financiële effecten wordt per groep van bedrijven - de bedrijven worden ingedeeld naar type of naar regio of naar bedrijfsomvang - ook het (berekende) gemiddelde inkomensniveau aangegeven. Hierdoor kunnen de effecten van de toeslagveranderingen ook vanuit die optiek worden beoordeeld. De resultaten van de berekeningen per scenario worden onder meer besproken per bedrijfstype en per regio.

De financiële effecten van de scenario's worden in twee stappen zichtbaar gemaakt (zie figuur 5.1):

- De eerste is de vergelijking van de huidige situatie (historische referentie) naar de toepassing van het eerder beschreven EU-scenario, in paragraaf 5.2.
- De tweede houdt in dat de andere drie scenario's (Innovatiemax, Groenmax en Basismax) vergeleken worden met de uitkomst van het EU-scenario, in paragraaf 5.3.

In de analyses wordt ook ingegaan op de verdeling van de middelen voor het stimuleren van duurzaamheidinvesteringen op de bedrijven.

Figuur 5.1 **De doorgerekende scenario's in volgorde**



5.2 Van huidige situatie naar EU-scenario

Het effect van een overgang van het bestaande stelsel van bedrijfstoeslagen naar de in hoofdstuk 4 beschreven EU-variant wordt hierna besproken. De EU-variant houdt in essentie de toepassing van een gelijk toeslagbedrag per hectare in, waarvan een deel voor vergroening is vastgesteld, terwijl 2% afzonderlijk is bestemd voor jonge agrariërs. De effecten van een overgang naar het EU-scenario zijn onder meer geanalyseerd per bedrijfstype en per regio.

Per bedrijfstype
Voor de akkerbouwbedrijven (zonder zetmeelbedrijven) is het (directe) effect van de overgang naar het EU-scenario gemiddeld licht positief, namelijk gemiddeld bijna 2.000 euro bij een gemiddeld inkomen van 34.000 euro (tabel 5.1). Voor de specifieke groep van zetmeelbedrijven echter resulteert dit scenario in een duidelijke inkomensdaling, van bijna 19.000 euro ofwel met ruim 40%. Voor de melkveeveebedrijven is het effect gemiddeld ook negatief, maar minder sterk (7.000 euro ofwel bijna 15% van het inkomen). Het grootste negatieve effect ondergaan de vleeskalverenbedrijven, gemiddeld met 36.000 euro. Dit bedrag is bijna gelijk aan het inkomen uit bedrijf tot nu toe.

Tabel 5.1	Inkomenseffect EU-variant naar bedrijfstype (bedragen x 1.000 euro per bedrijf) a) b)								
Bedrijfstype	**Akkerbouw**	**Zetmeel**	**Melkvee**	**Vleeskalveren b)**	**Overig graasdier**	**Hokdier**	**Tuinbouw**	**Gemengd**	**Totaal**
Aantal bedrijven	11.030	1.170	18.440	1.210	21.580	5.360	4.010	8.200	70.990
Aantal hectaren	35	71	46	13	12	8	12	23	26
Inkomen	34	45	49	38	2	28	28	20	26
Referentietoeslag a)	10,5	43,9	23,4	41,2	2,8	2,5	1,0	8,7	11,2
Inkomenseffect EU	1,8	-18,8	-6,9	-36,4	1,4	0,6	3,5	-0,5	-1,8

a) Referentietoeslag is de bedrijfstoeslag in het referentiejaar 2009; b) Bij de berekening van deze bedragen is geen rekening gehouden met de mogelijke afwenteling van effecten naar andere schakels in de keten en naar de consument. Mogelijkheden voor die afwenteling lijken er vooral te zijn voor de vleeskalverenhouderij (Jongeneel et al., 2011b).
Bron: LEI.

Voor de meeste andere bedrijfstypen (overige graasdier-, hokdier-, tuinbouwbedrijven[1]) zijn de effecten gemiddeld positief. Voor de tuinbouwbedrijven gaat de overgang gepaard met een, vergeleken met het effect voor andere bedrijfstypen, groot positief effect, van 3.500 euro. Voor de gemengde bedrijven echter is de overgang gemiddeld licht negatief.

Voor alle bedrijven gemiddeld heeft de EU-variant ten opzichte van het huidige beleid een lichte inkomensdaling tot gevolg (1.800 euro). Deze is het gevolg van het in rekening brengen van de kosten van vergroening (70 euro per ha, voor elke ha van het bedrijf).

De allocatie van 2% van de middelen voor jonge agrariërs heeft een beperkt effect voor de verdeling naar bedrijfstypen. Het aantal bedrijven met een jonger bedrijfshoofd is ruim 7.000, ofwel 10% van alle bedrijven. Alleen onder melkveehouders, vleeskalverenhouders, intensieve veehouderijbedrijven en de tuinbouwbedrijven is dat aandeel hoger. Deze bedrijfstypen 'profiteren' dus relatief van deze regeling.

[1] Verondersteld is, zie ook hoofdstuk 4.3, dat alle potentiële ontvangers van de toeslagen voldoen aan de randvoorwaarden van vergroening en cross compliance.

Per gebied

Tussen de vier onderscheiden regio's zijn de verschillen aanzienlijk wat betreft de gemiddelde effecten per bedrijf van de doorgerekende scenario's. De overgang naar het EU-scenario levert alleen een fors negatief effect, van gemiddeld meer dan 10.000 euro per bedrijf, op in de kleinste van de vier regio's, namelijk het gebied Veenkoloniën/Oldambt (tabel 5.2). Dit houdt verband met de zetmeelbedrijven in dit gebied; ongeveer 40% van alle bedrijven in dit gebied behoren tot dit type. In de uitgangssituatie (referentie) hebben de bedrijven in dit gebied gemiddeld ook veruit de hoogste toeslag. Deze daalt ook in relatief opzicht fors, met omstreeks 40%.

Een veel geringer, gemiddeld negatief effect per bedrijf van ruim 3.000 euro ondervinden de zandgebieden. Hier zijn naast veel, vaak intensievere melkveebedrijven, ook de meeste vleeskalverenbedrijven gelokaliseerd. Een klein negatief effect heeft de overgang voor de weidegebieden en voor de kleigebieden. In de kleigebieden zijn de akkerbouwbedrijven meer dan evenredig vertegenwoordigd. Dit is mede een reden voor het zeer beperkte effect gemiddeld per bedrijf. In de weidegebieden zijn naast de melkveebedrijven veel overige graasdierbedrijven te vinden, mede waardoor het gemiddeld negatieve effect van de melkveebedrijven nagenoeg wordt gecompenseerd.

Tabel 5.2	Inkomenseffect EU-variant naar regio (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)				
Gebied	**Zand-gebieden**	**Weide-gebieden**	**Veen-koloniën**	**Klei-gebieden**	**Totaal**
Aantal bedrijven	32.710	14.020	1.680	22.580	70.990
Aantal hectaren	19	31	49	33	26
Inkomen	21	26	34	32	26
Referentietoeslag	9,7	11,7	27,8	11,8	11,2
Inkomenseffect EU	-3,1	-0,7	-10,7	-0,1	-1,8
Verdeling naar bedrijfstype per gebied (%)					
Akkerbouw	11	6	11	28	16
Zetmeel	1	0	39	1	2
Melkvee	24	39	13	22	26
Vleeskalveren	3	1	0	0	2
Overige graasdieren	30	39	20	26	30
Hokdier	14	2	4	2	8
Tuinbouw	4	6	1	9	6
Gemengd	14	7	12	11	12

Bron: LEI.

Naar bedrijfsomvang

Bij een indeling van bedrijven naar grootte (gemeten in SO[1]) blijkt dat de effecten van de overgang van het huidige stelsel naar het EU-scenario zeer verschillend zijn. De in aantal grootste groep bedrijven, namelijk de kleinere bedrijven (tot 150 SO[2]), ondervindt als enige een gemiddeld positief effect, dat overigens gering is (tabel 5.3). In deze groep zijn de overige graasdierbedrijven en de akkerbouwbedrijven meer dan evenredig aanwezig. Voor de groep van 'middengrote' bedrijven (van 150-250 SO) is het effect al duidelijk negatief (gemiddeld

[1] De SO-norm is een gestandaardiseerde opbrengst per ha of per dier die met het gewas of de diercategorie gemiddeld op jaarbasis wordt behaald. Bedrijfstoeslagen en subsidies zijn niet in de normen opgenomen. Voor de SO-normen per dier en gewas, zie: http://www3.lei.wur.nl/neg/NormenSO.aspx

[2] Bij een gemiddeld bouwplan gaat het hierbij om akkerbouwbedrijven tot circa 50 ha. Voor melkveebedrijven gaat het bij bedrijven tot 150 SO om bedrijven tot circa 40 melkkoeien met bijbehorend jongvee, grasland en voedergewassen.

-3.600 euro, ofwel bijna 10% van het inkomen). In deze groep zijn de melkvee-bedrijven relatief sterk vertegenwoordigd.

Naarmate de bedrijfsomvang toeneemt, neemt ook het negatieve effect van de EU-variant toe, zij het dat dit vrij geleidelijk verloopt. Dit hangt samen met de samenstelling van de groepen bedrijven in een grootteklasse. Doordat in de groep 'grote' bedrijven (groter dan 500 SO) relatief veel hokdierbedrijven en tuinbouwbedrijven te vinden zijn, is het gemiddelde negatieve effect (-9.000 euro) nog redelijk beperkt. De tuinbouwbedrijven en de hokdierbedrijven afzonderlijk ondergaan namelijk positieve effecten van de overgang naar de EU-variant (zie voorgaande tabel 5.2). In vergelijking tot het inkomen is het negatieve effect het grootst voor de bedrijven van 250-500 SO; hier is het gemiddelde effect juist meer dan 10% van het gemiddelde inkomen.

Tabel 5.3 **Inkomenseffect EU-variant naar omvangklassen a) (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)**

Bedrijfsomvang	**<150**	**150-250**	**250-500**	**>500**	**Totaal**
Aantal bedrijven	43.450	11.560	11.210	4.760	70.990
Aantal hectaren	13	39	52	55	26
Inkomen	7	38	59	92	26
Referentietoeslag	4,1	17,5	25,0	28,6	11,2
Inkomenseffect EU	0,6	-3,6	-6,6	-9,0	-1,8
Verdeling naar bedrijfstype per SO-klasse (%)					
Akkerbouw	20	10	8	6	16
Zetmeel	2	2	1	1	2
Melkvee	9	64	56	16	26
Vleeskalveren	1	1	3	10	2
Overige graasdieren	48	3	2	2	30
Hokdier	2	7	15	40	8
Tuinbouw	5	6	6	9	6
Gemengd	13	6	10	16	12

a) Omvang per bedrijf in 1.000 euro SO (Standaard Opbrengst).
Bron: LEI.

Spreiding inkomenseffect

Voor de meeste bedrijven (bijna 50.000 van de ruim 70.000) is het effect van de overgang naar de EU-variant als vrij beperkt aan te merken, namelijk kleiner dan 5.000 euro, positief of negatief (tabel 5.4). Voor bijna 12% van de bedrijven

echter is het negatieve effect van de EU-variant meer dan 10.000 euro. In deze groep van 'grote verliezers' zijn vooral melkvee-, vleeskalveren- en zetmeelbedrijven sterk vertegenwoordigd. De melkveebedrijven domineren ook in de groep van bedrijven met een verlies van 5.000 tot 10.000 euro. Aan de andere kant is voor ruim 3% van de bedrijven het positieve effect groter dan 10.000 euro. In de groep met de 'grote winnaars' zijn vooral veel akkerbouwbedrijven te vinden en daarnaast ook relatief veel tuinbouwbedrijven.

Tabel 5.4 **Inkomenseffect EU variant naar inkomenseffect (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)**

Inkomenseffect (x 1.000 euro)	**<-10**	**-10-5**	**-5 -+5**	**5-10**	**>10**	**Totaal**
Aantal bedrijven	8.400	6.140	49.480	4.540	2.440	70.990
Aantal hectaren	56	43	15	37	88	26
Inkomen	65	42	14	32	81	26
Referentietoeslag	42,7	22,5	4,9	6,4	12,1	11,2
Inkomenseffect EU	-22,9	-7,3	0,6	6,9	19,1	-1,8
Verdeling naar bedrijfstype per effect-klasse (%)						
Akkerbouw	3	6	17	24	33	16
Zetmeel	8	4	1	0	0	2
Melkvee	65	75	15	10	12	26
Vleeskalveren	11	2	0	0	0	2
Overige graasdieren	5	5	38	34	26	30
Hokdier	1	1	10	5	2	8
Tuinbouw	0	0	6	13	12	6
Gemengd	7	7	13	13	15	12

Bron: LEI.

Gerelateerd aan het inkomen van de bedrijven komt het effect van de EU-variant voor de groep 'grote verliezers' neer op meer dan een halvering van toeslag. Deze gaat gemiddeld van ruim 40.000 euro naar omstreeks 20.000 euro. Voor de bedrijven met een negatief effect van tussen 5.000 en 10.000 euro daalt het inkomen ook relatief sterk, met ongeveer eenderde deel gemiddeld.

Naar intensiteit melkveebedrijven

Naarmate melkveebedrijven intensiever zijn (intensiteit is hier gedefinieerd in melkkoeien per ha gras en overige voedergewassen), is in de regel de bedrijfstoeslag van het bedrijf in de oude situatie (historische referentie) hoger geweest;

voor melkveebedrijven is de oorspronkelijke melkpremie die was gekoppeld aan het melkquotum de belangrijkste bron voor de huidige bedrijfstoeslag. Gemiddeld voor alle melkveebedrijven houdt de overgang naar het EU-scenario een verlaging van de bedrijfstoeslag in (zie ook eerder).

De daling van de toeslag is duidelijk het grootst bij de meest intensieve bedrijven, met meer dan 1,85 melkkoe per ha (tabel 5.5). In het EU-scenario is hier het negatieve effect gemiddeld groter dan 12.000 euro per bedrijf. Bij een inkomen van bijna 60.000 euro gaat het om een effect van ruim 20%. Voor de beide groepen minder intensieve melkveehouders, die gemiddeld lagere inkomens hebben, zijn de inkomenseffecten niet alleen absoluut, maar ook relatief kleiner (zie ook Jongeneel et al., 2011b).

Tabel 5.5 **Inkomenseffect EU-variant naar intensiteit melkveebedrijven (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)**

Veedichtheid (melkkoe per ha)	**<1.5**	**1.5 tot 1.85**	**>1.85**	**Totaal**
Aantal bedrijven	5.960	6.310	6.130	18.400
Aantal hectaren	50	48	41	46
Aantal melkkoeien	61	79	90	77
Idem per ha voedergewas	1,2	1,7	2,3	1,7
Inkomen	36	51	59	49
Referentietoeslag	19,4	23,9	26,8	23,4
Inkomenseffect EU	-1,7	-6,7	-12,4	-7,0

Bron: LEI.

Naar regio melkvee

Tussen de voor de melkveebedrijven onderscheiden acht regio's in Nederland lopen de effecten (per gemiddeld melkveebedrijf) van het EU-scenario vrij sterk uiteen (tabel 5.6). In elk van de regio's is het effect negatief. De melkveebedrijven in het Utrechts-Hollands weidegebied ondervinden gemiddeld de kleinste effecten, ruim 2.000 euro negatief. Oorzaak is dat de bedrijven in dit gebied een relatief lage veebezetting hebben (ruim 1,5 melkkoe per ha gras en voedergewas). In het Zuidelijk veehouderijgebied met een veel hogere veebezetting (ruim 2 melkkoe/ha) zijn de effecten van het EU-scenario het grootst, gemiddeld bijna 13.000 euro negatief. Dit is bijna een kwart van het inkomen van 56.000 euro; de bedrijven in dit gebied zien de toeslagbedragen bijna halveren. Het negatieve effect voor de melkveebedrijven in Veenkoloniën/Oldambt is gemiddeld ook nog groter dan 10.000 euro. Reden hiervoor is dat melkveebedrijven in Veenkoloniën/Oldambt in oppervlakte en aantal melkkoeien gemiddeld duidelijk groter

zijn dan in andere gebieden. Het gemiddelde inkomen op de melkveebedrijven in de Veenkoloniën is overigens ook duidelijk hoger dan in de andere gebieden en het toeslag bedrag blijft ook nog meer dan 20.000 euro na de verandering.

Tabel 5.6	**Inkomenseffect EU-variant naar regio melkvee bedrijven (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)**							
Gebied	**Veenkoloniën en Oldambt**	**Noordelijk Weidegebied**	**Oostelijk Veehouderijgebied**	**Centraal Veehouderijgebied**	**Westelijk Holland**	**Hollands/Utrechts Weidegebied**	**Rivierengebied**	**Zuidelijk Veehouderijgebied**
Aantal bedrijven	650	4.520	4.490	840	950	1.810	810	2.420
Aantal hectaren	65	54	41	33	46	42	47	38
Aantal melkkoeien	98	83	72	55	69	67	72	81
Idem per ha voedergewassen	1,6	1,5	1,8	1,7	1,5	1,6	1,6	2,2
Inkomen	66	50	46	34	42	39	46	56
Referentietoeslag	33,6	23,8	22,9	16,1	19,2	17,3	22,0	26,4
Inkomenseffect EU	-10,6	-4,6	-8,6	-4,3	-3,0	-2,3	-5,5	-12,8
Bron: LEI.								

Resumé

De analyse in de voorgaande paragraaf laat zien dat de overgang van het huidige stelsel van toeslagen naar een EU-variant aanzienlijke consequenties heeft voor het inkomen van een deel van de bedrijven. Omdat gerekend is met kosten vanwege de voorwaarden van vergroening, is gemiddeld per bedrijf het effect vrij licht negatief (1.800 euro). De bedrijven met een voordeel bij deze overgang zijn vooral akkerbouw- en tuinbouwbedrijven, terwijl telers van zetmeelaardappelen, vleeskalverenhouders en (intensievere) melkveebedrijven vooral een groot nadeel van de overgang ondervinden. In de volgende paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt of en in hoeverre met het toepassen van andere scenario's (of varianten) dat beeld wijzigt.

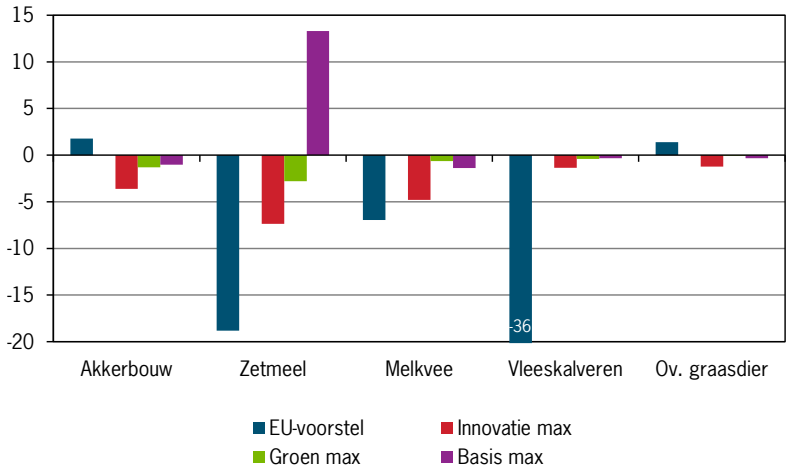
5.3 Vergelijking andere scenario's met EU-scenario

In het EU-scenario zijn de allocatie van 30% voor vergroening met het in rekening brengen van 70 euro per ha als vergroeningskosten de enige bijzonderheid, naast de toepassing van een gelijke hectaretoeslag en de allocatie van 2% van de middelen voor jonge agrariërs, die ook in de andere scenario's zijn terug te vinden. In de drie andere scenario's wordt de toedeling van de toeslagmiddelen en het (directe) inkomenseffect verder nog beïnvloed door:

- *in het scenario Innovatiemax*
  Het afromen/bestemmen van middelen voor innovatie, in dit scenario gaat het in totaal om bijna 200 mln. euro (115 mln. via vergroening en 80 mln. als specifieke bestemming). Het gehele bedrag van bijna 200 mln. euro wordt benut voor het stimuleren van duurzame investeringen. In de berekeningen worden geen (positieve) baten aan deze investeringen verbonden. In de praktijk zullen de betreffende bedrijven het merendeel van de kosten van deze investeringen zelf moeten dragen;
- *in het scenario Groenmax*
  Het bestemmen van extra middelen voor vergroening, in dit scenario gaat het om 80 mln. euro (40 mln. voor de LFA-gebieden en 40 mln. voor agrarisch natuurbeheer/ecologische focusgebieden). De eerste 40 mln. betreft een herverdeling binnen de landbouw van de bedrijven in de 'gewone gebieden' naar de LFA-gebieden. Deze herverdeling heeft gemiddeld over alle bedrijven geen inkomenseffect. Bij de tweede 40 mln. euro is de veronderstelling echter wel dat hieraan een daaraan gelijke inkomensderving gekoppeld is. Dit heeft te maken met de kosten voor het landbouwbedrijf van het gevraagde agrarisch natuurbeheer;
- *in het scenario Basismax*
  Het van de vergroening afgeroomde bedrag voor innovatie is hier circa 35 mln. euro, dus veel lager dan in het scenario Innovatiemax. Daarnaast wordt 3% (24 mln. euro) herverdeeld ten behoeve van de aardappelzetmeelteelt.

Gemiddeld gaan alle ruim 70.000 bedrijven in elk van de drie bovenstaande scenario's er meer in inkomen op achteruit dan in het EU-scenario. Het negatieve effect van 1.800 euro in het EU-scenario loopt op met 2.800 euro in Innovatiemax (tot -4.600 euro). De toename van het negatieve effect is kleiner bij de andere varianten, namelijk met 600 euro in Groenmax en met 500 euro in de variant Basismax.

Figuur 5.2 **Inkomenseffecten van de EU-variant ten opzichte van de referentiesituatie (2009) en van de drie andere varianten ten opzichte van de EU-variant (bedragen in 1.000 euro per bedrijf)**



Bron: LEI.

Voor de akkerbouwbedrijven levert Innovatiemax (ten opzichte van het EU-scenario) gemiddeld een negatief effect op van 3.600 euro; Groenmax van 1.400 en Basismax van 1.000 euro (zie figuur 5.2). In directe zin (dus zonder rekening te houden met de te verwachten positieve effecten van de investeringssubsidie) is de EU-variant dus het meest aantrekkelijk voor de akkerbouwbedrijven, gevolgd door Basismax.

Voor de zetmeelbedrijven echter gaat het om aanzienlijk grotere verschillen in effect van de onderscheiden varianten. Basismax is voor deze bedrijven door de koppeling van 3% aan de aardappelzetmeelteelt verreweg het aantrekkelijkst; het negatieve inkomenseffect wordt gemiddeld per bedrijf ruim 13.000 euro kleiner dan in de EU-variant. Per saldo blijft echter het effect ook in de variant

Basismax nog wel negatief[1] voor de zetmeelbedrijven. Echter, door Innovatiemax en Groenmax neemt het negatieve effect nog wel met ruim 7.000 euro respectievelijk met ongeveer 3.000 euro toe ten opzichte van de EU-variant.

Voor de melkveebedrijven is, na de EU-variant, de Groenmax het meest aantrekkelijk in directe zin. Reden hiervan is dat een belangrijk deel van de middelen voor de LFA-gebieden een bestemming vindt bij melkveebedrijven. Van belang is verdere dat de 40 mln. voor agrarisch natuurbeheer vooral bij (grondgebonden) veehouderijbedrijven terechtkomt. Om die reden is ook voor de overige graasdierbedrijven gemiddeld de Groenmaxvariant nagenoeg even aantrekkelijk als de EU-variant. Ook in de meest onaantrekkelijke variant (Innovatiemax) voor de overige graasdierbedrijven is het effect voor deze bedrijven gemiddeld nog (licht) positief.

De vleeskalverenbedrijven hebben in alle vier scenario's te rekenen met een fors (direct) negatief inkomenseffect. In alle gevallen is dat gemiddeld per bedrijf omstreeks 37.000 euro. De directe voor- of nadelen van een bepaalde scenariokeuze zijn voor de vleeskalverenbedrijven dus gering. Een dergelijk bedrag als (direct) effect is om en nabij 90% van het inkomen van de vleeskalverenbedrijven.

Voor de hokdierbedrijven (intensieve veehouderij) en ook de tuinbouwbedrijven lopen de directe effecten van de verschillende scenario's overigens ook weinig uiteen. Dat hangt ook samen met de gemiddeld beperkte oppervlakte van deze bedrijven. Voor de tuinbouwbedrijven blijft het effect in alle varianten gemiddeld positief en voor de intensieve veehouderijbedrijven (varkens- en pluimvee) is er alleen bij Innovatiemax een licht negatief effect. Voor de gemengde bedrijven is, na de EU-variant, de Basismax gemiddeld het meest aantrekkelijk. In alle varianten is het effect voor de gemengde bedrijven negatief ten opzichte van de EU-variant.

Per gebied

Uitgaande van de EU-variant levert de overgang naar de variant Innovatiemax in alle gebieden het grootste negatieve effect op (tabel 5.7). In de Veenkoloniën gaat het om een (extra) teruggang met 5.000 euro per bedrijf, terwijl dezelfde

[1] Dat het effect ook na koppeling in Basismax negatief blijft voor de zetmeelbedrijven hangt samen met de hoogte van de toeslagen in de uitgangssituatie; deze is gemiddeld ruim 600 euro per ha. Bij de koppeling in deze variant wordt aan de hectaren met zetmeelaardappelen 500 euro per ha 'extra' verleend. Het aandeel zetmeelaardappelen in het bouwplan van deze bedrijven ligt op ongeveer 40% (zie ook Jongeneel et al., 2011, p. 33).

variant voor de klei- en de weidegebieden een teruggang geeft van ruim 3.000 euro. In de zandgebieden levert deze variant het kleinste effect op (- bijna 2.000 euro ten opzichte van de EU-variant). De verschillen hebben vooral te maken met de verschillen in de gemiddelde oppervlakte van de bedrijven; naarmate de bedrijven minder oppervlakte hebben is het (extra) effect kleiner.

Tabel 5.7 **Inkomenseffecten van vier GLB-varianten ten opzichte van de referentie naar regio (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)**

Gebied	Zand-gebieden	Weide-gebieden	Veen-koloniën	Klei-gebieden	Totaal
Aantal bedrijven	32.710	14.020	1.680	22.580	70.990
Aantal hectaren	19	31	49	33	26
Inkomen	21	26	34	32	26
Referentietoeslag	9,7	11,7	27,8	11,8	11,2
Inkomenseffect EU	-3,1	-0,7	-10,7	-0,1	-1,8
Inkomenseffect Innovatiemax	-5,0	-4,0	-15,7	-3,5	-4,6
Inkomenseffect Groenmax	-3,7	-1,2	-12,6	-0,5	-2,4
Inkomenseffect Basismax	-3,5	-1,6	-4,4	-0,9	-2,3

Bron: LEI.

Ten opzichte van de EU-variant zijn de (negatieve) effecten van Groenmax en Basismax betrekkelijk klein in de zandgebieden, de weidegebieden en de kleigebieden. Tussen de gebieden onderling zijn er enige verschillen wat betreft de effecten van deze twee varianten. In de zandgebieden pakt de Basismax iets minder negatief uit dan Groenmax. In de weide- en de kleigebieden is Groenmax wat minder negatief. Het gaat dan om geringe verschillen in de gemiddelde effecten per bedrijf per gebied.

Voor het gebied Veenkoloniën echter is de variant Basismax aanzienlijk gunstiger dan de EU-variant. Dit is het gevolg van de koppeling van 3% van de middelen aan de zetmeelteelt. Bijna 40% van de bedrijven in dit gebied is getypeerd als zetmeelbedrijf. Echter, ook in deze voor dit gebied Veenkoloniën meest gunstige variant is het effect ten opzichte van de referentie nog duidelijk negatief, gemiddeld per bedrijf meer dan 4.000 euro.

Naar bedrijfsomvang

Ten opzichte van de EU-variant hebben de drie andere varianten gemiddeld per bedrijf een negatief effect in elke bedrijfsgrootteklasse (tabel 5.8). Het negatieve effect is in elke grootteklasse duidelijk het grootst bij de variant Innovatiemax.

Het verschil met de effecten van de beide andere varianten, Groenmax en Basismax, loopt wel op naarmate de bedrijven groter worden. De verschillen nemen echter niet sterk toe. Voor de 'middengrote' bedrijven (van 150-250 SO) is het verschil tussen Innovatiemax en de EU-variant al 4.000 euro; bij de 'grote' bedrijven (groter dan 500 SO) is het nog minder dan 6.000 euro.

Deze niet parallelle samenhang tussen bedrijfsomvang en vermindering van de bedrijfstoeslagen is te verklaren door de samenstelling van de groepen bedrijven (zie ook eerdere tabel 5.3). Bij de grootste bedrijven, vanaf 500 SO, zijn behalve de intensieve veehouderijbedrijven en de vleeskalverenbedrijven, ook de tuinbouwbedrijven naar verhouding sterk vertegenwoordigd. Voor deze bedrijfstypen, die relatief weinig grond gebruiken, levert de scenariokeuze minder grote verschillen in effecten op dan voor bijvoorbeeld de melkveebedrijven, die minder vertegenwoordigd zijn bij de grootste bedrijven.

Tabel 5.8 **Inkomenseffecten van vier GLB-varianten naar omvangklassen a) (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)**

Bedrijfsomvang	**<150**	**150-250**	**250-500**	**>500**	**Totaal**
Aantal bedrijven	43.450	11.560	11.210	4.760	70.990
Aantal hectaren	13	39	52	55	26
Inkomen	7	38	59	92	26
Referentietoeslag	4,1	17,5	25,0	28,6	11,2
Inkomenseffect EU	0,6	-3,6	-6,6	-9,0	-1,8
Inkomenseffect Innovatiemax	-0,8	-7,6	-12,0	-14,8	-4,6
Inkomenseffect Groenmax	0,4	-4,3	-7,8	-10,7	-2,4
Inkomenseffect Basismax	0,4	-4,2	-7,6	-9,8	-2,3

a) Omvang per bedrijf in 1.000 euro SO (Standaard Opbrengst).
Bron: LEI.

Naar intensiteit melkveebedrijven

Eerder is vastgesteld dat de (negatieve) effecten voor het inkomen van de overgang van de huidige toeslagen naar de EU-variant voor de melkveebedrijven toenemen naarmate deze bedrijven intensiever zijn. Ten opzichte van de EU-variant loopt het negatieve effect bij de variant Innovatiemax voor elk van de drie groepen melkveebedrijven duidelijk meer op dan bij de andere varianten (tabel 6.9). Naar verhouding is de (extra) daling bij Innovatiemax het grootst voor de bedrijven met de laagste veebezetting. Deze hebben gemiddeld meer grond dan de meer intensieve melkveebedrijven.

Alleen voor de extensieve melkveebedrijven (<1,50 melkkoe/ha) levert Groenmax als enige variant een kleiner inkomensnadeel op dan de EU-variant; het verschil is overigens zeer gering. De toedeling (in Groenmax) van geld aan LFA-gebieden, waar relatief veel melkveebedrijven extensief zijn, is een oorzaak van dit positieve verschil.

De effecten van de varianten Basismax en Groenmax lopen voor de tussengroep van de melkveebedrijven (met 1,5 tot 1,85 koe per ha) en de intensieve melkveebedrijven veel minder uiteen dan voor de extensieve melkveebedrijven.

Tabel 5.9 **Inkomenseffecten van vier GLB-varianten naar intensiteit melkveebedrijven (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)**

Veedichtheid (melkkoe per ha)	**<1.5**	**1.5 tot 1.85**	**>1.85**	**Totaal**
Aantal bedrijven	5.960	6.310	6.130	18.400
Aantal hectaren	50	48	41	46
Aantal melkkoeien	61	79	90	77
Idem per ha voedergewas	1,2	1,7	2,3	1,7
Inkomen	36	51	59	49
Referentietoeslag	19,4	23,9	26,8	23,4
Inkomenseffect EU	-1,7	-6,7	-12,4	-7,0
Inkomenseffect Innovatiemax	-6,9	-11,7	-16,6	-11,8
Inkomenseffect Groenmax	-1,6	-7,5	-13,5	-7,6
Inkomenseffect Basismax	-3,2	-8,2	-13,5	-8,3

Bron: LEI.

Naar regio melkvee

Eerder is vastgesteld dat de effecten (per gemiddeld melkveebedrijf) van het EU-scenario voor de hierbij binnen Nederland onderscheiden acht regio's vrij sterk uiteenlopen. In elke regio is het effect van de EU-variant negatief. De directe effecten van de andere varianten zijn echter in bijna alle gevallen nog negatiever (tabel 5.10). Alleen de variant Groenmax levert in twee landbouwgebieden, namelijk Westelijk Holland en Hollands/Utrechts weidegebied, een voordeel op ten opzichte van de EU-variant. In deze twee gebieden zijn relatief veel bedrijven met een lagere veebezetting te vinden. Groenmax levert voor het als laatste genoemd gebied zelfs per saldo een gunstiger resultaat op dan de huidige toeslagtoedeling. De variant Innovmax komt in alle gebieden (in directe zin) het meest negatief uit; de (extra) teruggang ten opzichte van het effect van de EU-variant is in alle gebieden ongeveer 100 euro per ha. In het gebied met de

grootste melkveebedrijven, de Veenkoloniën en Oldambt, is het effect dan ook gemiddeld bijna 7.000 euro per bedrijf ten opzichte van de EU-variant.

Tabel 5.10	**Inkomenseffecten van vier GLB-varianten naar regio melkveebedrijven (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)**							
Gebied	**Veenkoloniën en Oldambt**	**Noordelijk Weidegebied**	**Oostelijk Veehouderijgebied**	**Centraal Veehouderijgebied**	**Westelijk Holland**	**Hollands/Utrechts Weidegebied**	**Rivierengebied**	**Zuidelijk Veehouderijgebied**
Aantal bedrijven	650	4.520	4.490	840	950	1.810	810	2.420
Aantal hectaren	65	54	41	33	46	42	47	38
Aantal melkkoeien	98	83	72	55	69	67	72	81
Idem per hectare voedergewassen	1,6	1,5	1,8	1,7	1,5	1,6	1,6	2,2
Inkomen	66	50	46	34	42	39	46	56
Referentietoeslag	33,6	23,8	22,9	16,1	19,2	17,3	22,0	26,4
Ink.effect EU	-10,6	-4,6	-8,6	-4,3	-3,0	-2,3	-5,5	-12,8
Ink.effect Innovatiemax	-17,4	-10,2	-12,8	-7,7	-7,8	-6,7	-10,3	-16,8
Ink.effect Groenmax	-13,0	-5,6	-9,9	-4,8	-2,5	1,1	-6,9	-14,2
Ink.effect Basismax	-12,0	-6,2	-9,7	-5,3	-4,4	-3,6	-6,9	-14,0
Bron: LEI.								

5.4 Spreiding effecten naar scenario

Interessant is de vraag welk scenario de grootste veranderingen oplevert voor de inkomens en bij welke bedrijven. Hiervoor is overigens als vergelijkingsbasis (referentie) uitgegaan van de huidige situatie (historisch model). Door die vergelijking komen de verschillen tussen de vier scenario's helder naar voren (zie tabel 5.11).

Tabel 5.11	Verdeling inkomenseffecten bij de vier GLB-varianten (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)					
EU-variant, effect	**<-10**	**-10-5**	**-5 -+5**	**5-10**	**>10**	**Totaal**
Aantal bedrijven	8.400	6.140	49.480	4.540	2.440	70.990
Aantal hectaren	56	43	15	37	88	26
Inkomen	65	42	14	32	81	26
Referentietoeslag	42,7	22,5	4,9	6,4	12,1	11,2
Inkomenseffect EU	-22,9	-7,3	0,6	6,9	19,1	-1,8
Innovatiemax, effect	**<-10**	**-10-5**	**-5 -+5**	**5-10**	**>10**	**Totaal**
Aantal bedrijven	13.670	6.970	47.620	1.910	830	70.990
Aantal hectaren	57	40	13	44	108	26
Inkomen	61	36	13	40	92	26
Referentietoeslag	36,9	17,3	3,3	4,4	8,1	11,2
Inkomenseffect Innovmax	-22,7	-7,4	0,1	6,8	18,8	-4,6
Groenmax, effect	**<-10**	**-10-5**	**-5 -+5**	**5-10**	**>10**	**Totaal**
Aantal bedrijven	10.020	6.060	48.050	4.380	2.480	70.990
Aantal hectaren	57	41	14	38	81	26
Inkomen	63	39	14	34	66	26
Referentietoeslag	40,4	20,4	4,3	7,4	12,2	11,2
Inkomenseffect Groenmax	-22,8	-7,4	0,5	7,0	18,9	-2,4
Basismax, effect	**<-10**	**-10-5**	**-5 -+5**	**5-10**	**>10**	**Totaal**
Aantal bedrijven	9.230	6.490	49.680	3.740	1.850	70.990
Aantal hectaren	56	43	15	40	93	26
Inkomen	65	41	14	35	84	26
Referentietoeslag	40,8	22,0	4,7	6,4	11,5	11,2
Inkomenseffect Basismax	-21,8	-7,4	0,5	6,9	19,0	-2,3

Bron: LEI.

Bij alle varianten is de groep bedrijven met een vrij beperkt inkomenseffect, dit is met een positief of negatief effect van minder dan 5.000 euro (dus + of - 5.000), omvangrijk. In alle varianten gaat het hier om circa 70% van alle bedrijven. In deze groep zijn de melkveebedrijven in alle varianten 'ondervertegenwoordigd', maar zijn de overige graasdierbedrijven meer dan evenredig aanwezig.

Van de akkerbouwbedrijven heeft steeds, in alle varianten, een evenredig deel van de bedrijven een vrij beperkt negatief of positief effect.

Het aantal bedrijven met een negatief effect dat groter is dan 10.000 euro (per bedrijf) is het grootst bij de variant Innovatiemax (ruim 13.500 bedrijven), gevolgd door Groenmax (circa 10.000 bedrijven). Het gemiddelde inkomensverlies voor deze bedrijven is overigens veel groter dan 10.000 euro, gemiddeld is dat namelijk meer dan 20.000 euro. Dat geldt overigens bij alle vier scenario's. Gerelateerd aan het gemiddelde inkomen van deze groepen bedrijven (ruim 60.000 euro) gaat het dan om een daling met circa een derde. De 'grote verliezers' hebben in alle varianten in oppervlakte een relatief groot bedrijf, steeds gemiddeld circa 56 ha, dus meer dan tweemaal het gemiddelde bedrijf.

In de groepen met 'grote verliezers' domineren de melkveehouders, het aandeel ervan is in elke variant circa 70%. Daarnaast zijn ook steeds de vleeskalverenbedrijven sterk vertegenwoordigd, het meest bij de EU-variant. Het aandeel van deze bedrijven is dan het hoogst, omdat dan de groep 'grote verliezers' met 8.400 bedrijven het kleinst is. In de variant Basismax zijn, vanwege de koppeling van 3% van de nationale enveloppe aan de aardappelzetmeelteelt, de zetmeelbedrijven weliswaar minder sterk vertegenwoordigd bij de 'grote verliezers' dan in de beide andere varianten. Maar ook dan zijn er nog zetmeelbedrijven die zo fors moeten inleveren.

De groep van bedrijven met een voordeel van meer dan 10.000 euro, de 'grote winnaars', is in alle varianten veel kleiner dan de groep 'grote verliezers'. Bij de EU-variant en bij Groenmax zijn de groepen 'grote winnaars' vrijwel even groot, met ongeveer 2.500 bedrijven in beide varianten. Die bedrijven hebben dan, net als in andere varianten, een gemiddeld voordeel van circa 19.000 euro. De variant Basismax heeft veel minder, bijna 1.900 bedrijven als 'grote winnaars' en gemiddeld bedraagt dat voordeel ongeveer 20.000 euro. In de variant Innovatiemax hebben slechts ruim 800 bedrijven zo'n groot voordeel. De groepen bedrijven 'grote winnaars' hebben gemiddeld zowel een relatief grote oppervlakte als, al in de uitgangssituatie, een relatief hoog inkomen.

In de groepen met de 'grote winnaars' zijn de akkerbouwbedrijven duidelijk vertegenwoordigd. Daarnaast zijn hierin veel tuinbouwbedrijven en ook overige graasdierbedrijven te vinden. De melkveehouders zijn hier echter ondervertegenwoordigd, behalve in de variant Groenmax. Van die variant hebben relatief veel melkveehouders een voordeel.

De bedrijven in de groep bedrijven met de 'grote verliezers' hebben, zoals al aangeven, gemiddeld een relatief hoog inkomen; in alle varianten is dat inkomen 60 tot 65.000 euro bij een gemiddelde voor alle bedrijven van 26.000 euro. Maar ook de 'grote winnaars' hebben - in de uitgangssituatie - al een gemiddeld

relatief hoog inkomen. Dat is afhankelijk van de variant circa 65.000 euro (in de variant Groenmax) oplopend tot ruim 100.000 euro (in de variant Innovatiemax).

5.5 Innovatiepremie

In de verschillende varianten wordt een deel de toeslaggelden aangewend voor het stimuleren van investeringen gericht op verduurzaming en innovatie, dus ter versterking van de concurrentiekracht van de bedrijven. Er is in deze analyses van uitgegaan dat deze 'innovatiegelden' (alleen) worden benut door grotere bedrijven (vanaf 50 nge), echter niet door de bedrijven met een ondernemer vanaf 50 jaar zonder opvolger. Op die manier wordt verondersteld dat er ruim 25.000 'innovatieve of toekomstgerichte' bedrijven zijn, die de stimulans benutten (zie ook tabel 5.14). Dit is dus ongeveer 35% van alle 'toeslagbedrijven'.

Bijna de helft van de bijna 46.000 bedrijven waarvan wordt aangenomen dat ze geen gebruik zullen maken van de 'innovatiegelden', omdat ze te klein zijn of geen opvolger hebben, zijn overige graasdierbedrijven. Daarnaast zijn hier ook vrij veel akkerbouwbedrijven en gemengde bedrijven te vinden. Gemiddeld in oppervlakte zijn de bedrijven die niet van innovatiegelden gebruik maken veel kleiner dan de bedrijven die wel gaan investeren in innovatie.

Tabel 5.12	Inkomenseffecten variant Innovatiemax naar hoogte innovatiepremie (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)					
Hoogte innovatiepremie	**0**	**<4.000**	**<6.000**	**<1.0000**	**>1.0000**	**Totaal**
Aantal bedrijven	45.120	4.940	8.410	8.390	4.130	70.990
Aantal hectaren	14	28	38	52	79	26
Inkomen	10	24	39	60	107	26
Referentietoeslag	5,1	11,3	17,6	26,0	35,3	11,2
Inkomenseffect Innovmax (a)	-1,5	-4,1	-7,9	-12,9	-15,6	-4,6
Innovatiepremie(b)	0,0	3,3	5,0	7,6	17,7	2,7
Saldo premie -/- inkomens-effect (b-a)	-1,5	-1,1	-2,9	-5,3	+2,1	-1,9
Verdeling naar bedrijfs-type (%)						
Akkerbouw	19	14	9	9	10	16
Zetmeel	2	3	2	2	2	2
Melkvee	11	43	61	59	33	26
Vleeskalveren	1	2	2	3	2	2
Overige graasdieren	45	13	5	3	2	30
Hokdier	5	10	10	12	21	8
Tuinbouw	5	8	5	5	15	6
Gemengd	13	8	6	8	15	12

Bron: LEI.

In de variant Innovatiemax wordt voor een bedrag van bijna 200 mln. euro vrijgemaakt voor deze stimulans, namelijk 115 mln. door afroming van vergroening en 80 mln. als extra bestemming hiervoor. Gemiddeld per 'investerend, innoverend bedrijf' komt dat dan neer op een stimulans van bijna 8.000 euro per jaar. De toedeling van genoemd totaal bedrag van bijna 200 mln. euro naar die 25.000 bedrijven is gekoppeld aan de omvang van de bedrijven in nge.[1] Gemiddeld per nge (de bedrijven zijn gemiddeld ruim 150 nge) gaat het in deze variant om ruim 52 euro.

[1] Voor deze verdelingsmaatstaf (naar bedrijfsomvang) voor de innovatiepremies is in deze analyse gekozen omdat deze maatstaf meer voor de hand ligt dan een oppervlaktemaatstaf. Aan de maatstaf nge is vervolgens de voorkeur gegeven boven de SO omdat de 'innovatieve bedrijven' al geselecteerd zijn op de omvang in nge (zie ook hoofdstuk 4 en bijlage 1) en omdat de nge (een maatstaf voor de bruto toegevoegde waarde) beter dan de SO (een maatstaf voor de opbrengsten) de inkomenscapaciteit weergeven.

In samenhang met de keuze van de nge als verdeelsleutel in plaats van de oppervlakte van de bedrijven, ontvangen vooral relatief veel intensieve veehouderijbedrijven (hokdier- of wel varkens- en pluimveebedrijven) en ook tuinbouwbedrijven hoge bedragen aan 'innovatiegelden'. Deze bedrijfstypen zijn 'oververtegenwoordigd' bij de ruim 4.000 ontvangers van meer dan 10.000 euro. Onder de grotere ontvangers van de 'innovatiegelden' zijn overigens ook nog vrij veel melkveebedrijven te vinden. De akkerbouwbedrijven echter zijn over de gehele linie van de ontvangers van 'innovatiegelden' minder goed vertegenwoordigd.

Voor de groep van ruim 4.000 bedrijven die meer dan 10.000 euro 'innovatiegelden' zou ontvangen (althans zoveel wordt er volgens de gehanteerde berekeningsmethode gereserveerd van de toeslag van het bedrijf), is het bedrag van de innovatiepremie (bijna 18.000 euro) gemiddeld groter dan het negatieve effect van de variant Innovatiemax. Echter, voor de 'kleinere ontvangers' van deze stimulans is het bedrag wel geringer dan het negatieve effect van de variant Innovatiemax.

5.6 Effect van 8% korting

In dit rapport is steeds uitgegaan van een korting van 4% op de nationale enveloppe voor Nederland, zodat een bedrag van circa 800 mln. kan worden toegedeeld aan de bedrijven. Het voorstel van de EC echter impliceert een korting van (ongeveer) 8%, waardoor er in plaats van circa 800 mln. op jaarbasis circa 765 mln. euro beschikbaar zou zijn.

De effecten van een hogere korting lopen per bedrijf uiteen. In de uitgangssituatie, met vanwege de historische referentie per hectare sterk uiteenlopende toeslagbedragen, zou het effect van zo'n korting duidelijk anders zijn dan in de situatie dat de hervorming van het toeslagstelsel is gerealiseerd. In die 'eindsituatie' kan uitgegaan worden van gelijke bedragen per toeslaggerechtigde hectare. Uiteindelijk komt de korting neer op een lager toeslagbedrag per ha. Ruwweg betekent het een vermindering van het basisbedrag per ha met ongeveer 18 euro. Zo'n vermindering komt bijvoorbeeld voor de zetmeelbedrijven, die gemiddeld ruim 70 ha groot zijn, neer op een bedrag van zo'n 1.300 euro en voor de melkveebedrijven met gemiddeld 46 ha op ruim 800 euro. Voor alle ruim 70.000 bedrijven met gemiddeld 26 ha zou het om een vermindering van ongeveer 450 euro gaan.

Het voorgaande geeft een globaal beeld van het effect van een (extra) korting op de uiteindelijke per hectare gelijke 'basisbetaling'. In de praktijk zal, bijvoor-

beeld bij toepassing van een van de vier beleidsscenario's, het effect hiervan nog iets kunnen afwijken, vooral doordat een deel van de nationale enveloppe een specifieke bestemming heeft gekregen.

5.7 Enkele conclusies

Het directe inkomenseffect van het nieuwe Europese toeslagbeleid kan per bedrijf zowel negatief als positief zijn, afhankelijk van het scenario, het type bedrijf en de intensiteit van het bedrijf. In de meeste gevallen is het effect negatief omdat rekening is gehouden met kosten van vergroening en met reserveringen voor duurzaamheidsinvesteringen (innovatie), terwijl in de berekeningen geen positief inkomenseffect is gekoppeld aan die investeringen.

De verschillen tussen de effecten van de vier scenario's zijn vrij groot, oplopend tot bijna 3.000 euro gemiddeld per bedrijf, maar voor individuele bedrijven kunnen de verschillen nog aanmerkelijk groter zijn. Dit geeft aan dat er zeker belangen gehecht zijn aan de keuze van de beleidsvariant. Oorzaak van de verschillen zijn vooral de hogere kosten van de scenario's waarbij geld voor innovatie en vergroening wordt vrijgemaakt. Uitgaande van het inkomen (uit het bedrijf) van gemiddeld 26.000 euro van alle bedrijven, gaat het bij zo'n verschil tussen de scenario's om circa 10% van het inkomen.

Per bedrijfstype

Voor de akkerbouwbedrijven (exclusief de zetmeelbedrijven) zijn de effecten van alle scenario's gemiddeld vrij bescheiden. Bij drie scenario's zijn ze positief. Alleen de variant Innovatiemax levert een negatief direct effect op. Voor de zetmeelbedrijven, die in dit rapport als specifieke groep van de akkerbouwbedrijven zijn onderscheiden, zijn de effecten van de vier scenario's veel groter. Het scenario waarin een koppeling voor de zetmeelteelt is opgenomen (Basismax), is het gunstigst voor de zetmeelbedrijven, maar ook nog negatief, vooral omdat gerekend is met de kosten van vergroening (70 euro per ha). In het meest nadelige scenario voor de zetmeeltelers is de inkomensdaling ruim 25.000 euro per bedrijf. Dit is ruimschoots meer dan 50% van het huidige inkomen. Bij het meest gunstige scenario voor de zetmeelbedrijven (Basismax) is het inkomenseffect overigens ook nog ruim 10% negatief ten opzichte van het geldende inkomen.

Voor melkveebedrijven is in alle scenario's het gemiddelde effect (eveneens) negatief. De effecten tussen de twee uiterste scenario's lopen ongeveer 5.000 euro per bedrijf uiteen. Dit is ongeveer 10% van het inkomen. Het minst ongunstig voor de melkveehouderij is het EU-voorstel en vervolgens het Groen-

maxscenario. Het meest ongunstige scenario (Innovatiemax) levert gemiddeld per melkveebedrijf een daling van het inkomen met ruim 20% op.

De vleeskalverenbedrijven hebben in alle vier scenario's te rekenen met een fors (direct) negatief inkomenseffect. In alle gevallen is dat gemiddeld per bedrijf omstreeks 37.000 euro. De directe voor- of nadelen van een bepaalde scenariokeuze zijn voor de vleeskalveren bedrijven dus gering. Een dergelijk bedrag aan (direct) effect is om en nabij 90% van het inkomen van de vleeskalverenbedrijven.

Voor de overige graasdierbedrijven en de hokdierbedrijven (varkens- en pluimveebedrijven) zijn de effecten van alle scenario's gemiddeld vrij gering en in bijna alle gevallen positief; het EU-scenario is in directe zin het gunstigst voor deze bedrijfstypen. Deze veehouderijbedrijven (dus exclusief de melkveebedrijven) hadden tot dusver gemiddeld een vrij laag bedrag aan toeslagen, gemiddeld circa 2.500 euro. Bij de overige graasdierbedrijven, die gemiddeld een geringe omvang (in SO) hebben, geldt de kanttekening dat het inkomen uit bedrijf gemiddeld erg laag is (2.000 euro). Voor de tuinbouwbedrijven, die al toeslagen hebben respectievelijk daarvoor in aanmerking komen (groenten- en fruittelers), werken alle scenario's positief uit. Het voordeel kan oplopen tot gemiddeld meer dan 3.000 euro. Dit laatste zou gemiddeld voor de tuinbouwbedrijven neerkomen op ongeveer een verviervoudiging van de toeslagbedragen. Voor gemengde bedrijven, die nu gemiddeld bijna 9.000 euro aan toeslagen ontvangen, werken alle vier scenario's echter negatief uit. Het nadeel is het grootst bij het scenario Innovatiemax.

Per gebied

Tussen de vier onderscheiden regio's zijn de verschillen aanzienlijk wat betreft de gemiddelde effecten per bedrijf van de doorgerekende scenario's. Voor de kleinste regio, de Veenkoloniën (en Oldambt) met circa 1.700 bedrijven, leveren alle scenario's het meest negatieve effect op; 40% van de bedrijven zijn hier zetmeelbedrijven. Zelfs in de variant met koppeling aan de zetmeelteelt (Basismax) is het gemiddelde negatieve effect per bedrijf hier groter dan in andere gebieden. De gemiddeld grotere oppervlakte van de bedrijven in de Veenkoloniën speelt hierbij overigens ook een rol.

Afgezien van de Veenkoloniën, scoren de zandgebieden het meest negatief in alle scenario's. Reden hiervoor is dat er in de zandgebieden relatief veel vleeskalverenbedrijven en intensievere melkveebedrijven voorkomen, beide groepen bedrijven met oorspronkelijk een hoog toeslagbedrag per ha en per bedrijf. De kleigebieden worden het minst 'getroffen' door de verandering van het toeslagenbeleid; in deze gebieden zijn er relatief veel akkerbouwbedrijven (33%).

De negatieve effecten voor de bedrijven in de weidegebieden, waar 50% van de bedrijven melkveebedrijf is, zijn per scenario circa 1.000 euro per bedrijf groter dan in de kleigebieden.

Naar regio melkvee
Tussen de voor de melkveebedrijven onderscheiden acht regio's lopen de effecten (per gemiddeld melkveebedrijf) van de vier scenario's al met al sterk uiteen; de maximale verschillen zijn binnen een scenario bijna 15.000 euro. Deze verschillen zijn te verklaren door verschillen in de omvang (vooral oppervlakte) en intensiteit (koeien per ha) van de bedrijven.

De bedrijven in het Utrechts-Hollands weidegebied ondervinden in alle scenario's de kleinste effecten. Oorzaak is dat de bedrijven in dit gebied een relatief lage veebezetting hebben (ruim 1,5 melkkoe per ha gras en voedergewas). In het Zuidelijk veehouderijgebied met een veel hogere veebezetting (2,25) zijn de effecten van de scenario's aanzienlijk groter, maar de negatieve effecten voor de melkveebedrijven is in de Veenkoloniën het hoogst bij een scenario, Innovatiemax. De reden hiervoor is dat melkveebedrijven in de Veenkoloniën in oppervlakte en aantal melkkoeien gemiddeld groter zijn dan in andere gebieden. Het gemiddelde inkomen op de melkveebedrijven in de Veenkoloniën is ook duidelijk hoger dan in de andere gebieden.

Naar intensiteit melkvee
Naarmate melkveebedrijven intensiever zijn (hier gedefinieerd in melkkoeien per ha gras en overig voedergewas), is in de regel de bedrijfstoeslag van het bedrijf in de oude situatie (historische referentie) hoger geweest. Gemiddeld voor alle melkveebedrijven houdt de overgang naar een scenario een verlaging van de bedrijfstoeslag in. De daling van de toeslag is duidelijk het grootst bij de meest intensieve bedrijven (>1,85 melkkoe per ha). In alle scenario's is hier het negatieve effect groter dan 12.000 euro per bedrijf, oplopend tot meer dan 16.000 euro in de variant Innovatiemax; bij een inkomen van bijna 60.000 euro gaat het om circa 20 tot 25% hiervan. Voor de beide groepen minder intensieve melkveehouders, die gemiddeld lagere inkomens hebben, zijn de inkomenseffecten niet alleen absoluut, maar ook relatief kleiner. De variant Groenmax is het aantrekkelijkst voor de meest extensieve bedrijven (<1,50 melkkoe per ha).

Naar bedrijfsomvang
Bij een indeling van bedrijven naar omvang (in SO) blijkt dat de effecten van de scenario's zeer verschillend zijn. De in aantal grootste groep (ruim 60%) kleinere bedrijven (tot 150 SO) ondervindt als enige niet in alle varianten een negatief ef-

fect. Bij de varianten EU, Groenmax en Basismax zijn de effecten voor deze bedrijven licht positief. Dit hangt onder meer samen met de typen bedrijven die veel voorkomen bij de kleinere bedrijven. In deze groep bedrijven zijn de overige graasdierbedrijven en de akkerbouwbedrijven 'oververtegenwoordigd'. Het positieve effect slaat echter om in een toenemend negatief effect naarmate de bedrijven groter worden.

In de groep (circa 7% van de bedrijven) met de gemiddeld 'grote' bedrijven (>500 SO) hebben de verschillende varianten gemiddeld een negatief effect van 9.000 euro en hoger; met de variant Innovatiemax komt het effect zelfs op bijna -15.000 euro. In de groep grootste bedrijven zijn vooral de hokdier- en de vleeskalverenbedrijven 'oververtegenwoordigd'. Voor alle bedrijfsgroottecategorieën loopt het negatieve effect op naarmate de bedrijven groter worden.

Gerelateerd aan de bestaande inkomens komen de grootste negatieve effecten, die worden gerealiseerd bij de variant Innovatiemax, neer op een inkomensdaling van gemiddeld circa 10% voor de kleinere bedrijven (tot 150 SO), 20% voor de bedrijven van 150-250 SO en ook voor de bedrijven van 250-500 SO. Voor de grootste bedrijven (>500 SO) is het effect wat minder dan 20%.

Benutting innovatiepremie

In twee varianten (Basismax en Innovatiemax) wordt een deel van de nationale enveloppe bestemd voor het stimuleren van innovatieve investeringen. In de variant Innovatiemax gaat het om het grootste bedrag, bijna 200 mln. euro. Uitgaande van een toedeling van dit bedrag aan een selecte groep bedrijven (bijna 26.000 bedrijven groter dan 50 nge en met opvolger) aan de hand van een bedrag per nge, is er een groep van ruim 4.000 bedrijven die meer investeringspremie zou ontvangen dan 10.000 euro. Alleen voor deze groep bedrijven is de (berekende) premie gemiddeld hoger dan het negatieve effect van de variant Innovatiemax.

Hogere korting

In het geval de korting op de nationale enveloppe groter zou zijn dan in voorgaande analyses is aangenomen, dan heeft dat een groter effect, naarmate het bedrijf een grotere oppervlakte omvat. Zou de korting 8% zijn in plaats van de als uitgangpunt aangenomen 4%, dan heeft dit per gemiddeld bedrijf een (extra negatief) effect van ongeveer 450 euro (18 euro per ha). Voor de zetmeelbedrijven echter gaat het hier om een extra negatief effect van zo'n 1.300 euro er bedrijf en voor de melkveebedrijven van ruim 800 euro.

6 Ruimtelijke effecten van de scenario's

6.1 Aanpak en methode

De verdeling van de directe betalingen van de verschillende scenario's, zoals beschreven in hoofdstuk vier, is ook ruimtelijk in beeld gebracht. Op deze manier kan in één oogopslag worden gezien hoe het GLB-budget regionaal verschuift.

Volgens de betalingsregels van elk scenario, zie bijlage 1, zijn voor elk individueel bedrijf in het Geografisch Informatienet Agrarische Bedrijven (GIAB meitellingsgegevens met een ruimtelijke coördinaat) de directe betalingen verdeeld. Vervolgens zijn er sommaties per viercijferig postcodegebied gemaakt, waarbij gemiddeld ontvangen bedrag per hectare en per bedrijf zijn berekend.

Ten slotte zijn de verdelingen van de vier scenario's met elkaar vergeleken door middel van verschilkaarten welke de verschuivingen in budget weer geven. Daartoe is het EU-scenario vergeleken met de situatie in 2009, welke al door Van Doorn et al. (2011) in beeld was gebracht en opgenomen is in bijlage 4. Vervolgens zijn achtereenvolgens het Innovatiemax, Groenmax en Basismax scenario vergeleken met het EU-scenario. De verschillen zijn berekend op het niveau van de postcodegebieden en niet op bedrijfsniveau. De verschilkaarten geven dan ook per postcodegebied het gemiddelde verschil in ontvangen bedrag per hectare en/of bedrag per bedrijf tussen scenario's. Daarnaast worden het aantal aanwezige bedrijven, aantal hectaren en percentage van het totaal uitbetaald bedrag voor de verschilklassen vermeld.

In alle scenario's wordt circa € 802 mln. aan ongeveer 71.000 ontvangers uitbetaald die in ruim 1,8 mln. ha in gebruik hebben. In elk scenario hebben ongeveer 6.000 ontvangers recht op minder dan € 500, deze betalingen zouden in de praktijk komen te vervallen, het gaat dan om een totaal bedrag van € 10 mln.

6.2 Vergelijking EU-voorstel met huidige situatie

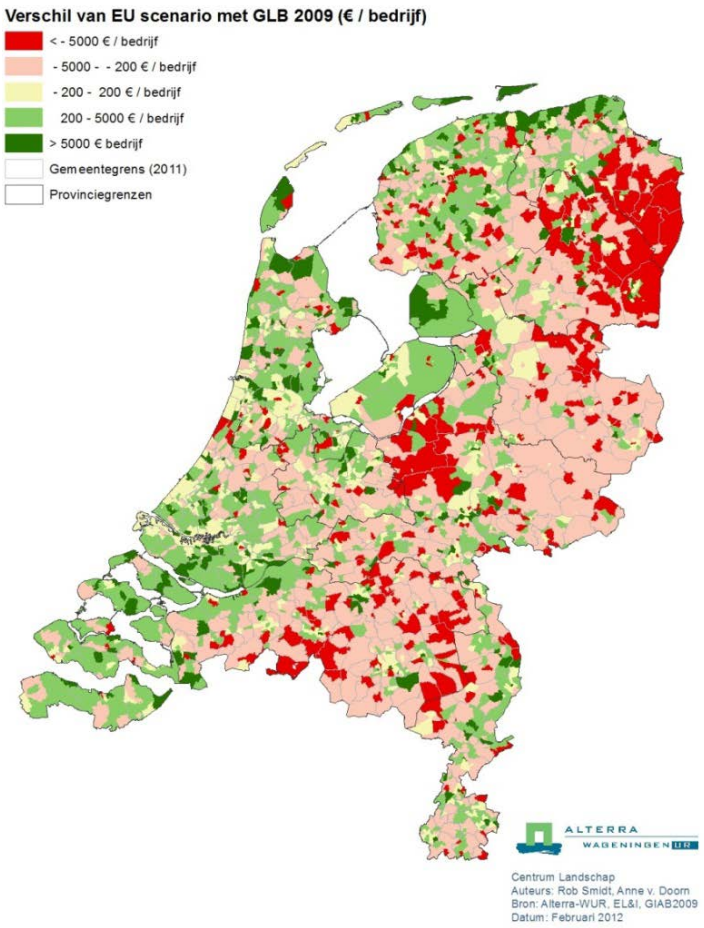
Kaarten 6.1 en 6.2 geven het verschil van EU-voorstel-scenario met de huidige situatie weer. Het gaat om het verschil in gemiddeld ontvangen betalingen per ontvanger zoals berekend per postcodegebied (kaart 6.1) of per hectare (kaart 6.2). Op de kaarten is in 5 kleuren weergegeven hoe groot de winst of het verlies is. De groene kleuren geven aan dat in het betreffende PC4-gebied

onder het EU-scenario er gemiddeld per bedrijf of per hectare meer wordt ontvangen dan in de huidige situatie. De rode kleuren geven aan dat onder het EU-scenario er gemiddeld per bedrijf of per hectare minder wordt ontvangen dan in de huidige situatie.

Op de kaart van de ruimtelijke verdeling van de betalingen per bedrijf is te zien dat bedrijven in gebieden als de Veenkoloniën met de zetmeelaardappelteelt, de Gelderse Vallei met de vleeskalverenhouderij en verspreide gebieden in Brabant en Overijssel met intensieve melkveehouderij er in dit scenario het meest op achteruitgaan (gemiddeld meer dan € 5.000 per bedrijf). In deze gebieden liggen meer dan 12.000 bedrijven.

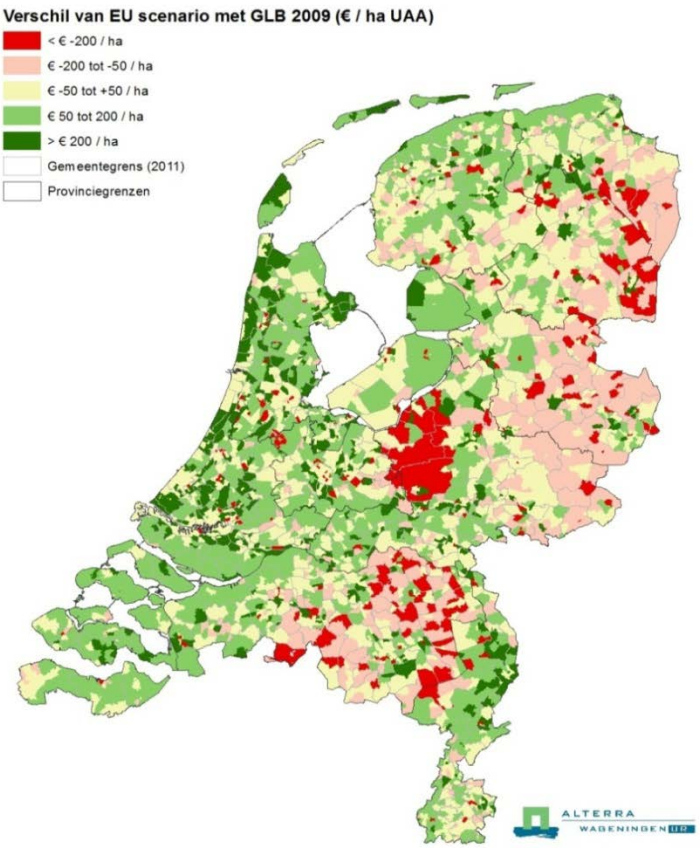
In de akkerbouwgebieden in het uiterste Noorden, Flevoland en Zeeland gaan bedrijven er juist op vooruit. Dat geldt ook voor verspreide gebieden in Friesland en in Laag Holland met de minder intensieve melkveehouderij. In de gebieden die er gemiddeld meer dan € 5.000 op vooruitgaan liggen slechts 2.626 bedrijven. De verschilkaart met de bedragen per hectare geeft een soortgelijk patroon maar wel wat genuanceerder. Ook hier zullen de ontvangers in de Gelderse Vallei, in de Veenkoloniën en verspreide gebieden in Brabant en Overijssel er gemiddeld het meest in euro/hectare op achteruitgaan. Voor een flink aantal gebieden geldt dat dit scenario weinig verschuiving betekent in euro/ha (de beige gebieden) en in met name West-Nederland, de akkerbouwgebieden en Noord-Limburg worden hogere bedragen per hectare ontvangen dan op het moment het geval is.

Kaart 6.1	Verschilkaart tussen situatie in 2009 en het EU-scenario (gemiddeld verschil in ontvangen bedrag per ontvanger per postcodegebied)



Klassen in legenda	Aantal bedrijven	Aantal ha *1.000	Totaal budget
<-€ 5.000/bedrijf	12.018	319	17
-€ 5.000 - -€ 200/bedrijf	37.531	845	44
-€ 200 - € 200/bedrijf	3.683	100	5
€ 200 - € 5.000/bedrijf	16.505	509	27
>€ 5.000/bedrijf	2.626	136	7

Kaart 6.2	Verschilkaart tussen situatie in 2009 en het EU-scenario (gemiddeld verschil in ontvangen bedrag per hectare per postcodegebied)



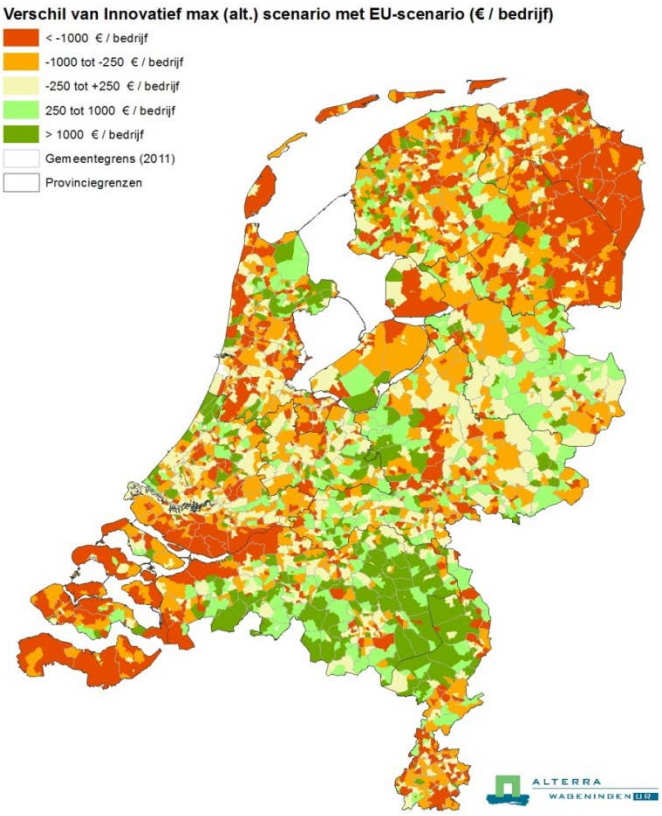
Klassen	Aantal bedrijven	Aantal ha * 1.000	% Totaal budget
<-€ 200/ha	7.155	128	7
-€ 200 - -€ 50/ha	17.798	429	22
-€ 50 - € 50/ha	19.812	544	29
€ 50 - € 200/ha	22.894	687	36
>€ 200/ha	4.704	121	6

6.3 Vergelijking Innovatiemaxscenario met EU-voorstel

Het Innovatiemaxscenario is gericht op het stimuleren van (groene) innovatie, waarbij extra middelen voor innovatie worden uitgetrokken voor toekomstbestendige bedrijven (zie voor de definitie van toekomstbestendige bedrijven bijlage 1). In dit scenario worden nog meer middelen vanuit de vergroening vrijgemaakt voor innovatie dan in het EU-voorstel is voorzien. Het effect is te zien op kaart 6.3, waarin is weergegeven wat het verschil is tussen het alternatieve scenario Innovatiemax en het EU-scenario. Het gemiddelde verschil per postcodegebied wordt in bedrag per bedrijf weergegeven. De tabel in het onderschrift geeft het aantal bedrijven, aantal hectaren en totaal te ontvangen bedrag per legenda klasse.

Het blijkt dat vooral de bedrijven in Noord-Brabant en in de Gelderse Vallei van deze inzet op innovatie zouden profiteren. In de gebieden die in dit scenario er gemiddeld meer dan € 1.000 op vooruitgaan liggen in totaal 13.263 bedrijven die samen 17% van het budget directe betalingen ontvangen. Gebieden als de Veenkoloniën gaan in dit scenario er gemiddeld (nog) meer op achteruit dan in het EU-scenario, evenals de bedrijven in Zeeland en Zuid-Limburg. In deze gebieden zijn 13.179 bedrijven aanwezig te gezamenlijk een kwart van het totaal bedrag ontvangen.

Kaart 6.3	Verschilkaart tussen het EU-scenario en alternatief scenario Innovatiemax (gemiddeld verschil in ontvangen bedrag per ontvanger per postcodegebied)



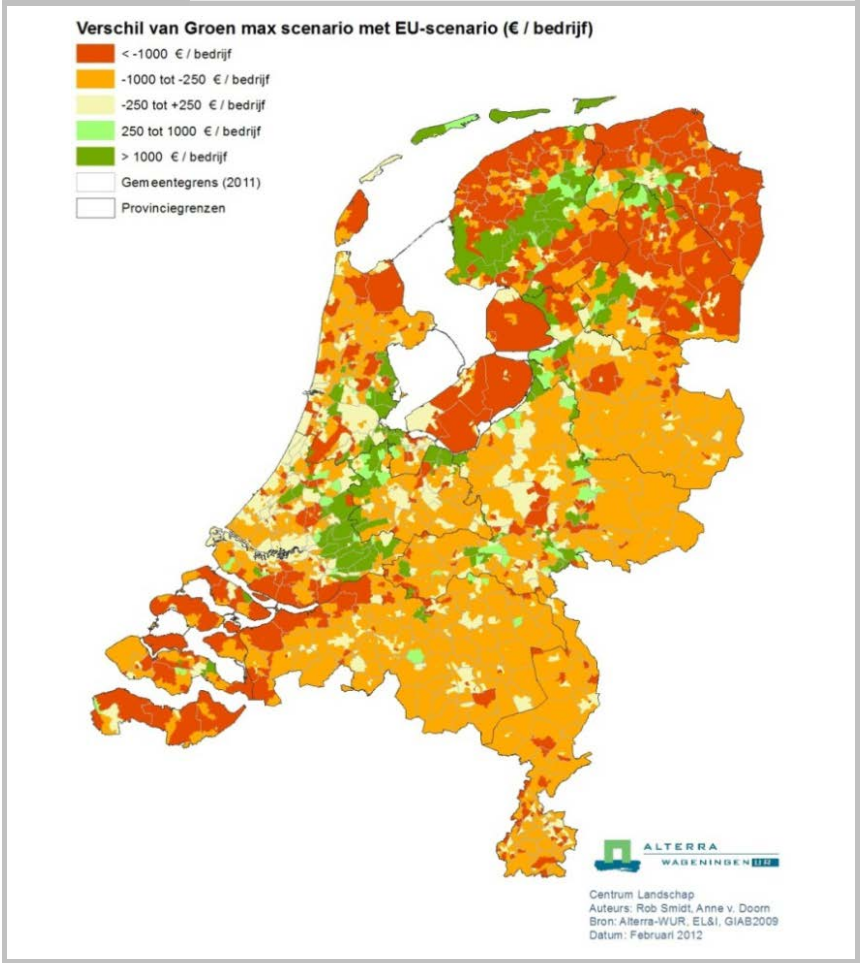
	Aantal bedrijven	Aantal ha * 1.000	% Totaal budget
<-€ 1.000/bedrijf	13.179	546	25
-€ 1.000 - -€ 250/bedrijf	17.456	463	23
-€ 250 - € 250/bedrijf	14.094	319	17
€ 250 - € 1.000/bedrijf	14.371	322	18
>€ 1.000/bedrijf	13.263	260	17

6.4 Vergelijking Groenmaxscenario met EU-voorstel

In het Groenmaxscenario wordt ingezet op vergroening en extra ondersteuning voor gebieden met productiehandicaps en weidevogelgebieden. Er worden extra middelen vrijgemaakt voor weidevogelbeheer. Kaart 6.4 laat het verschil zien tussen het Groenmaxscenario en het EU-scenario in gemiddeld verschil per postcodegebied in euro/bedrijf. De tabel in het onderschrift geeft het aantal bedrijven, aantal hectaren en totaal te ontvangen bedrag per legendaklasse.

Het is duidelijk dat bedrijven in de gebieden met productiehandicaps en weidevogelgebieden in dit scenario meer zullen ontvangen dan in het EU-scenario. De Veenweidegebieden in het Groene Hart en Midden Friesland en gebieden langs de grote rivieren kleuren groen. Gemiddeld gaan de bedrijven in deze gebieden, in totaal 6.492, er meer dan € 1.000 op vooruit ten opzichte van het EU-scenario. Voor de rest van Nederland is deze inzet op vergroening minder gunstig dan het EU-scenario. Het gaat dan om meer dan 58.000 bedrijven waarvoor dit scenario meer dan € 250 per bedrijf minder directe betalingen genereert dan in het EU-scenario.

Kaart 6.4	Verschilkaart tussen EU-scenario en het Groenmaxscenario (gemiddeld verschil in ontvangen bedrag per ontvanger per postcodegebied)



	Aantal bedrijven	Aantal ha * 1.000	% Totaal budget
<-€ 1.000/bedrijf	15.034	726	35
-€ 1.000 - -€ 250/bedrijf	43.711	857	42
-€ 250 - € 250/bedrijf	5.044	80	4
€ 250 - € 1.000/bedrijf	2.082	50	3
>€ 1.000/bedrijf	6.492	197	16

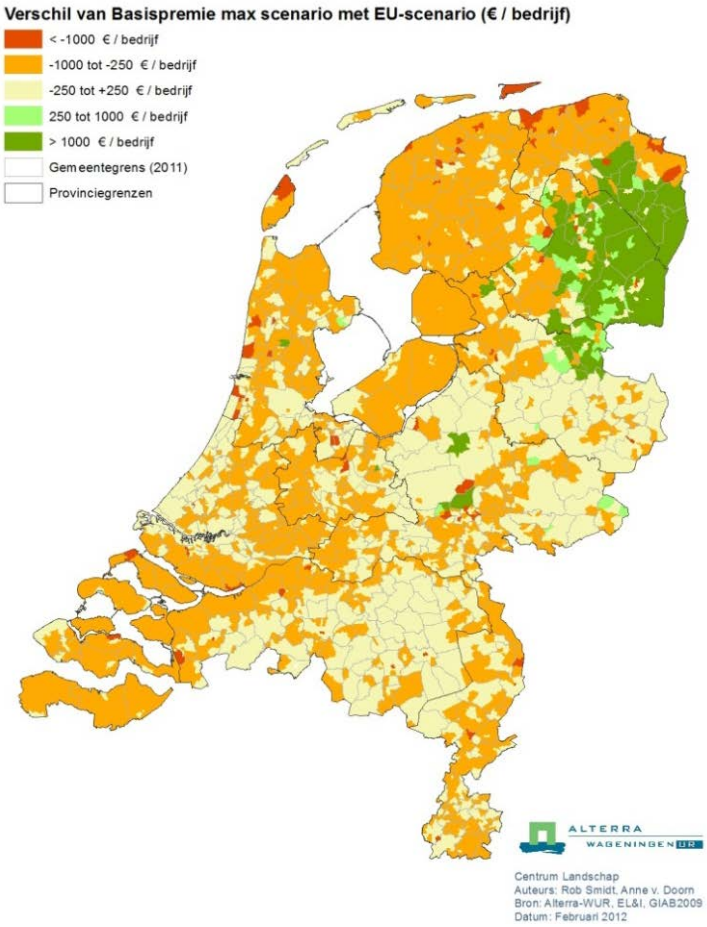
6.5 Vergelijking Basismaxscenario met EU-voorstel

In het Basismaxscenario wordt de basispremie zo hoog mogelijk gehouden en is er gekoppelde betaling voor de zetmeelaardappeltelers. Het effect van dit scenario ten opzichte van het EU-scenario is duidelijk te zien op kaart 6.5.

De forse achteruitgang voor de bedrijven in de Veenkoloniën in het EU-scenario wordt in dit scenario behoorlijk afgezwakt. De gebieden in de Veenkoloniën gaan er gemiddeld meer dan € 1.000 per bedrijf op vooruit ten opzichte van het EU-scenario. Het gaat dan om 3.633 bedrijven die in deze gebieden liggen.

Voor de rest van Nederland betekent dit scenario weinig verschil (gemiddeld € 250 meer of minder per bedrijf) tot een lichte verergering van de achteruitgang (€ 250 - € 1.000 minder) in directe betalingen ten opzichte van het EU-scenario. Bij elkaar gaat het om meer dan 67.000 bedrijven die 85% van het totaalbedrag ontvangen.

Kaart 6.5	Verschilkaart tussen EU-scenario en Basismaxscenario (gemiddeld verschil in ontvangen bedrag per hectare per postcodegebied)



	Aantal bedrijven	Aantal ha * 1.000	% Totaal budget
<-€ 1.000/bedrijf	403	49	3
-€ 1.000 - -€ 250/bedrijf	33.795	1135	58
-€ 250 - € 250/bedrijf	33.403	526	27
€ 250 - € 1000/bedrijf	1.129	33	2
>€ 1.000/bedrijf	3.633	166	10

6.6 Conclusie

De door de EC voorgestelde herverdeling van directe betalingen heeft een grote impact op de verdeling van directe betalingen. De overgang van het historisch model naar gelijke hectarebetalingen brengt, door de oogharen bekeken, een verschuiving van Oost naar West-Nederland teweeg. Hierbij zijn de zetmeeltelers in de Veenkoloniën en de vleeskalverenhouders in de Gelderse Vallei de grootste verliezers (meer dan € 5.000 per bedrijf of meer dan € 200 per ha). Volgens de voorstellen van de Europese Commissie zouden de akkerbouwgebouwgebieden er juist iets meer op vooruitgaan.

Wanneer Nederland in zijn nationale invulling van verdeling van directe betalingen inzet op innovatie, vergroening of maximalisatie van de basispremie, wordt het effect van de voorstellen van de EU voor sommige regio's afgezwakt (in zowel positieve als negatieve zin) terwijl voor andere regio's de effecten juist versterkt worden. Noord-Brabant en de Gelderse Vallei profiteren wanneer ingezet wordt op innovatie in het scenario Innovatiemax. Terwijl de veenweidegebieden er iets op vooruitgaan in vergelijking met het EU-scenario wanneer wordt ingezet op vergroening in het Groenmaxscenario. Wanneer ingezet wordt op maximalisering van de basispremie, in combinatie met een gekoppelde premie (het Basismaxscenario) zijn het de Veenkoloniën die beter af zijn dan in het EU-scenario. Aan de andere kant wordt in andere regio's in sommige scenario's de budgetvermindering juist versterkt: zo gaan in het scenario Innovatiemax en in het Groenmaxscenario de Veenkoloniën er extra op achteruit.

Kortom, de grootste verschuiving van directe betalingen wordt veroorzaakt door het gelijktrekken van de hectarebetaling volgens de voorstellen van de EC. Door in te zetten op innovatie, vergroening en maximaliseren van de basispremie kunnen de effecten in sommige regio's worden afgezwakt terwijl de effecten in andere regio's dan juist weer worden versterkt.

7 Conclusies en slotbeschouwing

7.1 Conclusies

Deze studie richt zich op het in beeld brengen van de mogelijke directe financiële effecten van een verandering in het stelsel van bedrijfstoeslagen voor landbouwbedrijven. Aanleiding voor de studie zijn de voorstellen voor het Europese landbouwbeleid (GLB), die de Europese Commissie (EC) in het najaar van 2011 heeft uitgebracht. Omdat de uitkomst van de discussie en besluitvorming in EU-verband over deze voorstellen nog onzeker is en er mogelijk nog ruimte zal zijn voor nationale invulling, is ervoor gekozen om verschillende scenario's (of varianten) door te rekenen. Naast een EU-variant die de essentie van de EC-voorstellen impliceert, zijn in overleg met het ministerie van EL&I een drietal andere varianten geformuleerd. Terwijl Nederland momenteel een bedrijfstoeslagstelsel toepast, met per bedrijf uiteenlopende toeslagen per ha (zogenoemde historische referentie), gaat het in de vier geanalyseerde varianten om vaste bedragen per ha grond die voor de toeslagen in aanmerking komt (het nieuwe stelsel is vrijwel een *flat rate*-stelsel). In beginsel komt namelijk alle agrarische cultuurgrond in Nederland in aanmerking voor de basisbetaling, behalve van bedrijven die alleen sierteeltgewassen (bloemen, planten en bollen) telen. Ook is voor het gemak aangenomen dat de glastuinbouwbedrijven buiten beschouwing blijven voor toeslagrechten.

Varianten voor beleid

De verschillen tussen de doorgerekende varianten hebben vooral betrekking op het al dan niet reserveren van een deel van de door de EU voorgestelde vergroeningspremie voor het stimuleren van innovatieve investeringen (vooral in de variant Innovatiemax), het (al dan niet) reserveren van middelen voor bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps en voor natuurbeheer en vogelweidebeheer (in Groenmax) respectievelijk (het al dan niet) reserveren van middelen specifiek voor teelt van zetmeelaardappelen (in Basismax). Een belangrijk element in de voorstellen van de EC en ook in de drie alternatieve varianten die in deze studie zijn geanalyseerd, is de zogenaamde vergroening. Deze houdt in dat de bedrijfstoeslag wordt toegekend onder nadere voorwaarden wat betreft het grondgebruik. Er is in de berekeningen van uitgegaan dat de ontvangers in Nederland

deze voorwaarden zullen respecteren. Als kosten voor het nakomen hiervan is uitgegaan van een bedrag van 70 euro per ha.

Gevolgen van het EU-voorstel

De overgang van de huidige toeslagen (historische referentie) naar de EU-variant levert vooral voor veel melkvee-, vleeskalveren- en zetmeelbedrijven een duidelijk negatief financieel effect op. Gemiddeld is dat effect voor de melkveehouders -7.000 euro, voor de zetmeelbedrijven -19.000 euro en voor de vleeskalverenbedrijven zelfs -36.000 euro. Voor bijna alle andere bedrijfstypen, behalve voor de gemengde bedrijven, levert de overgang naar de EU-variant gemiddeld echter wel een positief effect op. De tuinbouwbedrijven, die nu veelal geen bedrijfstoeslagen ontvangen, gaan er gemiddeld het meest op vooruit, gemiddeld met 3.500 euro. Gemiddeld over alle bedrijven heeft de EU-variant een negatief effect van 1.800 euro, dat wordt bepaald door de ingerekende kosten van vergroening van 70 euro per ha.

Per gebied bezien heeft de EU-variant gemiddeld per bedrijf steeds een negatief effect. Maar dat effect loopt sterk uiteen. In de Veenkoloniën is dat effect veruit het grootst (meest negatief), terwijl in de kleigebieden het effect bijna 0 is.

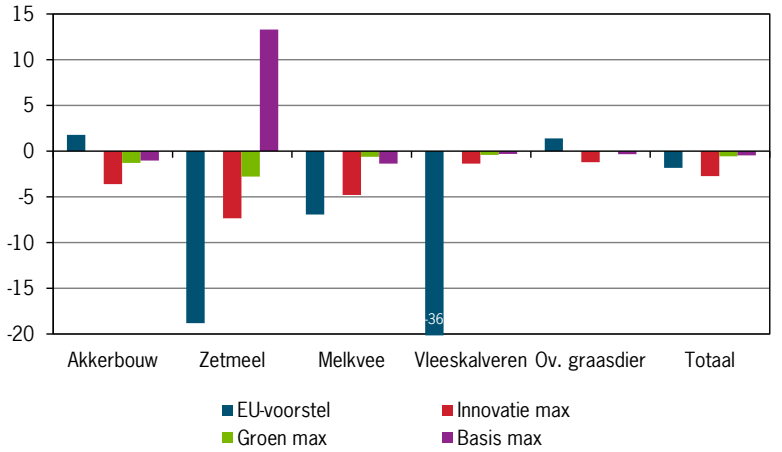
Naar bedrijfsomvang bezien, ondervinden de kleinere bedrijven als enige categorie gemiddeld nog een (gering) positief effect van de EU-variant. Naarmate de bedrijven groter zijn, neemt ook het negatieve effect ervan toe. Omdat in de categorie grote bedrijven veel intensieve veehouderijbedrijven en tuinbouwbedrijven zijn te vinden, neemt het negatieve inkomenseffect minder dan evenredig toe met de toename in schaalgrootte(bedrijfsomvang gemeten in SO).

Specifiek voor de melkveebedrijven is het negatieve inkomenseffect groter naarmate de veebezetting (in melkkoe per ha) hoger is. Het effect neemt toe tot meer dan 12.000 euro per bedrijf voor de bedrijven met meer dan 1,85 melkkoe per ha. Voor minder intensieve melkveehouders zijn de effecten niet alleen absoluut, maar ook in verhouding tot het inkomen lager. Per gebied zijn, in elk van de acht gebieden, de effecten gemiddeld voor de melkveebedrijven negatief. Echter, dat loopt uiteen van 2.000 euro per bedrijf in Utrecht/Holland tot meer dan 13.000 euro in het zuiden van Nederland. De verschillen in veedichtheid bepalen deze verschillen grotendeels.

Al met al kan worden geconstateerd dat er een grote spreiding is tussen de bedrijven in de effecten van de overgang van het huidige stelsel van toeslagen naar de EU-variant; overigens ook als het gaat om andere varianten. Vastgesteld kan ook worden dat de spreiding verklaard kan worden door het type bedrijf, dit

is de specialisatie en samenstelling van het bedrijf qua productietak(ken) en de omvang van het bedrijf (vooral de oppervlakte).

Figuur 7.1 **Inkomenseffecten van de EU-variant ten opzichte van de referentiesituatie in 2009 en inkomenseffecten van drie alternatieve invullingen van het EU-beleid ten opzichte van het EU-voorstel (bedragen in 1.000 euro per bedrijf)**



Effecten van andere varianten

De andere drie varianten hebben gemiddeld een groter negatief effect per bedrijf. Ten opzichte van de EU-variant (met een negatief effect van 1.800 euro), is dat (extra negatieve) effect per bedrijf ongeveer 500 euro in de variant Basismax, 600 euro in Groenmax en 2.800 euro in Innovatiemax. Het laatste hangt samen met de veronderstelling dat de voor innovatieve investeringen gereserveerde middelen per saldo nog geen (positief) financieel effect hebben.

Per bedrijfstype bezien (zie figuur 7.1), loopt het effect van de verschillende varianten (ten opzichte van de EU-variant) uiteen. In de meeste gevallen zijn die verschillen nog vrij beperkt, waarbij de variant Innovatiemax steeds het meest negatief scoort (in directe zin, zonder rekening te houden met de positieve effecten van de innovatieve investeringen die met deze variant worden gegenereerd). De variant Basismax heeft voor de zetmeelbedrijven als gevolg dat de negatieve effecten van een stelselverandering duidelijk geringer worden dan bij de andere varianten. Voor de melkveebedrijven en ook de overige grasdierbedrijven is Groenmax na de EU-variant het meest aantrekkelijk. Reden hiervoor is dat de middelen voor LFA-gebieden en natuurbeheer in deze variant vooral

bij grondgebonden veehouderijbedrijven terechtkomen. Voor de vleeskalverenbedrijven zijn de (negatieve) effecten van alle varianten nauwelijks verschillend. Ook voor de andere bedrijfstypen, waaronder tuinbouw en intensieve veehouderij, lopen de effecten van de varianten gemiddeld vrij weinig uiteen. Oorzaak hiervan is dat de oppervlakte van deze bedrijven gemiddeld minder groot is dan van de akkerbouw en melkveebedrijven.

De varianten Groenmax en Basismax hebben in de meest landbouwgebieden niet veel andere effecten gemiddeld per bedrijf dan de EU-variant. Basismax is echter wel gunstiger dan de EU-variant en ook dan de andere varianten in de Veenkoloniën. De variant Innovatiemax heeft hier ten opzichte van de EU-variant de sterkste (directe) inkomensdaling tot gevolg, van 5.000 euro per bedrijf.

Naarmate de bedrijven groter zijn (gemeten in SO), zijn ook de (extra) negatieve effecten van de andere varianten groter ten opzichte van de EU-variant. De scenariokeuze heeft vooral invloed op de bedrijven met een grotere bedrijfsoppervlakte, zoals melkvee- en akkerbouwbedrijven. Binnen de melkveehouderij zijn de effecten van de verschillende varianten relatief meer verschillend voor de extensievere melkveebedrijven dan voor de intensievere bedrijven.

Draagkracht bedrijven

Door de verandering van het toeslagstelsel, waarvan in de voorafgaande analyse is vastgesteld dat de effecten voor het inkomen van individuele bedrijven groot kan zijn, kan voor meer bedrijven en ondernemers de situatie ontstaan dat het inkomen (uit het bedrijf) onder grote druk komt te staan en (tijdelijk) op een niveau uitkomt dat onder het niveau ligt van het minimuminkomen van een werknemer buiten de landbouw, die vergelijkbare arbeid verricht (inkomensdispariteit). De dalende rentabiliteit kan een aantal bedrijven in serieuze continuïteitsproblemen brengen. Zeker wanneer de veranderingen abrupt worden ingevoerd kan de draaglast de draagkracht te boven gaan.

7.2 Slotbeschouwing

In deze slotbeschouwing komen enkele zaken aan de orde die eerder in het rapport nog geen (specifieke) aandacht hebben gehad, maar die voor de interpretatie van de eerder gepresenteerde uitkomsten wel van belang zijn. Ook wordt nog ter discussie ingegaan op de kosten van vergroening.

Indirecte effecten op inkomen

In dit rapport is nagegaan wat de (directe) effecten kunnen zijn van een verandering van het stelsel van bedrijfstoeslagen. Het gaat dan om de direct, aan de hand van uitgangspunten per scenario of variant, vast te stellen gevolgen voor het inkomen van de agrarische ondernemer. Dit zijn de zogenoemde eerste orde of statische effecten. De zogenoemde indirecte of 'tweede orde'- of dynamische effecten (bijvoorbeeld de markteffecten of effecten op de structuuraanpassing) zijn echter in dit rapport niet in beeld gebracht. Hiervoor zouden modelberekeningen toegepast kunnen worden (zie ook De Bont et al., 2007a). Daarmee zouden dan (onder andere) ook de effecten van de toeslagverandering op onder meer de toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de agrosector, op de structuur van de landbouw (grondgebruik naar gewassen en omvang veestapel) en op het milieu) inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Dit zou voor de beoordeling van de verschillende toeslagvarianten een bredere basis bieden. Omdat de toeslagen in belangrijke mate de status hebben in belangrijke ontkoppeld te zijn van de productie, mag worden aangenomen dat de markteffecten beperkt zullen zijn. Gezien de grote gevolgen die de voorgestelde GLB-hervorming voor specifieke subsectoren heeft, zijn er aanwijzingen dat er wel indirecte effecten kunnen gaan ontstaan, die mogelijk een dempend effect zullen hebben (zie Jongeneel et al., 2011).

Effect van investeringsstimulering

Een belangrijk punt voor discussie is het effect van de inzet van een deel van de bedrijfstoeslagen als stimulans voor (bepaalde) investeringen in de land- en tuinbouwbedrijven, zoals dat in enkele varianten als uitgangspunt is opgenomen. In dit rapport is verondersteld dat deze stimulans slechts door een deel van de bedrijven zal worden benut, door circa 35% van alle bedrijven. Dit zijn de grotere bedrijven met een jonger bedrijfshoofd of met een oudere met een (potentiele) opvolger. In de praktijk zullen, ook over een aantal jaren gemeten, niet alle in die categorie vallende bedrijven ervan gebruik maken, onder meer omdat ze in die jaren geen hiervoor in aanmerking komende investeringen doen. Aan de andere kant zullen er ook wel bedrijven buiten genoemde categorie zijn, dus onder meer kleinere bedrijven, die de vereiste investeringen wel doen. In de praktijk zal de stimulans dus meer gespreid in de land- en tuinbouw terecht kunnen komen.

Verder is verondersteld dat de bedrijven die met de stimulans investeren er geen (direct) inkomenseffect van ondervinden. De reden hiervan is dat het (netto)effect van de betreffende investering niet of moeilijk meetbaar is. Dit geldt in het algemeen, maar zeker in dit stadium waarin een nadere invulling van het 'hoe' en het 'wat' nog ontbreekt. Bedrijven kunnen de investeringen doen als

vervangingsinvestering gecombineerd met een modernisering van het bedrijf in verband met bijvoorbeeld voortschrijdend inzicht op het gebied van milieu, welzijn dieren, enzovoort. Of de stimulans voor de investering dan tot een hoger inkomen leidt, ook op termijn, is de vraag. De voor de stimulans vereiste soort investering (gericht op extra duurzaamheid) kan op zich een hogere investeringslast tot gevolg hebben dan de 'traditionele' investering, terwijl het de vraag is of de productiviteit van het bedrijf erdoor toeneemt.

Afgezien van de directe financiële effecten, kan ervan worden uitgegaan dat het doen van investeringen gericht op duurzaamheid (dus bijvoorbeeld op minder emissies naar het milieu, verhoogd welzijn voor de dieren) er toe bijdraagt dat de land- en tuinbouw beter beantwoordt aan maatschappelijke wensen. Het biedt ook mogelijkheden voor de bedrijven om, eventueel met andere producenten en in ketenverband, het product beter in de markt te positioneren. Dit biedt in principe kansen voor hogere prijzen van het product; in eerste instantie voor de consument (retail). Dit zou vertaald moeten worden in hogere prijzen voor de (primaire) producent. De mate waarin dit mogelijk is, is zonder nader onderzoek niet in te schatten. Op langere termijn bezien zou van deze investeringen dus wel een gunstig economisch effect voor de landbouw te verwachten. Omdat de omvang ervan zo onzeker is, is in deze ex-ante analyse gewerkt met een pro memoriepost.

Effecten via de markten van producten

De EC (Impactstudie, p. 57) merkt op dat de financiële effecten van vergroening per type bedrijf uiteenlopen. Rekening houdend met een stijging van de prijzen van veevoeders, als gevolg van onder meer de vereiste braaklegging, zouden de veehouderijbedrijven (melkvee, varkens en pluimvee) de grootste negatieve effecten op het inkomen kennen. Vooral akkerbouwbedrijven echter zouden profiteren van de stijgende prijzen van gewassen, die vooral het gevolg zijn van de vereiste braak legging (set aside). De prijzen van graan zouden met 2% stijgen door het hierdoor afnemende aanbod. Voor de veehouderij zouden de opbrengstprijzen met ongeveer 1% stijgen door een daling van de productie.

In de studie van PBL en het LEI (Van Zeijts et al., 2011) is onder meer uitgegaan van een ecologische *set aside* van 5% van de akkerbouwgrond en van permanent grasland. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de prijzen van melk met 1% en van graan met 5% stijgen, terwijl de prijzen van varkens en pluimvee met 2% toenemen. Per saldo zouden de inkomens in de landbouw hierdoor een beperkte stijging ondergaan, mogelijk met 2%. Maar hierin zijn de kosten van de uitvoering op de bedrijven van de vergroeningsmaatregelen nog niet verdisconteerd.

Effecten op de landbouwstructuur

De verandering van het stelsel van 'historisch bepaalde' bedrijfstoeslagen naar een systeem van per hectare gelijke toeslagen *(flat rate)* kan leiden tot een versnelling van het proces van vermindering van het aantal bedrijven en schaalvergroting (De Bont et al., 2007a). Vooral in de melkveehouderij, de aardappelzetmeelteelt en de vleeskalverenhouderij zullen er bedrijven voorkomen die te maken krijgen met continuïteitsproblemen, wanneer de inkomsten uit de bedrijfstoeslagen sterk teruglopen. Het proces van afname van het aantal bedrijven zal daarentegen niet of nauwelijks vertraagd worden in de sectoren die een voordeel (kunnen) hebben van de overgang naar een nieuw toeslagstelsel.

Verder kan de verandering van het toeslagstelsel leiden tot verschuivingen in het grondgebruik en consequenties hebben voor de omvang van de veestapel. Eerdere studies naar de dynamische effecten, onderzocht met het model DRAM, wijzen op de mogelijkheid van een vermindering van het areaal zetmeelaardappelen en het aantal vleeskalveren in Nederland (De Bont et al., 2007a). Hierbij speelt, naast de introductie van *flat rate*, ook de ontkoppeling van de betreffende producties een rol. Tegenover een geringer areaal zetmeelaardappelen zou een toename van de oppervlakten poot- en consumptieaardappelen kunnen staan en ook een groter areaal grasland. De vermindering van het aantal in Nederland gehouden vleeskalveren zou leiden tot een daling van de invoer van nuchtere kalveren.

Toepasbaarheid varianten

Voor de overheid en de bedrijven zijn administratieve lasten verbonden aan mogelijk beleid een belangrijk aspect om in het oog te houden in het proces van besluitvorming. Als zodanig leveren de vergroeningsvoorwaarden in (alle) varianten een verzwaring op wat betreft de uitvoering en controle. Dit lijkt vooral te gelden voor de regel van 7% ecologische focusgebieden (ecological focus areas); het vaststellen hiervan en de controle hierop op het niveau van de individuele bedrijven lijkt gecompliceerd.

Het toerekenen van middelen uit de nationale enveloppe aan investeringsstimulansen levert als zodanig nauwelijks tot geen extra administratieve lasten op. Het toepassen - uitvoeren en controleren - van bedoelde investeringsstimuleringsregelingen echter kan wel als een extra last worden gezien, maar als de regeling al in dezelfde omvang (zonder de inzet van EU-middelen) wordt of zou worden toegepast is dat niet aan de orde.

Het toepassen van meer gebiedsgericht beleid, in de LFA-gebieden en elders, kan (ook) als een lastenverzwaring gelden, vooral wanneer er bijkomende voorwaarden voor de agrarische bedrijven aan worden verbonden. Het eventueel

opnieuw koppelen van een toeslag aan de teelt van zetmeelaardappelen is via het Productschap Akkerbouw en AVEBE vrij eenvoudig toe te passen.

Inpasbaarheid in bedrijven

Afhankelijk van de bestaande opzet en structuur van een bedrijf kunnen de vergroeningsvoorwaarden worden gezien als meer of minder ingrijpend voor de bedrijfsuitoefening. Vooral de verplichting om 7% 'ecological focus zones' te maken kan voor vrij veel bedrijven een belangrijke inbreuk vormen. Mogelijk is dat ingrijpender dan de eisen omtrent permanent grasland en vruchtwisseling. De voorwaarden op het gebied van de vruchtwisseling (minimaal drie gewassen en dergelijke) kunnen ingrijpend zijn voor de rundveebedrijven, die in de regel naast grasland alleen snijmais voor de voederwinning telen en die niet zijn ingericht voor de teelt van andere gewassen. Deze voorwaarde kan echter ook ingrijpend zijn voor op een of twee gewassen gespecialiseerde bedrijven, bijvoorbeeld pootgoed- en bloembollenbedrijven.

Verwerking van effecten op termijn en infasering

De in dit rapport gepresenteerde (directe) inkomenseffecten hebben betrekking op de bedrijven in de bestaande situatie wat betreft structuur (omvang in hectare, veestapel en dergelijke) en productieomvang. Omdat de effecten van nieuwe GLB-toeslagenstelsels (in alle geanalyseerde varianten) voor een deel van de bedrijven fors negatief zijn, is er reden om een gefaseerde invoering te overwegen (zie ook de voorstellen van de EC en eerder Jongeneel et al., 2011b). In de tussenperiode van enkele jaren kunnen bedrijven zich aanpassen aan de verandering van de bedrijfstoeslag. Verondersteld mag worden dat over een periode van enkele jaren bedrijven in staat zijn efficiënter en productiever te worden; de kosten per eenheid product kunnen dan worden verlaagd. Schaalvergroting (bijvoorbeeld door toename van het aantal hectaren per bedrijf) en benutting van technologische innovaties spelen hierbij doorgaans een rol (Van der Meulen et al., 2011). Schaalvergroting is mede mogelijk doordat jaarlijks een deel van de bedrijven wordt beëindigd; gemiddeld gaat het, zo laten de cijfers vanaf het jaar 2000 zien, om bijna 3% per jaar, in sommige sectoren zelfs meer.

Schaalvergroting houdt in veel gevallen in dat geïnvesteerd wordt in de modernisering van de bedrijfsuitrusting (stallen, kassen, gebouwen, machines en installaties), naast in grond en (in de veehouderij) in productierechten (melkquota, dierrechten). Om het proces van schaalvergroting en efficiencyverhoging in de land- en tuinbouw in maatschappelijk opzicht in de gewenste richting te begeleiden kunnen investeringsstimulansen van de overheid zinvol zijn. In de tussenliggende periode van (geleidelijke) toepassing van het nieuwe stelsel van

bedrijfstoeslagen kunnende bedrijven gebruik maken van de investeringsregelingen, die (mede) worden gefinancierd door de reservering van de middelen uit de nationale enveloppe voor de bedrijfstoeslagen.

Kosten van vergroening

Eerder, in paragraaf 4.3, is een verantwoording gegeven voor de hoogte van de kosten die voor de vergroeningsmaatregelenvoorwaarden zijn ingerekend. Hierna wordt nog ingegaan op enkele alternatieve wijzen van berekening en bedragen zoals die in de impactanalyse van de EC worden genoemd.

Een andere benadering voor het bepalen van de kosten van vergroeningsmaatregelen dan is besproken in hoofdstuk 4.3, is om de zogenaamde *opportunity costs* van graslandvernieuwing te berekenen. Volgens Hoving (2006) wordt geadviseerd grasland te vernieuwen als het een saldoverhoging geeft van 30 euro per hectare per jaar gedurende ten minste 5 jaar. Gedisconteerd tegen 4% rente betekent volledige toepassing van grasland vernieuwing dan een nettobate van 138 euro per ha. Wanneer er rekening mee wordt gehouden dat bedrijven gemiddeld slechts een deel van het grasland zullen willen vernieuwen (bijvoorbeeld 60%) en met risico's van mogelijke tijdelijke extra opbrengstderving, dan is een gemiddeld bedrag van ook circa 70 euro per ha voor alle hectaren van het bedrijf realistisch.

Genoemd bedrag van 70 euro kosten per hectare is overigens wel laag ten opzichte van de uitkomst voor Nederland in de impactstudie van de EC (p. 55 e.v.). Volgens de EC heeft bijna 80% van de bedrijven in de EU te maken met kosten van vergroeningsmaatregelen. De overige bedrijven passen deze al (in voldoende mate) toe. In Nederland zou ruim 60% van de bedrijven met kosten te maken hebben. De studie van de EC geeft ook aan dat de gemiddelde kosten van de vergroening sterk uiteenlopen tussen de lidstaten. Gemiddeld zouden de kosten in de EU-27 per ha ongeveer 40 euro per ha bedragen. Nederland behoort volgens de EC tot de landen met de hoogste kosten. In Nederland zouden deze kosten op ongeveer 120 euro per ha uitkomen, gerekend over alle hectaren cultuurgrond. Het overgrote deel van genoemde 120 euro, bijna 100 euro per ha, heeft te maken met het handhaven van permanent grasland, dus de beperking dat het grasland niet mag worden geploegd (gescheurd) om er andere gewassen op te telen. De overige kosten zijn vooral het gevolg van de groenbedekking (opm. dit element ontbreekt in de uiteindelijke voorstellen van de EC) en de vereiste vruchtwisseling. Genoemde 120 euro kosten per ha loopt op tot ongeveer 160 euro per ha wanneer de kosten van vergroening alleen worden verdeeld over de bedrijven die met kosten ervan te maken hebben.

Verder geeft de EC nog als achtergrondinformatie (in Impact Assessment, annex 2c) dat is gekeken naar de bedragen die nu al voor vergelijkbare 'vergroeningsregelingen' (landbouwmilieumaatregelen) worden betaald in het kader van het Plattelandsontwikkelingsbeleid (Plattelandsontwikkelingsplan, POP II, looptijd van 2007-2013). Voor Nederland wordt onder meer genoemd een bedrag van 150 euro voor 'gewas diversificatie' en 69 euro oplopend tot 2.190 euro voor permanent graslandbeheer. Het bij gewasdiversificatie genoemde bedrag is hoger dan van andere lidstaten (een uitzondering is Malta).

Voor permanent grasland lopen de bedragen in de meeste andere lidstaten ook wel uiteen, maar veel minder sterk dan is genoemd voor Nederland. In België bijvoorbeeld van 200 tot 400 euro per ha. In veel landen is het laagste bedrag minder dan 100 euro per ha. De hogere bedragen per ha houden in de regel een vergoeding in voor beheersmaatregelen (extensiever gebruik, geen of minder bemesting, later maaien of beweiden, enzovoort). Dat gaat dus aanzienlijk verder dan de beperkte eis die nu in het voorstel van de EC is opgenomen om grasland permanent of onveranderd te houden. Het gemiddelde bedrag dat in de Impactanalyse van de EC wordt genoemd voor graslandbeheer in de 21 POP's (waarin in totaal 121 opties voorkomen) is 230 euro per ha. De mediaan (het bedrag waar 50% boven en 50% onder uitkomt) is met 130 euro een stuk lager. Het laagste bedrag (7 euro per ha) is in Nederland geïdentificeerd, mogelijk voor weidevogelbeheer.

Voor de ecologische *set aside* noemt de EC voor Nederland geen bedrag. In andere landen waarvan de EC informatie geeft, lopen de vergoede bedragen sterk uiteen. Duitsland noemt bijvoorbeeld 120-140 euro als startniveau en voor Denemarken 161 euro. In het VK gelden bedragen van 300-480 euro in Wales en 435 tot 510 euro in Noord-Ierland. Bij genoemde bedragen moet rekening worden gehouden dat het gaat om bedragen per (volledige) 'braak gelegde' hectare. In de voorstellen van de EC gaat het om 7% ecologische *set aside*, dus kan met dat aandeel ten opzichte van de volledig vergoede ha-bedragen worden gerekend.

Literatuur en websites

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen, A. van der Knijff en H.A.B. van der Meulen, *Actuele ontwikkeling van resultaten en inkomens in de land- en tuinbouw in 2011.* Rapport 2011-063. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2011.

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

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

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

Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager, *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003; Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw.* Rapport 6.03.15. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2003.

Bruchem, C. van, H.J. Silvis, P. Berkhout, K. van Bommel, K. de Bont, W. van Everdingen, T. de Kleijn en B. Pronk, *Agrarische structuur, trends en beleid: Ontwikkelingen in Nederland vanaf 1950.* Rapport 2008/060. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2008.

Doorn, A. van, H. Naeff, K. de Bont en J. Jager, *Ruimtelijke en sectorale verdeling van Europese landbouwsubsidies in Nederland.* Brochure. Alterra, onderdeel van Wageningen UR, november 2011.

European Commission, *Impact assessment CAP towards 2020, Annex 2c.* Brussels, 2011.

Jongeneel, R., C.J.A.M. de Bont, J.H. Jager, H. Prins, P. Roza en A.B. Smit, *Bedrijfstoeslagen na 2013; Omgaan met dalende bedragen.* Rapport 2011-062. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, november 2011b.

Jongeneel, R. (red.), A. van Doorn, J. Jager, H. Naeff en B. Smit, *Het GLB na 2013: een verkennende analyse van mogelijke beleidsinvulling en eerste inschatting van effecten.* Intern werkdocument. LEI, onderdeel van Wageningen UR, april 2011a.

Hoving, I.E., *De HerinzaaiWijzer als hulpmiddel bij afweging van graslandvernieuwing*. Animal Sciences Group (Praktijkonderzoek), Praktijk rapport Rundvee 82. Animal Sciences Group (Praktijkonderzoek), onderdeel van Wageningen UR, Lelystad, 2006.

Jager, J., *Sterke inkomensschommelingen en grote diversiteit tussen bedrijfstypen*. Agri-Monitor. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, oktober 2011.

LEI, onderdeel van Wageningen UR, Binternet. http://www3.lei.wur.nl/BIN_ASP/show.exe?aktie=vindtoon&bj=2008&ej=2011&language=NL&Valuta=2&publicatieID=3&kiestabel=101.06&Database=LTC)

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

Poppe, K.J. (red.), *Het Bedrijven-Informatienet A tot Z*. Rapport 1.03.06. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2004.

Rougoor, C., W. Tolkamp, G. Kuneman (CLM), K. de Bont, J. Jager, J. Helming en B. Smit, *Kansen voor een uniek gebied, Maatwerk voor het GLB in Oost-Nederland*. CLM rapport 729-2010. LEI rapport 10-041. LEI, onderdeel van Wageningen UR, maart 2010.

Zeijts, H. van, K. Overmars, W. van der Bilt, N. Schulp, J. Notenboom, H. Westhoek (PBL), J. Helming, I. Terluin (LEI, onderdeel van Wageningen UR), S. Janssen (Alterra, onderdeel van Wageningen UR), *Greening the Common Agricultural Policy: impacts on farmland biodiversity on an EU scale.* PBL publication number: 500136005PBL. Netherlands Environmental Assessment Agency, Den Haag, 2011.

Websites

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm
http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/685&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en
http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_en.pdf

http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europees-landbouwbeleid-en-visserijbeleid/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/10/28/kamerbrief-kabinetsreactie-wetgevingsvoorstellen-gemeenschappelijk-landbouwbeleid.html

http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/full-text_en.pdf

Bijlage 1

Uitgangspunten en scenario's

Algemene uitgangspunten:

- In totaal wordt er 802 mln. euro binnen pijler 1 verdeeld als bedrijfstoeslag. Dit bedrag komt overeen met 4% korting op de nationale enveloppe.
- Betalingen aan bedrijven gevestigd in het buitenland worden *niet* meegenomen.
- Alle *bedrijfstypen* worden meegenomen in de analyses. Dus ook tuinbouw en blijvende teelt (bedrijfstype 2&3), maar uitgezonderd zijn glastuinbouw-, bloembollen- en boomkwekerij bedrijven.
- *Alle* hectaren (1,88 mln.) gebruikte *landbouwgrond* met toeslagrechten doen mee (data gebaseerd op Landbouwtelling 2009). Plus het areaal van de bedrijven die groente en fruit telen.
- *Innovatieve bedrijven* zijn de bedrijven groter dan 50 nge exclusief de bedrijven zonder opvolger. Dit zijn 25.870 bedrijven met 1.224.000 ha. De vraag naar opvolging is in de landbouwtelling gesteld in 2008.
- *Kleine ontvangers* zijn bedrijven die minder dan 1.000 euro per bedrijf ontvangen en worden achteraf bepaald; dit zijn circa 10.000 bedrijven, afhankelijk van de variant. Verder geldt:
- Ontvangers van minder dan 500 euro krijgen niets. Dit zijn er circa 5.000 tot 6.000, afhankelijk van de variant (zie tabel bijlage 3). Overigens zijn in Nederland betalingen tot 500 euro al vanaf 2010 uitgesloten.
- *Jonge boeren*: boeren die jonger zijn dan 40 jaar.
- Gebieden met *natuurlijke beperkingen* zijn:
  - de huidige aangewezen probleemgebieden (LFA) (178.000 ha op basis van LFA-gebieden en een buffer van 75 meter).
- *Natuurbeheer*: in variant Groenmax wordt 40 mln. uitgetrokken voor natuurbeheer. Dit is bedoeld voor bedrijven in weidevogelgebieden en de ecologische focusgebieden (EFA). De EFA heeft betrekking op alle hectare cultuurgrond (circa 1,9 mln. ha) en krijgt de helft van genoemd bedrag (20 mln. euro). Dit is 11 euro per ha en de weidevogelgebieden krijgen de rest. Dit is 20 mln. euro voor 99.440 ha (201 euro per ha).

Tabel B1.1	Uitgangspunten en toelichting scenario's GLB-toeslagen							
Nr.	**Onderdeel**	**Toelichting**	**Scenario (% van totaal budget van € 802 mln.)**				**Vertaling naar kaartbeeld (Alterra)**	**Aannames berekeningen (LEI)**
			EU	**Innovatiemax**	**Groenmax**	**Basismax**		
1.	Basispremie (58-75%)	Alle bedrijven met een bedrijfs-toeslag of met groente en/of fruit	68% = € 304/ha	58 % = € 256/ha	58% = € 256/ha	75% = € 335/ha	Verdelen over alle ha met toeslag-rechten + groente & fruit	Volledig inko-menseffect
2.	Vergroenings-premie € 160 - € 241 mln. (20 of 30%)		30% € 135/ha	30% € 70/ha	30% € 135/ha	20% € 70/ha	Verdelen over alle ha met toeslag-rechten + groente & fruit	€ 70/ha en innovatiepremie is kostencompen-satie. Rest (in EU en Groenmax variant) is inko-menseffect (€ 65/ha)
		Een deel van ver-groenings-premie wordt gereser-veerd voor inno-vatie, deze premie gaat alleen naar innovatieve bedrijven		Alle bedrijven: € 70/ha voor vergroening (tot. = € 126 mln.) afromen voor innovatie: € 115 mln. = € 31,3/nge		Alle bedrijven: € 70/ha voor vergroening (tot. = 126 mln.) af-romen voor inno-vatie: € 34 mln. = € 9,25/nge	Verdelen over de ha van innovatieve bedrijven de rest over alle bedrijven	

Tabel B1.1 (vervolg)	Uitgangspunten en toelichting scenario's GLB-toeslagen							
Nr.	**Onderdeel**	**Toelichting**	**Scenario (% van totaal budget van € 802 mln.)**				**Vertaling naar kaartbeeld (Alterra)**	**Aannames berekeningen (LEI)**
			EU	**Innovatiemax**	**Groenmax**	**Basismax**		
3.	Natuurlijke handicaps € 40 mln (5%)	Betaling aan boeren in LFA gebieden (circa 193.000 ha) tot maximaal 5%. Voor NL is dit maximum van 5% gehanteerd.			5% = € 225/ha LFA		Verdelen over hectares die in LFA-gebieden liggen	Volledig inkomenseffect
4.	Jonge boeren Max € 16mln. (2%)	Boeren tot 40 jaar krijgen voor maximaal 25 ha per bedrijf (8.000 * 25 ha = 200.000 ha) een toeslag van 25% op de basispremie. Deze krijgen ze 5 jaar.	€ 76/ha (max 25 ha)	€ 64/ha (max 25 ha)	€ 64/ha (max 25 ha)	€ 84/ha (max 25 ha)	Verdelen over de hectaren behorende tot jonge boeren	Aanname: elk jaar maakt zelfde aantal boeren gebruik. Volledig inkomenseffect
5.	Kleine ontvangers	Max 10% van nationale enveloppe naar kleine ontvangers	P.m.	-	-	-		Volledig inkomenseffect

Tabel B1.1 (vervolg)	Uitgangspunten en toelichting scenario's GLB-toeslagen							
Nr.	**Onderdeel**	**Toelichting**	**Scenario (% van totaal budget van € 802 mln.)**				**Vertaling naar kaartbeeld (Alterra)**	**Aannames berekeningen (LEI)**
			EU	**Innovatiemax**	**Groenmax**	**Basismax**		
6.	Gekoppelde betaling € 24 mln. (3%)	Gekoppelde steun alleen voor zetmeelaardappelen (areaal = 46.500 ha)			-	3% = € 500/ha zetmeelaardappelen	Verdelen over areaal zetmeelaardappelen	Volledig inkomenseffect
7.	Extra naar nieuwe bestemmingen € 40 - € 80 mln. (5 of 10%)	Dit geld wordt volledig ingezet voor innovatie dan wel natuurbeheer		€ 80 mln. minder voor directe betalingen = € 21,77/nge	€ 40 mln. minder voor directe betalingen Voor natuurbeheer: weidevogelgebieden en EFA-gebieden, ieder € 20 mln. EFA: € 11/ha alle hectaren. Weidevogelgebieden: € 201/ha (99.440 ha in weidevogelgebieden)			Totaalbedrag is kostencompensatie

Bijlage 2

Inkomenscoëfficiënten

Tabel B2.1	Inkomen uit bedrijf per bedrijf, gemiddeld inkomen per 1.000 SO en eventuele correctiefactor		
Bedrijfstype	**Inkomen per bedrijf a)**	**Inkomen per SO**	**Correctiefactor**
Akkerbouw	61.000	379	
Zetmeel	46.500	350	0,9
Melkvee	48.000	207	
Vleesvarkens	9.000	35	0,5
Fokvarkens	25.800	62	0,6
Ov. graasdieren	-800	-8	
Vleeskalveren	41.600	79	0,9
Fruit	31.400	156	
Opengrondsgroenten	19.500	96	
Bloembollen	43.600	79	
Boomkwekerij	48.000	79	
Vleeskuikens	53.500	65	0,7
Leghennen	61.200	107	
Ov. intensief	52.900	109	
Glasgroenten	21.500	20	
Glasbloemen	16.000	23	
Pot-perkplanten	67.600	72	
Ov. glastuinbouw	55.000	104	
Ov. sectoren	31.100	122	

a) Gemiddeld 2005-2010.
Bron: LEI, berekeningen op basis van Informatienet.

Toelichting

De inkomenscoëfficiënt, ofwel het inkomen (over de periode 2005-2010 gemiddeld) per 1.000 SO, wordt berekend op basis van de resultaten van gespecialiseerde bedrijfstypen uit het Informatienet van het LEI. Vervolgens worden deze verhoudingsgetallen toegepast op de SO van de verschillende sectoren per bedrijf. Vervolgens wordt van de bedrijven in de steekproefpopulatie uit de Landbouwtelling berekend wat het inkomen is per bedrijfstype. Eventuele afwijkingen met het inkomen uit het Informatienet worden gecorrigeerd. Met name in de in-

tensieve veehouderij is er een correctiefactor nodig. Deze noodzaak voor correctie wordt veroorzaakt doordat verhoudingsgetallen per *bedrijfstype* worden toegepast op *sectoren*. Op een gespecialiseerd bedrijf kan het aandeel SO buiten het betreffende bedrijfstype maximaal 33% bedragen.

Bijlage 3

Achtergrondgegevens per bedrijfstype

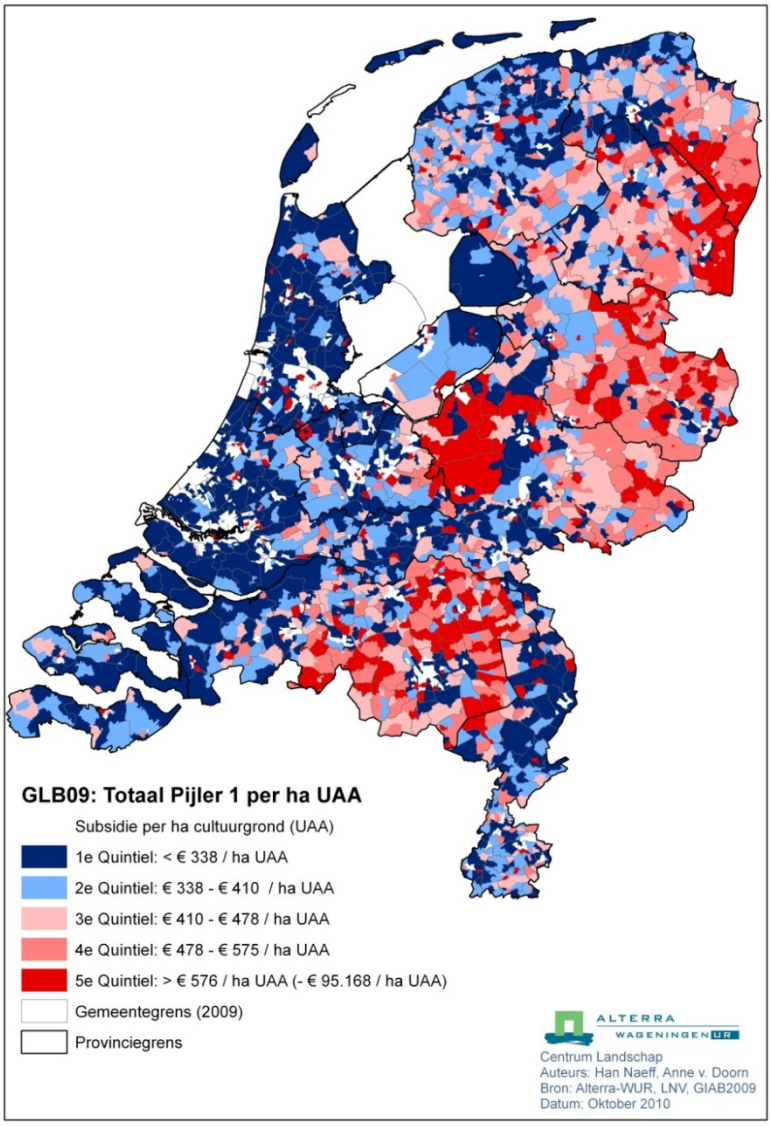
Tabel B3.1 **Achtergrond tabel kenmerken per bedrijfstype**

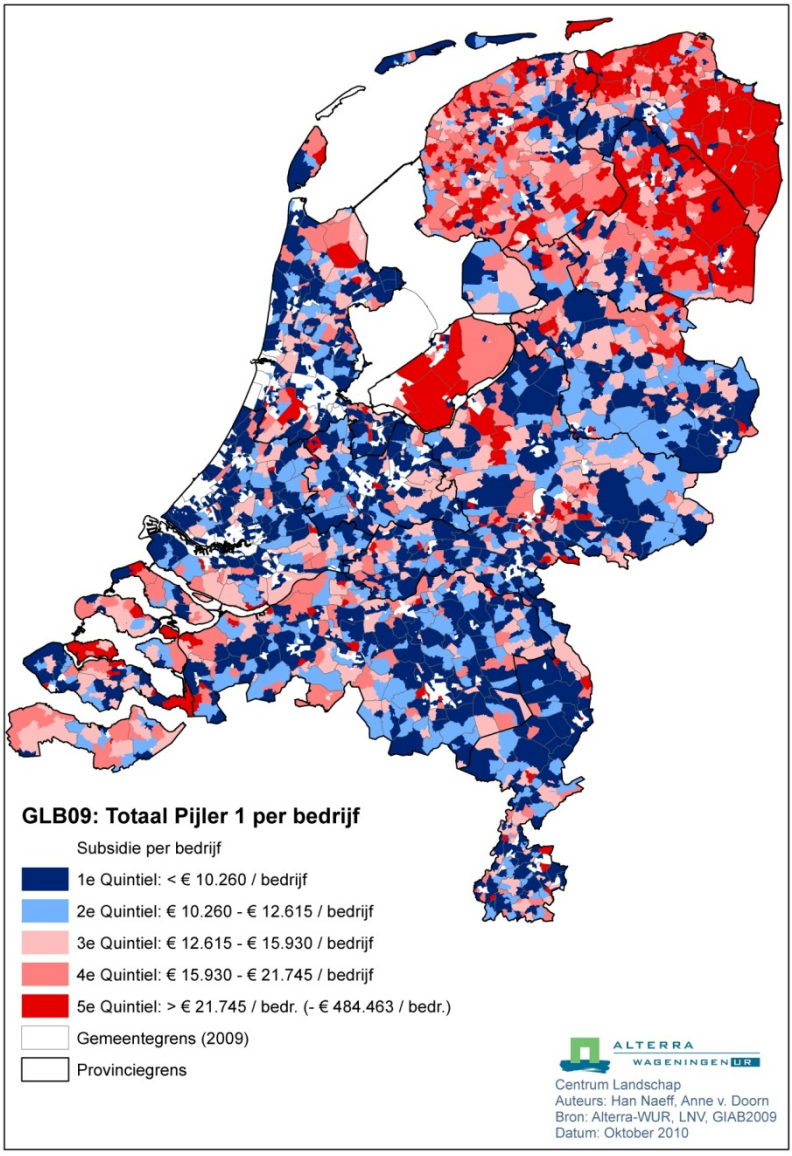
	Akkerbouw	Zetmeel	Melkvee	Vleeskalveren	Ov. graasdier	Hokdier	Tuinbouw	Gemengd	Totaal
Aantal bedrijven (x 1.000)	11,0	1,2	18,4	1,2	21,6	5,4	4,0	8,2	71,0
Totaal hectare (x 1.000)	384	84	855	16	253	45	50	190	1.876
Totaal referentietoeslagen (mln. euro)	116	51	431	50	60	13	4	71	797
Aantal toeslagrechten (x 1.000)	235	71	699	12	189	31	9	131	1.377
Aantal 'innovatieve' bedrijven	2.569	494	13.535	617	1.351	3.200	1.906	2.200	25.872
Aantal innovatieve hectaren (x 1.000)	216	54	695	10	68	34	37	111	1.224
Aantal innovatieve nge (x 1.000)	332	64	1.666	82	137	537	469	388	3.675
Aantal hectaren LFA (x 1.000)	8,8	1,2	108,7	0,9	41,8	1,2	1,6	9,6	173,8
Aantal jonge boeren (tot 40 jaar)	979	107	2.370	222	1.493	767	522	664	7.124
Aantal hectaren weide-vogelgebied (x 1.000)	4,34	2,60	67,32	,75	17,98	,95	1,06	4,45	99,44
Aantal ontvangers <500 euro EU	333	0	36	210	2.388	1.415	646	600	5.628

Tabel B3.1 (vervolg)	Achtergrond tabel kenmerken per bedrijfstype								
	Akkerbouw	Zetmeel	Melkvee	Vleeskalveren	Ov. graasdier	Hokdier	Tuinbouw	Gemengd	Totaal
Aantal ontvangers <500 euro Innovatiemax	474	1	37	145	2.960	795	580	812	5.804
Aantal ontvangers <500 euro Groenmax	361	0	38	213	2.452	1.447	669	630	5.810
Aantal ontvangers <500 euro Basismax	366	0	34	133	2.449	731	493	575	4.781
Aantal ontvangers 500-1.000 euro EU	430	2	14	84	2.149	518	449	940	4.586
Aantal ontvangers 500-1.000 euro Innovatiemax	520	4	24	58	3.233	301	368	1.033	5.541
Aantal ontvangers 500-1.000 euro Groenmax	427	3	14	81	2.267	532	454	942	4.720
Aantal ontvangers 500-1.000 euro Basismax	440	1	13	86	2.456	522	381	978	4.877

Bijlage 4

Verdeling van directe betalingen in 2009




GLB09: Totaal Pijler 1 per bedrijf
Subsidie per bedrijf
1e Quintiel: < € 10.260 / bedrijf
2e Quintiel: € 10.260 - € 12.615 / bedrijf
3e Quintiel: € 12.615 - € 15.930 / bedrijf
4e Quintiel: € 15.930 - € 21.745 / bedrijf
5e Quintiel: > € 21.745 / bedr. (- € 484.463 / bedr.)
Gemeentegrens (2009)
Provinciegrens
ALTERRA
WAGENINGEN UR
Centrum Landschap
Auteurs: Han Naeff, Anne v. Doorn
Bron: Alterra-WUR, LNV, GIAB2009
Datum: Oktober 2010

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

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

Meer informatie: www.lei.wur.nl

LEI-rapport 2012-014