

EUROPESE TOESLAGEN EN PREMIES: AANPASSING HEEFT FLINKE GEVOLGEN*Kees de Bont en John Helming*

De landbouw in Nederland kent op grond van de Europese afspraken over ontkoppeling van de steun momenteel bedrijfstoelagen op basis van de productie per bedrijf in het verleden. Daarnaast is voor enkele producten de uitbetaalde premie gekoppeld aan de huidige productie. Het stelsel van toeslagen en premies is ontstaan bij de hervorming van het Europese landbouwbeleid (GLB) om de nadelige inkomenseffecten van lagere prijzen op te vangen. Ter discussie, zowel in de EU als in Nederland, staat onder meer het vereenvoudigen van dit toeslagenbeleid. Tegen die achtergrond is het LEI door het ministerie van LNV gevraagd de gevolgen van volledig ontkoppelde toeslagen, die per hectare in Nederland gelijk zijn (zogenoemde flat rate), te analyseren voor de landbouw en de totale agribusiness.

Flat rate

Door over te stappen op een flat rate stelsel met een uniforme hectaretoeslag van ruim 400 euro zou ongeveer 30% van de Nederlandse land- en tuinbouwbedrijven een nadeel ondervinden, terwijl ongeveer 60% van de bedrijven erop vooruitgaat. Voor ongeveer 16% van de bedrijven is het nadeel als substantieel aan te merken, namelijk meer dan 5.000 euro per jaar (tabel 1). De groep bedrijven met een dergelijk groot nadeel blijft vrijwel even groot (13 tot 15%) in de andere varianten van flat rate; er kan namelijk ook gekozen worden voor een indeling van Nederland in verschillende regio's en voor een onderscheid naar gras- en bouwland met afzonderlijke toeslagbedragen. Vooral melkveehouders en vleeskalverhouders zouden door de introductie van flat rate worden getroffen. Hetzelfde geldt voor akkerbouwers met veel marktordeninggewassen (vooral zetmeelaardappelen en suikerbieten) in het bouwplan.

Tabel 1 Verdeling bedrijven (in %) naar effecten van verschillende varianten van flat rate en de in Denemarken (DK) en Duitsland (DU) gehanteerde stelsels ten opzichte van de huidige toepassing in Nederland (bedragen in euro per bedrijf)

Effecten voor alle bedrijven	<-5.000	-5.000-2.500	-2.500-0	Geen a)	0-2.500	2.500-5.000	>5.000	totaal
Varianten								
NL 1 regio 1 flat rate	16	6	9	10	34	12	14	100
NL 1 regio 2 flat rate	14	6	11	10	34	13	12	100
NL 4 regio 1 flat rate	15	7	10	9	33	13	14	100
NL 4 regio 2 flat rate	13	7	12	10	33	13	12	100
DU 1 regio 1 flat rate	3	7	36	27	16	5	6	100
DU 1 regio 2 flat rate	3	5	29	17	37	5	4	100
DK 1 regio 1 flat rate	4	7	34	25	16	5	8	100
DK 1 regio 2 flat rate	5	5	24	14	40	8	4	100

Bron: LEI, bewerking CBS- Landbouwtelling

a) Deze effecten blijven binnen een marge van -100 tot +100 euro per bedrijf.

Toelichting bij varianten in tabel: bij 4 regio is Nederland onderscheiden in zand-, weide-, kleigebieden en Veenkoloniën; bij 1 regio wordt Nederland als een gebied beschouwd. Bij 2 flat rate zijn er verschillende toeslagbedragen voor grasland (inclusief voedergewassen) respectievelijk bouwland.

In Denemarken en Duitsland worden al wel gelijke toeslagen per hectare bouwland respectievelijk grasland en voedergewassen toegekend met daarnaast toeslagen voor melk en dieren gebaseerd op de productie per bedrijf in het verleden. De Denen en Duitsers zijn dus nog niet volledig overgegaan op een flat rate stelsel, maar passen een hybride systeem toe. De gevolgen van toepassing van de huidige Deense en Duitse stelsels zouden in Nederland duidelijk minder ingrijpend zijn: dan heeft nog 3 tot 5% van de bedrijven een nadeel van meer dan 5.000 euro (tabel 1). De Deense en Duitse stelsels zijn geïntroduceerd als een

overgang naar flat rate. Die lijn zou Nederland kunnen volgen, wanneer het de bedoeling is flat rate op termijn te gaan toepassen. Of dat het geval zal zijn, staat ter discussie. Bij het toeslagenbeleid in de toekomst wordt ook wel gedacht aan het meer voldoen aan maatschappelijke waarden en doelen, zoals natuur en landschap, welzijn dieren en voedselveiligheid. Vereenvoudiging van de toeslagen is dus niet het enige wat in de discussies hierover speelt.

Structurele effecten

Nederland kent gekoppelde premies voor onder meer slachtvee (runderen en vleeskalveren), terwijl voor zetmeelaardappelen 60% van de Europese ondersteuning gekoppeld is aan de teelt. De invoering van een flat rate leidt ertoe dat de gekoppelde premie in bovengenoemde sectoren opgaat in het flat rate bedrag. Vervolgens zal een flat rate leiden tot veranderingen in de structuur van de landbouw en de agribusiness. De analyses van het LEI duiden erop dat vooral de oppervlakte zetmeelaardappelen afneemt (met ongeveer 25%), terwijl de arealen poot- en consumptieaardappelen en grasland toenemen. In het gebied met veel zetmeelaardappelen, de Veenkoloniën, zal de melkveehouderij uitbreiden. Door ont koppeling kan het aantal vleeskalveren in Nederland verminderen, met naar verwachting 10 tot 15%, afhankelijk van de veranderingen in de prijzen binnen de EU. Door genoemde veranderingen neemt de economische betekenis van de kalfsvleessector en de aardappelzetmeelproductie af. De toegevoegde waarde van het totale agrocomplex daalt met ongeveer 200 mln. euro en de werkgelegenheid met ongeveer 3.000 arbeidsjaren ofwel met bijna 1% voor beide. Deze nadelige effecten van flat rate en ont koppeling komen echter wel vooral terecht in enkele gebieden: in Gelderland wat betreft vleeskalveren en in het noorden van het land in verband met de productie van aardappelzetmeel. Nader onderzoek zal in de loop van 2007 aangeven of de (volledige) ont koppeling van de premies bij vleeskalveren en zetmeelaardappelen verantwoord is. Dit kan in combinatie met flat rate, maar ook in samenhang met de huidige toepassing op basis van de individuele historische referentie per bedrijf.

Bijzondere regelingen

Naast de vragen rond het al dan niet continueren van genoemde gekoppelde premies komen er bij de vereenvoudiging van het GLB nog enkele bijzondere regelingen aan de orde. Ook hierbij is de vraag of deze regelingen kunnen gaan vervallen. Het gaat hierbij om de premies voor vlaszaad en gedroogde groenvoeders, de braaktoeslagrechten, de speciale toeslagrechten (bij toeslagen boven de 5.000 euro per hectare) en de AGF-clausule. Deze laatste regeling bepaalt dat telers van aardappelen (behalve van zetmeelaardappelen) en van groenten en fruit geen toeslag ontvangen wanneer deze producten worden geteeld op landbouwgrond met toeslagrechten. Het laten vervallen van deze bijzondere regelingen zal voor de Nederlandse landbouw minder ingrijpende effecten hebben dan van de besproken koppelingen van de slachtpremie en aardappelzetmeelpremie.

Meer informatie:

Rapport 6.07.11 *Bedrijfstoeslagen in de landbouw. Naar volledige ont koppeling en flat rate?*