

# **Zetmeelaardappelen en herziening van het EU-beleid**

C.J.A.M. de Bont  
P.W. Blokland  
H. Prins  
P. Roza  
A.B. Smit

Projectcode 31048

Oktober 2007

Rapport 6.07.17

LEI, Den Haag

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

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

Zetmeelaardappelen en herziening van het EU-beleid

Bont, C.J.A.M. de, P.W. Blokland, H. Prins, P. Roza en A.B. Smit

Den Haag, LEI, 2007

Rapport 6.07.17; ISBN/EAN 978-90-8615-183-7; Prijs €14,50 (inclusief 6% btw)

77 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport analyseert de gevolgen van een volledige ont koppeling van de Europese premie voor zetmeelaardappelen en van de afbouw van het EU-zetmeelbeleid voor de betreffende sector in Nederland. Deze gevolgen kunnen, afhankelijk van de omstandigheden en de reacties van de telers, uiteenlopen. Naast voorzetting van de productie in de huidige omvang is een daling met ongeveer 30% mogelijk. Ook een volledige afbouw van de teelt en verwerking kan niet worden uitgesloten. Gezien de gevoeligheid van de sector voor de beleidsveranderingen wordt een fasegewijze introductie met toepassing van flankerende maatregelen aanbevolen.

This report analyses the consequences of a complete decoupling of the European premium for starch potatoes and of the cutting back of the EU starch policy for the potato starch industry in the Netherlands. These policy changes can have varying consequences, depending upon the circumstances and the reactions of the growers affected. Besides continuation of the production in the present volume, a fall of about 30% is possible. Nor can a complete cutting back of cultivation and processing be excluded. Because of the sensitivity of the industry to the policy changes, a phased introduction accompanied by supporting measures is recommended.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2007

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



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



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>Summary</b>	13
<b>1. Inleiding</b>	17
1.1 Aanleiding en doel	17
1.2 Werkwijze en uitgangspunten	18
1.3 Opbouw van het rapport	18
<b>2. De aardappelzetmeelsector in beeld</b>	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Teelt van zetmeelaardappelen	21
2.3 Verwerking	32
2.4 Relatie teelt-verwerking	34
2.5 De zetmeelmarkt	36
2.6 De Veenkoloniën als gebied	40
2.7 Werkgelegenheid in de zetmeelaardappelkolom	41
<b>3. Effecten van mogelijke beleidsverandering</b>	44
3.1 Inleiding	44
3.2 Gevolgen voor de teelt	45
3.3 Gevolgen voor de relatie telers-AVEBE	52
3.4 Gevolgen voor verwerking	53
3.5 Gevolgen voor werkgelegenheid en regionale economie	55
3.6 Mogelijkheden voor begeleidend beleid	58
<b>4. Conclusies en slotbeschouwing</b>	63
4.1 Conclusies	63
4.2 Slotbeschouwing	66
<b>Literatuur</b>	69

Blz.

**Bijlagen**

1.	Klankbordgroep	73
2.	Bestaande zetmeelregelingen	74
3.	Ontwikkeling aardappelzetmeelproductie en -contingenten in de EU	75
4.	Innovaties AVEBE	76

## Woord vooraf

In 2003 zijn besluiten genomen over hervorming van het Europese Landbouwbeleid (GLB). Op de toen ingezette lijn van (volledige) ontkoppeling van de premies die bij eerdere hervormingen van het GLB waren ingesteld is een gedeeltelijke uitzondering gemaakt voor aardappelzetmeel. Voor deze sector bestaat voorts in het kader van het GLB een aantal marktondersteunende regelingen. In dit rapport wordt, op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ingegaan op de gevolgen van de afbouw hiervan en van een volledige ontkoppeling voor de aardappelzetmeelsector. Hierbij gaat het om de effecten voor de teelt en verwerking van zetmeelaardappelen en voor het gebied waar deze activiteiten voornamelijk plaatsvinden, het Veenkoloniale gebied in Drenthe en Groningen. Het achterliggende onderzoek is gefinancierd via het Beleidsondersteunend Onderzoek, en wel binnen het thema Macrotrends en sociaaleconomische vragen van het cluster Economisch Perspectievolle Agroketens (BO-03-03).

Aan het onderzoek is meegewerkt door P.W. Blokland, H. Prins, P. Roza en A.B. Smit. Het project is gecoördineerd door C.J.A.M. de Bont.

Namens het ministerie van LNV is het onderzoek begeleid door verschillende medewerkers, waarbij J.G. Deelen, J.F. Jansen en G. Meester een centrale rol hebben vervuld. De vraagstelling en de resultaten van het onderzoek zijn besproken in bijeenkomsten van de klankbordgroep. Vanuit de klankbordgroep is door verschillende personen in afzonderlijke gesprekken informatie verstrekt voor het onderzoek. Namens het projectteam wil ik de leden van de klankbordgroep en de medewerkers van LNV van harte danken voor hun bijdragen.



Dr. J.C. Blom  
Algemeen Directeur LEI





## Samenvatting

Centraal in dit rapport staat de vraag wat de gevolgen zijn van mogelijke veranderingen in het EU-beleid voor de aardappelzetmeelsector in Nederland. De beleidsveranderingen die kunnen worden doorgevoerd zijn ontkoppeling van de premies van de teelt van zetmeelaardappelen en afbouw van het marktordeningsbeleid voor zetmeel. Het huidige beleid kent een gedeeltelijke (60%) koppeling van de premies aan de teelt van zetmeelaardappelen en voor aardappelzetmeel verschillende marktondersteunende instrumenten, zoals een evenwichtspremie, export- en productierestituties, een quoteringsregeling en een minimumuitbetalingsprijs. Het voortbestaan van dit beleid kan aan de orde komen bij een volgende herziening van het Europese landbouwbeleid (GLB).

### *Betekenis van de aardappelzetmeelteelt*

De aardappelzetmeelteelt omvat in Nederland ongeveer 50.000 ha en is belangrijk in vooral het Veenkoloniale gebied in Drenthe en Groningen (Veenkoloniën). Op de akkerbouwbedrijven neemt het gewas een groot deel van het bouwplan in (circa 40%) en het zorgt voor ongeveer 50% van de akkerbouwopbrengsten van het bedrijf. Het aantal bedrijven met zetmeelaardappelen is vanaf 1990 meer dan gehalveerd. Het gewas wordt in toenemende mate in grotere oppervlakten, van meer dan 20 ha per bedrijf verbouwd. Een deel van de grotere telers heeft zich meer op het gewas gespecialiseerd door onder meer het ruilen en bijhuren van grond. Gezien de saldi van zetmeelaardappelen ten opzichte van die van andere gewassen is de zetmeelaardappelteelt tot dusverre relatief aantrekkelijk gebleken.

### *Positie van akkerbouwbedrijven*

Door het bouwplan, met voornamelijk zetmeelaardappelen, suikerbieten en granen, van de akkerbouwbedrijven in de Veenkoloniën kennen de bedrijven een relatief stabiel inkomen in vergelijking met het inkomen van (andere) akkerbouwbedrijven in Nederland. Door genoemd bouwplan ontvangen de bedrijven een naar verhouding hoog bedrag aan Europese toeslagen (en premies), ook per hectare. Dit bedrag per bedrijf wordt mede door de hervorming van het suikerbeleid hoger dan het gemiddelde inkomen van de zetmeelaardappelbedrijven in de afgelopen jaren. Hierdoor is het inkomen en de continuïteit van deze akkerbouwbedrijven sterk afhankelijk geworden van de Europese toeslagen.

### *Verwerking van zetmeelaardappelen*

AVEBE, een coöperatie met ongeveer 2.000 leden/leveranciers, is het enige bedrijf in Nederland dat zetmeelaardappelen verwerkt tot zetmeel en zetmeelspecialiteiten. De producten vinden onder meer een bestemming in voeding, papier, diervoeding, bouw, kleefstoffen en textiel. Het bedrijf met een jaarlijkse omzet van bijna 700 miljoen euro per jaar heeft de afgelopen jaren matige financiële resultaten geboekt en kwam in 2004/2005 in ernstige problemen. Besloten werd tot een reorganisatie en een bijdrage van de leden voor de uit-

voering van een nieuw beleidsplan. De werkgelegenheid bij AVEBE in Nederland met betrekking tot de verwerking van zetmeelaardappelen ligt rond 1.000 arbeidsplaatsen.

#### *Relatie telers - coöperatie*

Tussen de telers/leden en de coöperatie AVEBE bestaat een relatie met rechten en plichten ten aanzien van de levering en verwerking van de aardappelen. De relatie is gebaseerd op aandelen en financiële participatie. De telers ontvangen voor de geleverde aardappelen een prijs die is afgeleid van de minimumprijs die de EU verplicht heeft gesteld voor de markt-ondersteuning. De uitbetalingprijs wordt mede bepaald door het moment van levering en het onderwatergewicht (zetmeelgehalte) van de aardappelen. De financiële participatie van de telers/leden gaat door de bij de reorganisatie gemaakte afspraken ongeveer 2.000 euro per hectare bedragen.

#### *Zetmeelmarkt*

De productie van aardappelzetmeel in de EU is de afgelopen jaren vrij stabiel gebleven, mede door de EU-quota. Nederland is met een productieaandeel van ruim een kwart na Duitsland de grootste producent van aardappelzetmeel. Aardappelzetmeel neemt ongeveer 20% in van de totale zetmeelproductie in de EU en heeft in de wereldzetmeelproductie een veel lager aandeel (5%). De EU-zetmeelproductie groeit door de toename van de productie van tarwezetmeel. De EU exporteert 350.000 ton, dit is bijna 20% van het geproduceerde aardappelzetmeel. De export is toegenomen na de uitbreiding van de EU in 2004.

De prijs van aardappelzetmeel is door enkele kenmerken van het product enigszins hoger dan de prijs van graanzetmeel. De zetmeelprijzen worden beïnvloed door de graanprijzen. Deze zijn in 2006/2007 sterk gestegen door krappere oogsten, in onder meer de EU, het gebruik van agrarische grondstoffen voor energie en de toenemende vraag naar graan vanuit onder meer China. De gestegen graanprijzen zijn vanwege de opbrengstverhoudingen, zetmeelaardappelen leveren per hectare ongeveer tweemaal zo veel zetmeel op als granen, gunstig voor de aardappelzetmeelsector.

#### *Veenkoloniën als gebied*

De Veenkoloniën is optimaal ingericht voor de agrarische productie, maar mist door een eenzijdige aankleding landschappelijke kwaliteit en toeristische aantrekkelijkheid. Vanaf omstreeks het jaar 2000 laat het gebied een groei van de economische bedrijvigheid, onder meer in dienstverlening, zien. De eenzijdige afhankelijkheid van de akkerbouw en de teelt van zetmeelaardappelen werd eerder aangemerkt als een van de belangrijkste problemen van het gebied. De laatste jaren tonen een groei van de werkgelegenheid in het gebied in niet-agrarische sectoren.

#### *Effecten van ontkoppeling en afbouw zetmeelbeleid*

Door volledige ontkoppeling neemt het saldo per hectare van zetmeelaardappelen af; de eerdere premie wordt dan onderdeel van de bedrijfstoelage die ook wordt ontvangen wanneer een ander gewas wordt geteeld. De afbouw van het zetmeelbeleid (afschaffing van restituties en evenwichtspremie) kan tot gevolg hebben dat de prijs van zetmeelaardappelen die de teler ontvangt met 1 eurocent per kg afneemt. Voor een bedrijf met 25 ha zetmeelaardappelen en een opbrengst van 50 ton per hectare heeft dit een direct

inkomenseffect van 12.500 euro. De teelt van zetmeelaardappelen kan na ontkoppeling nog aantrekkelijk zijn ten opzichte van de graanteelt voor een deel van de telers, de zetmeel-telers met de hogere saldi. Echter, bij een lage graanprijs komt, bij een afbouw van de steunmaatregelen voor zetmeel, de teelt van zetmeelaardappelen nog meer in een nadelige concurrentiepositie ten opzichte van de graanteelt.

#### *Strategieën van telers*

Analyses wijzen uit dat na ontkoppeling het areaal zetmeelaardappelen zal verminderen, maar de mate waarin hangt af van verschillende omstandigheden, vooral ook van de mogelijkheden en perspectieven om andere gewassen te telen. Telers wijzen op het belang van een goede aanpak van AVEBE om de teelt belangrijk te laten blijven; bij de huidige, hoge graanprijzen moet AVEBE ook een beduidend hogere prijs voor zetmeelaardappelen kunnen gaan bieden. Telers willen mogelijkheden voor optimalisatie en schaalvergroting benutten. De noodzakelijke opbrengstverhoging en kostenbesparing kunnen langs die weg worden gerealiseerd. Echter, het hoeft niet uitsluitend te gaan om zetmeelaardappelen. Telers zien ook verschillende andere mogelijkheden voor het bedrijf en het gebied in de toekomst. De bedreigingen voor AVEBE zijn groter dan voor de telers, hoewel de gevolgen van de mogelijke Europese beleidsveranderingen voor de inkomenspositie en continuïteitsmogelijkheden van de betrokken akkerbouwbedrijven ook niet zijn te onderschatten.

#### *Strategie van AVEBE*

AVEBE heeft vrij recentelijk, bij de genoemde financiële crisis, gekozen voor de consolidatie van de aardappelzetmeelproductie in Nederland en Duitsland. Hiertoe wordt ingezet op kostenbesparing, niet alleen wat betreft de arbeidskosten, en op innovatie door de introductie van enkele nieuwe producten. AVEBE gaat ervan uit dat het ook bij de betreffende veranderingen in het EU-beleid mogelijk is de productie in de huidige omvang te handhaven.

#### *Gevolgen voor verwerking, werkgelegenheid en regionale economie*

De mogelijke gevolgen van een volledige ontkoppeling en afbouw van de marktondersteuning van zetmeel kunnen uiteenlopen. Als zodanig zijn er in hoofdlijnen drie scenario's mogelijk:

- behoud van de huidige productieomvang;
- een verkleining van het productievolume; en
- een volledige afbouw van de productie.

Laatstgenoemde mogelijkheid bestaat vooral wanneer de graan- en zetmeelprijzen dalen en gedurende een reeks van jaren laag blijven. De teelt van zetmeelaardappelen kan dan onaantrekkelijk worden, afhankelijk van de prijs die AVEBE kan betalen en de voor andere gewassen te realiseren saldi. De tweede mogelijkheid kan aan de orde zijn omdat door de beleidsveranderingen de keuze van een deel van de telers eerder naar andere gewassen uitgaat en het areaal zetmeelaardappelen zal afnemen. AVEBE kan dan besluiten de verwerking voor de papiersector, die het minste oplevert, te laten vervallen om de uitbetalingprijs van zetmeelaardappelen te kunnen verhogen. In dit scenario kan worden besloten om de verwerking te concentreren in een bedrijf, respectievelijk om eventueel

samen te werken met het Duitse collega-bedrijf in de aangrenzende regio. Het eerste scenario gaat uit van de huidige ambities van AVEBE en het vertrouwen erin bij de betrokkenen binnen en buiten het bedrijf, waaraan de stijging van de prijzen van graan en zetmeel in 2006/2007 in positieve zin bijdraagt.

Afhankelijk van de ontwikkeling in de richting van één van de drie genoemde scenario's zal de werkgelegenheid bij AVEBE en de daaraan gelieerde bedrijvigheid een geringe of forse daling ondergaan. AVEBE biedt in verband met de verwerking omstreeks 1.000 mensen werkgelegenheid. Het verlies ervan zou zeer pijnlijk zijn voor de betrokken werknemers. Daarnaast biedt de zetmeelproductie direct en indirect werk aan ongeveer 7.000 mensen, voornamelijk in de Veenkoloniën. De bijdrage van de aardappelzetmeelsector en het zetmeelbeleid aan de regionale economie en werkgelegenheid kan echter, mede gezien de actuele groei ervan, niet als zeer wezenlijk worden beschouwd.

#### *Mogelijkheden voor beleid*

De beleidsveranderingen die met betrekking tot aardappelzetmeel mogelijk zijn kunnen te ingrijpend zijn om op één moment te laten plaatsvinden. Er kan aanleiding zijn voor een fasegewijze aanpak. In het beleid kunnen begeleidende maatregelen passen, waaronder de opkoop van zetmeelquota en de afkoop (van een deel van) de toeslagrechten door de EU. Deze maatregelen kunnen eventueel worden gecombineerd. Daarnaast kan voor de ontwikkeling van de bedrijven en het gebied mogelijk meer gebruik worden gemaakt van het Europese Plattelandsbeleid.

# Summary

## Starch potatoes and revision of the EU policy

The central question in this report concerns the consequences of possible changes in EU policy for the potato starch industry in the Netherlands. The policy changes which may be carried through include decoupling of the premiums for the cultivation of starch potatoes and the cutting back of the market planning policy for starch. The current policy includes a partial (60%) coupling of the premiums with the cultivation of starch potatoes and various market-support measures for potato starch, such as an equilibrium premium, export and production refunds, a quota scheme and a minimum payment price. The continuation of this policy may be raised at the next review of the European agricultural policy (CAP).

### *The importance of starch potato cultivation*

Starch potato cultivation covers about 50,000 hectares in the Netherlands and is important particularly in the peat districts in Drenthe and Groningen. The crop accounts for a large part of the cropping plan of the arable holdings (approximately 40%) and is responsible for about 50% of the arable yields of the holdings. The number of holdings growing starch potatoes has more than halved since 1990. The crop is being grown increasingly on larger areas - of more than 20 ha - per holding. Some of the larger growers have specialised more on the crop, for example, by exchanging and renting more land. In view of the balances of starch potatoes relative to that of other crops, starch potato cultivation has so far proved relatively attractive.

### *Position of the arable holdings*

Thanks to the cropping plan of the arable holdings in the peat districts, consisting principally of starch potatoes, sugar beet and cereals, the holdings enjoy a relatively stable income in comparison with the income of other arable holdings in the Netherlands. Thanks to this cropping plan, the holdings receive a proportionately large sum in European supplements (and premiums), both per holding and per hectare. Partly through the reform of the sugar policy, this amount per holding is higher than the average income of the starch potato holdings in the past few years. As a result, the income and the continuity of these arable holdings has become highly dependent on the European supplements.

### *Processing of starch potatoes*

AVEBE, a cooperative with some 2,000 members/suppliers, is the only enterprise in the Netherlands that processes starch potatoes into starch and starch specialities. The products are used, *inter alia*, in food manufacture, paper, animal feedstuffs, the building industry, adhesives and textiles. The business, with an annual turnover of nearly €700 million, has performed only modestly in recent years and found itself in serious difficulties in 2004/2005. The decision was taken to carry out a reorganisation and to ask the members

for a contribution towards carrying out a new policy plan. AVEBE employs about 1,000 people in the Netherlands in the processing of starch potatoes.

#### *Relationship between growers and the cooperative*

A relationship exists between the growers/members and the AVEBE cooperative, involving rights and obligations concerning the supply and processing of the potatoes. The relationship is based on shares and financial participation. The growers receive a price for the potatoes they supply derived from the minimum price which the EU has made obligatory to support the market. The payment price is partly determined by the date of delivery and the underwater weight (starch content) of the potatoes. Thanks to the agreements made during the reorganisation, the financial participation of the growers/members will amount to about €2,000 per hectare.

#### *Starch market*

The production of potato starch in the EU has remained fairly stable in the past few years, partly thanks to the EU quotas. With a production share of over a quarter, the Netherlands is the largest producer of potato starch after Germany. Potato starch accounts for about 20% of the total starch production in the EU and has a much lower share in the world starch production (5%). EU starch production is growing through the increase in the production of wheat starch. The EU exports 350,000 tonnes, which is nearly 20% of the total potato starch production. Exports increased after the expansion of the EU in 2004.

Because of certain characteristics of the product, the price of potato starch is somewhat higher than the price of cereal starch. The starch prices are influenced by the cereal prices. The latter rose sharply in 2006/2007 because of poorer harvests in the EU and elsewhere, the use of agricultural raw materials for energy production and the increasing demand for cereals from China and elsewhere. Because of the yield relationships - starch potatoes yield about twice as much starch per hectare as cereals - the higher cereal prices benefit the potato starch industry.

#### *The peat district as a region*

The peat district is excellently equipped for agricultural production, but its monotonous aspect means that it is lacking in high quality landscape and attractiveness to tourists. Since about 2000, there has been a growth of economic activity in the region, including a growth in service employment. The one-sided dependence on arable farming and the cultivation of starch potatoes was previously regarded as one of the principal problems of the region. In the past few years, there has been a growth of employment in the non-agricultural sectors in the region.

#### *Effects of decoupling and cutting back of the starch policy*

Thanks to the complete decoupling, the balance of starch potatoes per hectare is decreasing; the earlier premium has now become part of the farm supplement, which is also received when a different crop is grown. The cutting back of the starch policy (abolition of refunds and equilibrium premium) may result in the price which the grower receives for starch potatoes decreasing by €0.01 per kg. For a holding growing 25 ha of starch potatoes with a yield of 50 tonnes per hectare, this has a direct income effect of €2,500. The culti-

vation of starch potatoes can still be attractive relative to cereal cultivation after decoupling for some of the growers, i.e. the starch growers with the higher balances. However, with a low cereal price, accompanied by a cutting back of the support measures for starch, the cultivation of starch potatoes finds itself in a still more disadvantageous competitive position relative to cereal cultivation.

#### *Strategies of growers*

Analyses indicate that, after decoupling, the area under starch potatoes will fall, but the extent to which it falls depends on various circumstances, particularly on the possibilities and prospects for growing other crops. Growers point to the importance of a sound approach on the part of AVEBE to ensure that cultivation remains significant; with the present high cereal prices AVEBE must also be able to offer a markedly higher price for starch potatoes. Growers want to exploit the possibilities for optimisation and economies of scale, but these need not be exclusively in the field of starch potatoes. Growers also see various other possibilities for the industry and the region in the future. The threats to AVEBE are greater than for the growers, although the consequences of the possible European policy changes for the income position and possibilities of continuation of the arable holdings concerned should also not be underestimated.

#### *Strategy of AVEBE*

Quite recently, in response to the financial crisis referred to above, AVEBE has chosen to consolidate potato starch production in the Netherlands and Germany. To this end, it has started on a process of cost savings - and not only in respect of labour costs - and of innovation with the introduction of several new products. It starts from the assumption that it is possible to maintain the present volume of production notwithstanding the changes in the EU policy.

#### *Consequences for processing, employment and regional economy*

The possible consequences of a complete decoupling and cutting back of the market support of starch can vary. As such, three main scenarios are possible:

- retention of the present volume of production;
- a reduction in the volume of production; and
- a complete running down of production.

The latter possibility arises primarily when cereal and starch prices fall and remain low over a run of years. The growing of starch potatoes may then become unattractive, depending upon the price which AVEBE can pay and the balances attainable for other crops. The second possibility may arise when some of the growers prefer to grow other crops because of the policy changes and the area under starch potatoes decreases. AVEBE may then decide to abandon processing for the paper industry, which is the least rewarding, in order to be able to raise the payment price for starch potatoes. In this scenario, it may decide to concentrate the processing in a single plant or possibly to collaborate with the associated German plant in the neighbouring region. The first scenario proceeds from AVEBE's present ambitions and the trust in it of the people concerned inside and outside

the business, to which the increase in the prices of cereals and starch in 2006/2007 contributes in a positive sense.

Depending upon the development towards one of the three scenarios described above, the employment in AVEBE and its associated activities will undergo a slight or sharp fall. AVEBE provides employment to about 1,000 people in potato starch processing. The loss of this employment would be very painful for the employees concerned. In addition, starch production provides direct and indirect employment to some 7,000 people, mainly in the peat district. In view of its current state, however, the contribution of the potato starch industry and the starch policy to the regional economy and regional employment cannot be regarded as particularly vital.

#### *Possibilities for policy*

The possible policy changes in relation to potato starch may be too radical to be allowed to happen all at once. There is a case for a phased approach. Accompanying measures can be fitted into the policy, including the buying up of starch quotas and the redemption of all or part of the supplement rights by the EU. These measures can be combined if necessary. In addition, more use can possibly be made of the European Rural Policy for the development of the holdings and the region.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doel

Van de besluiten ter hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in 2003 is één van de centrale punten het ontkoppelen van premies van de productie. Op de toen gekozen algemene lijn van ontkoppeling is voor een aantal producten een uitzondering gemaakt. Een hiervan is aardappelzetmeel. De steun in de vorm van directe betalingen is voor 60% gekoppeld aan de teelt. Deze uitzondering geldt voor de gehele EU en niet zoals bij een aantal andere producten als een optie waar lidstaten voor kunnen kiezen (De Bont et al., 2003).

De Europese Commissie heeft in 2006 aangegeven een 'Health check' van het GLB te willen uitvoeren. In dit verband wordt onder meer gestreefd naar een vereenvoudiging van het beleid en kan het operationeel worden van de (volledige) ontkoppeling voor alle producten aan de orde komen. Ook de minister van LNV heeft aangekondigd de bestaande koppelingen te willen evalueren (LNV, 2004).

Naast ontkoppeling kan ook het marktordeningsbeleid voor zetmeel aan de orde komen in voorstellen van de Europese Commissie. Zo is het mogelijk dat de quotaregeling voor aardappelzetmeel wordt beëindigd en dat, al dan niet in samenhang hiermee, andere marktondersteunende instrumenten worden afgebouwd. Dit betreft de productie- (en export)restitutie en de evenwichtspremie voor aardappelzetmeel. In samenhang hiermee is het verder niet uitgesloten dat de minimumprijs voor zetmeelaardappelen vervalt. Dit houdt ook verband met het graanbeleid van de EU in de toekomst. De vraag hierbij is of de EU gelegenheid blijft bieden graan ter interventie aan te bieden en of de interventieprijzen voor graan blijven bestaan.

Doel van het onderzoek is om de mogelijke gevolgen van de aangegeven veranderingen in het beleid (ontkoppeling en marktbeleid) voor de aardappelzetmeelsector in Nederland in kaart te brengen. In de analyses wordt specifiek op de positie van de telers naast die van het verwerkende bedrijf (AVEBE) ingegaan. In het verlengde hiervan wordt aandacht gegeven aan de gevolgen van bedoelde beleidsverandering voor de werkgelegenheid en de regionale economie.

De hiervoor aangegeven aanleiding en doelstelling van het onderzoek is besproken in een bijeenkomst van de klankbordgroep met vertegenwoordigers van de sector en het gebied (zie voor samenstelling bijlage). Deze participatie in het onderzoek sluit aan op de toezegging van minister Veerman in de Eerste Kamer in antwoord op vragen aan de heer Rabbinge in april 2006. Door de klankbordgroep is de vraagstelling op een aantal punten aangescherpt en aangevuld. Dit betreft:

- ontwikkeling van de prijs van zetmeelaardappelen na genoemde verandering van het beleid;
- de relatie tussen toeslagen en het inkomen van telers;

- de mogelijke alternatieven voor de telers van zetmeelaardappelen, onder meer wat betreft de alternatieven van 'energiegewassen';
- de mogelijke alternatieven van AVEBE wat betreft de verwerking van zetmeelaardappelen of in bredere zin;
- de betekenis van AVEBE (en de aardappelzetmeelkolom) voor de werkgelegenheid in de regio onder wisselende sociaaleconomische omstandigheden;
- het meenemen van de veranderingen in het EU-suikerbeleid in de analyses;
- de maatschappelijke doelstellingen voor het Veenkoloniale gebied in verband met het mogelijke toekomstige toeslagenbeleid;
- de mogelijkheden voor een eenmalige 'afkoop' van de toeslagrechten in verband met zetmeelaardappelen en voor flankerend beleid.

## **1.2 Werkwijze en uitgangspunten**

In het onderzoek wordt in eerste instantie de situatie van de sector, met daarin de genoemde deelaspecten (teelt, verwerking en dergelijke) in beeld gebracht. Vervolgens worden de te verwachten reacties op en gevolgen van de onder paragraaf 1.1 genoemde beleidsveranderingen aan de orde gesteld. In dit verband gaat het onder meer om de vraag of de telers van zetmeelaardappelen overgaan op de teelt van andere gewassen en wat de mogelijkheden zijn van de verwerkende industrie om de teelt te handhaven. Hierbij zijn onder andere de ontwikkeling van de markt van zetmeel en de perspectieven voor de financiële opbrengsten van de teelt van zetmeelaardappelen in vergelijking met die van andere gewassen van belang. In het onderzoek is ook ingegaan op de sociaaleconomische aspecten van de aardappelzetmeelproductie voor de betreffende regio. In het onderzoek is aandacht gegeven aan de ontwikkeling van de perspectieven van verschillende teelten en agrarische activiteiten in het gebied als mogelijke alternatieven voor de teelt van zetmeelaardappelen.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuur, inzichten van bij de sector en het gebied betrokken informanten (leden van de klankbordgroep) en van gegevens van onder meer het CBS (Landbouwtelling), Eurostat, het LEI (het Informatienet), de Productschappen (HPA) en van het verwerkende bedrijf AVEBE.

## **1.3 Opbouw van het rapport**

Hoofdstuk 2 beschrijft de aardappelzetmeelsector en andere in verband van het onderzoek relevante zaken, zoals de zetmeelmarkt en de Veenkoloniën als gebied waar de zetmeelactiviteiten voornamelijk zijn gelokaliseerd. Wat betreft de sector wordt vooral ingegaan op de structuur van de teelt, op de inkomens en financiële positie van de betreffende akkerbouwbedrijven en op de coöperatie AVEBE die de aardappelen verwerkt. De vergelijking met de saldi van andere gewassen en de spreiding in de saldi is hierbij van belang voor de analyse in het volgende hoofdstuk. In hoofdstuk 3 worden de gevolgen van de mogelijke Europese beleidsveranderingen geanalyseerd. Ingegaan wordt vooral op de effecten van ontkoppeling en afbouw van de steunregelingen voor de omvang van de teelt van zetmeelaardappelen. Hierbij komen ook verschillende alternatieven voor dit gewas aan de orde.

Hierop aansluitend wordt aandacht gegeven aan de reacties op beleidsveranderingen van de telers en van AVEBE en aan de relatie tussen de telers en AVEBE en de mogelijke gevolgen voor deze coöperatie, de werkgelegenheid en de regionale economie. In samenhang hiermee is aan het einde van hoofdstuk 3 nagegaan welke mogelijkheden er zijn voor begeleidend beleid. Hoofdstuk 4 geeft als conclusies onder meer de mogelijke toekomstscenario's voor de teelt en verwerking van zetmeelaardappelen aan, waarbij ook wordt aangeduid onder welke voorwaarden elk van deze scenario's van toepassing kan zijn.

## 2. De aardappelzetmeelsector in beeld

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de ontwikkeling van de aardappelzetmeelsector. Het betreft vooral de belangrijkste schakels van de kolom: de teelt en de verwerking. Aan de hand van gegevens van verschillende bronnen wordt zicht gegeven op de ontwikkelingen in vooral de laatste ruim vijftien jaar, vanaf 1990. In deze periode is het Europese graanbeleid, waarbinnen het zetmeelbeleid een plaats heeft gekregen, ingrijpend aangepast. Na de hervormingen onder Landbouwcommissaris Mac Sharry in 1992 is in verband met Agenda 2000 in 1999 een aantal relevante beslissingen genomen. De huidige Europese regelingen voor aardappelzetmeel zijn met enkele achtergronden kort weergegeven in onderstaand kader.

#### *Regelingen voor aardappelzetmeel*

Bij de vorming van het Europese landbouwbeleid in de jaren zestig is binnen de marktordening voor granen een voorziening getroffen voor zetmeel, waaronder naast het zetmeel van granen (tarwe en maïs) ook aardappelzetmeel. Van de interventieprijs van graan (+10%) is een minimumprijs voor zetmeelaardappelen afgeleid. De verwerker van de zetmeelaardappelen is verplicht deze minimumprijs aan de telers uit te betalen.

Om de minimumprijs te realiseren is een evenwichtspremie in gesteld. De evenwichtspremie is bedoeld om de lagere opbrengsten van de bijproducten van zetmeelaardappelen in evenwicht te brengen met de hogere opbrengsten van de bijproducten van maïs en tarwe. Volgens de EU-regeling is de evenwichtspremie ingesteld vanwege de 'structurele lasten van structurele aard die rusten op de aardappelzetmeelindustrie'. Hierbij kan ook rekening zijn gehouden met de relatief korte duur dat de aardappelen kunnen worden verwerkt, terwijl granen wel gedurende het gehele jaar bewaard en verwerkt kunnen worden.

Naast de evenwichtspremie kan een productie- of exportrestitutie worden gegeven. Deze geldt zowel voor graan- als voor aardappelzetmeel en voor derivaten daarvan. De hoogte van de restitutie wordt regelmatig opnieuw vastgesteld en is afhankelijk van de marktsituatie. Bij relatief hoge marktprijzen kan de restitutie op 0 worden gesteld. De productierestitutie is ingesteld om te kunnen concurreren met producten van niet-agrarische oorsprong.

Bij de hervorming van het EU-graanbeleid in 1992 zijn de interventieprijsen voor graan verlaagd en zijn voor de telers compenserende premies ingesteld. Deze zijn bij de verdere verlaging van de graanprijzen in de jaren 2000-2002 verhoogd. Hiervan afgeleid zijn premies voor zetmeelaardappelen. Een deel hiervan (de gekoppelde 60%) gaat vanaf 2006 via de verwerkende industrie, terwijl de teler het ontkoppelde deel (40%) rechtstreeks ontvangt als onderdeel van zijn bedrijfsvoering. In Nederland zijn de bedrijfsvoering namelijk in 2006 geïntroduceerd. In een aantal andere EU-landen vond dat al eerder na de hervorming van het GLB in 2003 plaats.

Om de uitgaven van de EU te beheersen gelden vanaf 1 juli 1995 maximumhoeveelheden (contingenten of quota) per lidstaat voor de toepassing van de steunregelingen. Voor de productie die de betreffende quota overschrijdt worden door de EU geen vergoedingen uitgekeerd. Enkele jaren eerder, na de hervorming van het graanbeleid in 1992, werden voor graan en enkele andere gewassen (oliezaden, eiwitgewassen) regelingen van kracht om de productie te beperken (set aside, braak leggen van grond).

Nadere details van de regelingen voor aardappelzetmeel zijn te vinden in de bijlagen 2 en 3.

#### *Kader 2.1 Regeling voor aardappelzetmeel*

## 2.2 Teelt van zetmeelaardappelen

### 2.2.1 Structuur

De teelt van zetmeelaardappelen geeft zowel wat betreft de oppervlakte als het aantal telers in Nederland een geleidelijke daling te zien (tabel 2.1 en figuur 2.1). Het aantal telers is vanaf 1990 meer dan gehalveerd. Er zijn momenteel (2006) iets minder dan 2.000 bedrijven met zetmeelaardappelen. De gemiddelde oppervlakte zetmeelaardappelen van deze bedrijven ligt inmiddels op 25 ha. Het aandeel van de zetmeelaardappelen in het bouwplan is in de loop van de periode 1990-2006 eerst afgenomen en daarna weer gestegen tot ongeveer het niveau van 1990, namelijk omstreeks 37%. Deze ontwikkeling kan mede worden toegeschreven aan het gewasbeschermingsbeleid (meerjarenplan, MJPG), dat met het terugdringen van het gebruik van grondontsmettingsmiddelen in het begin van de jaren negentig resulteerde in een lagere teeltfrequentie. Vervolgens is met behulp van de ontwikkelde AM- (aardappelmoehed) resistente aardappelrassen de teeltfrequentie en het aandeel van zetmeelaardappelen in het bouwplan weer wat toegenomen.

#### *Locatie en type bedrijven*

Zetmeelaardappelen worden voornamelijk, voor circa 85%, verbouwd in Groningen en Drenthe (het Veenkoloniale gebied). Daarnaast is er nog ongeveer 6.000 ha in Overijssel, vooral in het op Drenthe aansluitende gebied, en in Gelderland (1.500 ha). De teelt vindt voor ongeveer 80% plaats op gespecialiseerde akkerbouwbedrijven. De locatie van de teelt in Noordoost-Nederland heeft onder meer te maken met de grondsoort in het gebied, voornamelijk dalgrond ontstaan na de benutting van de veenlaag voor de winning van turf. Deze grond is minder geschikt voor de teelt van consumptieaardappelen dan bijvoorbeeld kleigrond. Consumptieaardappelen uit het gebied zijn van een minder goede kwaliteit, minder goed bewaarbaar en afwijkend van kleur.

#### *Schaalvergroting*

De gemiddelde oppervlakte cultuurgrond van de bedrijven met zetmeelaardappelen is vanaf 1990 gestegen van omstreeks 50 tot ruim 60 ha. Dit geeft aan dat er schaalvergroting op de bedrijven plaatsvindt. Dit geldt nog meer waar het gaat om het aandeel van de bedrijven dat meer dan een bepaalde oppervlakte zetmeelaardappelen verbouwt. In 1990 teelde nog slechts 54% meer dan 10 ha zetmeelaardappelen (figuur 2.2). In 2006 gaat het om ongeveer 70%. Meer dan 20 ha zetmeelaardappelen kwam in 1990 nog op minder dan een kwart van de bedrijven voor en in 2006 op bijna 44%. Deze 'grotere' telers verbouwen (in 2006) ongeveer 80% van de zetmeelaardappelen. Overigens is het aantal telers met meer dan 20 ha zetmeelaardappelen wel gedaald in de loop van de jaren.

#### *Specialisatie*

Naarmate bedrijven een grotere oppervlakte zetmeelaardappelen verbouwen is het aandeel van dit gewas in het bouwplan van het bedrijf groter. Bij de grotere telers (> 20 ha) van zetmeelaardappelen is het aandeel bijna zonder uitzondering meer dan een kwart en zelfs op meer dan 70% van deze bedrijven meer dan 40%, terwijl van alle telers ongeveer de helft boven de 40% als aandeel van zetmeelaardappelen zit. Dit duidt erop dat een deel van

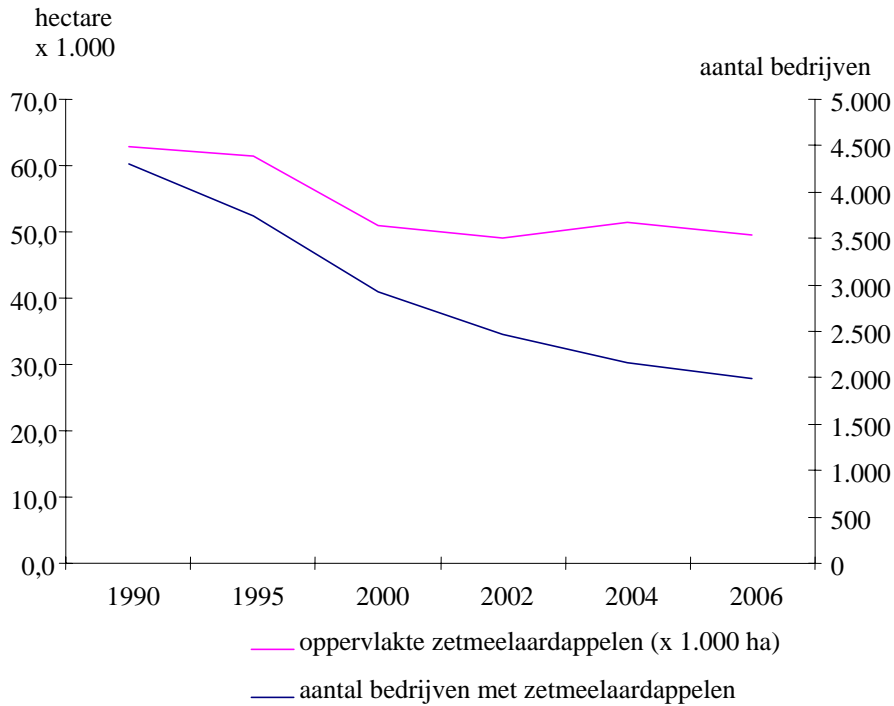
de telers van zetmeelaardappelen zich meer op dit gewas heeft gespecialiseerd dan de overige telers. Dit kan voor een deel zijn gerealiseerd door grondruil, bijvoorbeeld met veehouders, en het tijdelijk pachten of huren van grond.

Genoemde ontwikkeling van AM-resistente rassen heeft er daarnaast toe bijgedragen dat de teeltfrequentie hoog kan zijn, zonder voor het verminderen van de ziektedruk over te moeten gaan op het gebruik van grondontsmettingsmiddelen. Kennelijk is het onder de economische voorwaarden tot nu toe voor de betrokken bedrijven aantrekkelijk om zo veel mogelijk zetmeelaardappelen te verbouwen.

Tabel 2.1 Aantal bedrijven met zetmeelaardappelen en areaal zetmeelaardappelen

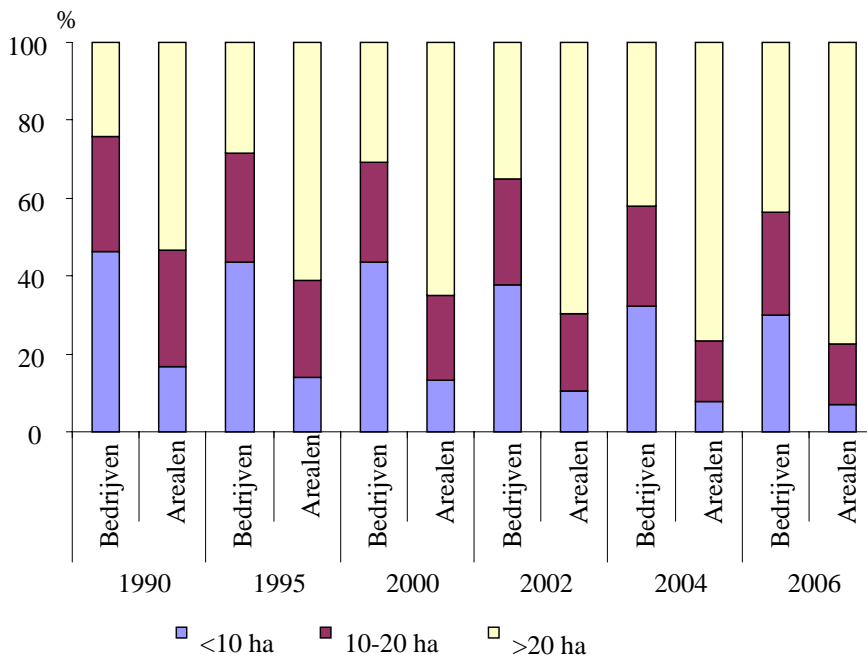
	1990	1995	2000	2002	2004	2006
Oppervlakte zetmeelaardappelen (x 1.000 ha)	62,8	61,3	51,0	49,0	51,5	49,6
Aantal bedrijven met zetmeelaardappelen	4.300	3.734	2.918	2.469	2.163	1.983
Gemiddelde oppervlakte met zetmeelaardappelen per bedrijf (ha)	14,6	16,4	17,5	19,8	23,8	25,0
Gemiddeld aandeel zetmeelaardappelen in bouwplan (%)	37,4	37,1	33,7	34,7	37,6	39,3
Meer dan 25% zetmeelaardappelen in bouwplan (%)	80,2	77,3	71,5	74,3	76,6	80,4
Meer dan 40% zetmeelaardappelen in bouwplan (%)	51,5	47,1	38,1	40,3	47,6	50,4
<i>Bedrijven met meer dan 10 ha zetmeelaardappelen</i>						
Aantal bedrijven	2.316	2.105	1.649	1.533	1.462	1.388
Gemiddeld aandeel zetmeelaardappelen in bouwplan (%)	41,6	41,5	37,9	38,6	41,2	42,2
Meer dan 25% zetmeelaardappelen in bouwplan (%)	94,3	91,9	88,5	88,1	89,5	90,6
Meer dan 40% zetmeelaardappelen in bouwplan (%)	68,5	62,5	51,3	52,1	59,8	61,2
<i>Bedrijven met meer dan 20 ha zetmeelaardappelen</i>						
Aantal bedrijven	1.035	1.065	900	863	911	865
Gemiddeld aandeel zetmeelaardappelen in bouwplan (%)	44,1	44,5	40,4	41,5	43,9	44,8
Meer dan 25% zetmeelaardappelen in bouwplan (%)	97,3	96,3	93,9	94,4	95,2	95,3
Meer dan 40% zetmeelaardappelen in bouwplan (%)	79,2	75,5	61,6	63,6	71,1	72,6

Bron: CBS, Landbouwtelling.



Figuur 2.1 Aantal bedrijven met zetmeelaardappelen en oppervlakte zetmeelaardappelen (x1000 ha) in Nederland, 1990-2006

Bron: CBS, Landbouwtelling.



Figuur 2.2 Percentage bedrijven met zetmeelaardappelen en areaal zetmeelaardappelen per grootteklasse, 1990-2006

Bron: CBS, Landbouwtelling.

## 2.2.2 Resultaten

Deze paragraaf geeft zicht op de financiële resultaten van zetmeelaardappelbedrijven. Dit is een deel van de akkerbouwbedrijven in Nederland. Het gaat om ruim 1.000 bedrijven die door het Informatienet worden gerepresenteerd (bedrijven vanaf ongeveer 15 nge) en waarop de teelt van zetmeelaardappelen een grote betekenis heeft. De resultaten van deze bedrijven worden vergeleken met die van alle ruim 8.000 (gespecialiseerde) akkerbouwbedrijven die zijn vertegenwoordigd in het Informatienet.

Overigens zijn de gegevens van andere zetmeeltelers in het Informatienet in deze paragraaf wel benut bij de analyse van de saldi van gewassen en de spreiding van saldi en opbrengsten. Deze analyse is juist van belang bij de vraag wat de mogelijkheden van continuïteit van de zetmeelteelt zijn bij wijziging van het EU-beleid. Bij deze vergelijking tussen gewassen gaat het vooral om de gewassen die in het gebied met zetmeelaardappelen voorkomen.

Tabel 2.2 *Bedrijfsresultaten zetmeelbedrijven (bedragen in euro)*

	2001	2002	2003	2004	2005 (v)	2006 (r)
Totale oppervlakte (ha)	59,4	56,4	59,4	63,8	64,6	
w.v. zetmeelaardappelen	24,6	27,0	25,0	28,5	30,2	
consumptieaardappelen	2,5	2,7	2,7	2,8	2,6	
tarwe	3,8	2,5	4,9	3,5	3,7	
andere granen	13,3	10,7	11,5	13,4	11,1	
suikerbieten	10,4	11,8	11,6	10,7	11,6	
overige gewassen	4,7	1,7	3,7	4,9	5,4	
Totaal opbrengsten	123.900	129.800	129.700	158.100	164.500	159.500
Akkerbouw	86.200	86.600	86.700	100.900	107.000	
w.v. zetmeelaardappelen	38.300	42.800	35.700	49.700	56.300	
consumptieaardappelen	1.300	200	2.400	1.000	1.700	
tarwe	4.100	2.200	4.100	2.700	3.300	
gerst	9.500	7.900	9.400	8.200	8.300	
suikerbieten	30.100	30.700	32.200	34.700	34.100	
Groenten	1.700	300	500	400	400	
Overige opbrengsten	36.000	43.000	42.500	56.800	57.100	
w.v. toeslagen en premies	25.300	34.100	31.800	39.000	40.900	46.000
Totaal betaalde kosten en afschrijving	112.400	116.000	115.500	129.400	133.400	140.600
Gezinsinkomen uit normale bedrijfsvoering	11.500	13.900	14.300	28.800	31.100	18.900
Buitengewone baten en lasten	1.100	1.400	1.300	1.400	2.300	1.600
Gezinsinkomen uit bedrijf	12.600	15.300	15.600	30.200	33.300	20.500

v=voorlopig; r=raming.

Bron: Informatienet.

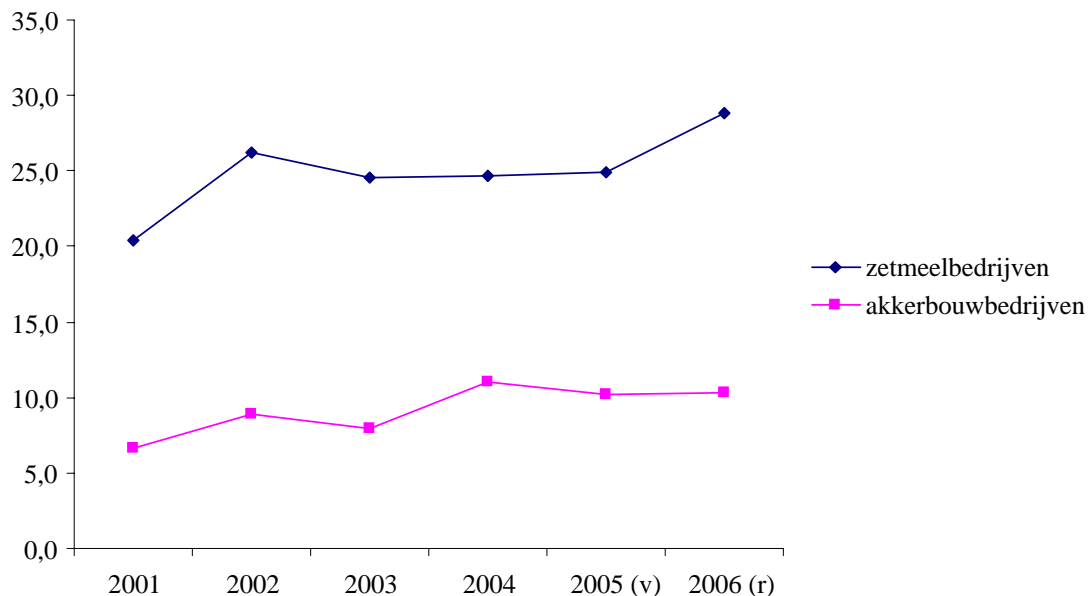
Tabel 2.2 laat onder meer zien dat van de totale opbrengsten van de zetmeelbedrijven in de meeste jaren meer dan 30% voor rekening komt van zetmeelaardappelen; van de di-



rechte opbrengsten uit akkerbouwgewassen is het aandeel nog hoger, rond 50%. In jaren met door droogte lagere opbrengsten (2003, 2006) ligt het aandeel van dit gewas echter wel lager. In elk geval genereren de zetmeelaardappelen een aandeel in de opbrengsten, dat duidelijk hoger is dan het aandeel in het bouwplan. Naast zetmeelaardappelen zijn suikerbieten met een aandeel van 20 tot 25% in de totale opbrengsten een belangrijke opbrengstenpost. De opbrengsten van granen zijn minder van betekenis. De onderverdeling van de opbrengsten maakt duidelijk dat de zetmeelbedrijven sterk afhankelijk zijn van genoemde drie Europese marktordeninggewassen. Dit komt ook tot uitdrukking in de ontvangsten aan toeslagen en premies.

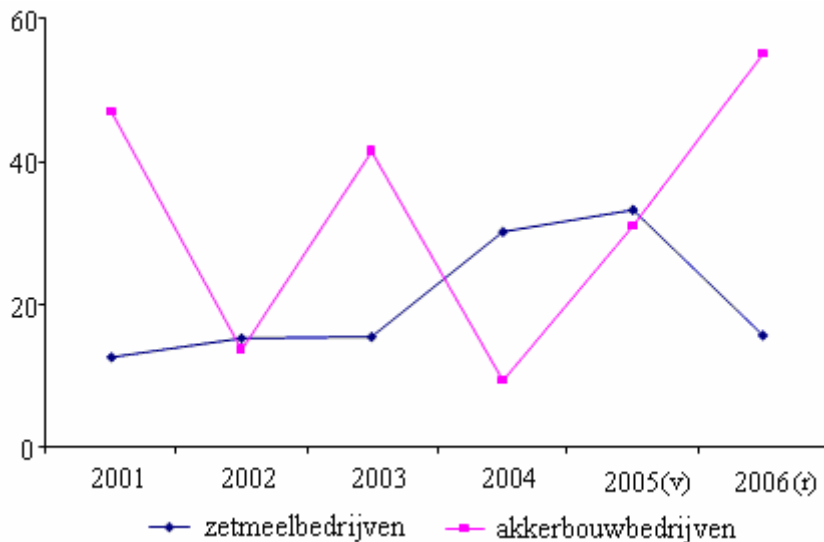
Het aandeel van de toeslagen (en premies, zoals de benaming was voor ont koppeling) in de totale opbrengsten van de zetmeelbedrijven is de laatste jaren toegenomen. Na het jaar 2000 was dit in eerste instantie het geval door de verhoging van de compensatie voor de lagere graanprijs ('Agenda 2000'-besluiten) en vanaf 2006 gaat dit gelden door de hervorming van het suikerbeleid. Het aandeel van de toeslagen op de zetmeelbedrijven ligt aanzienlijk hoger dan gemiddeld op alle akkerbouwbedrijven (figuur 2.3). Voor deze bedrijven zijn, afgezien van granen en suikerbieten vooral poot- en consumptieaardappelen en daarnaast uien en groenten, dus gewassen die geen EU-steun kennen, belangrijke opbrengstenbronnen (De Bont en Van der Knijff, 2006).

Per hectare zetmeelaardappelen belooft het bedrag aan toeslagen (en premies) ongeveer 1.000 euro. Dit is inclusief het gekoppelde deel (60%). De toeslag voor suikerbieten (ongeveer 700 euro wanneer de hervormingsbesluiten in 2009 volledig zijn toegepast) en granen (circa 300 respectievelijk 400 euro, afhankelijk van de regio) is dus aanzienlijk lager dan het (na ont koppeling) totale bedrag aan toeslagen van zetmeelaardappelen. In de jaren tot 2009 zullen door nog oplopende compensaties voor de aanpassing van het suikerbeleid de toeslagen per bedrijf verder toenemen.



Figuur 2.3 Aandeel toeslagen (in %) in de totale opbrengsten op zetmeel- en akkerbouwbedrijven  
v=voorlopig; r=raming.

Bron: Informatienet.



Figuur 2.4 Ontwikkeling gezinsinkomen uit bedrijf van zetmeel- en akkerbouwbedrijven  
v=voorlopig; r=raming.  
Bron: Informatienet.

Het inkomen (uit bedrijf) van de zetmeelbedrijven is over meerdere jaren gemeten lager dan van het gemiddelde akkerbouwbedrijf (figuur 2.4). Wel is het inkomen van de zetmeelbedrijven duidelijk stabiel. Door het bouwplan met veel marktordeninggewassen zijn de inkomensrisico's van de zetmeelbedrijven kleiner dan van de bedrijven die sterk afhankelijk zijn van bijvoorbeeld poot- of consumptieaardappelen.

Gemiddeld komen de zetmeelbedrijven over de afgelopen zes jaar op een inkomen van ruim 20.000 euro. Dit is aanzienlijk lager dan het bedrag van de toeslagen. Dit illustreert de grote mate van afhankelijkheid van de EU-toeslagen.

Naast het inkomen uit bedrijf is voor de zetmeelbedrijven het inkomen van buiten het bedrijf belangrijk. Gemiddeld gaat het de laatste jaren om een bedrag van ongeveer 15.000 euro, dat vooral bestaat uit beloning van arbeid elders (tabel 2.3). Met dit inkomen van buiten het bedrijf blijkt het gemiddelde zetmeelbedrijf over de afgelopen jaren nog juist voldoende inkomen te hebben om te voldoen aan de gezinsbestedingen en om enige besparing te kunnen realiseren. Hierbij moet in de beschouwing worden betrokken dat de bedrijven gemiddeld een groot deel van het bedrijfsvermogen gefinancierd hebben met eigen vermogen (solvabiliteit is hoger dan 70%). De investeringen zijn de afgelopen jaren wel wat hoger dan de bedragen van de afschrijvingen, maar blijken toch onvoldoende om de moderniteit (boekwaarde in verhouding tot de nieuwwaarde van de investeringen) op peil te houden. Deze ondergaat enige daling (tabel 2.4).

Tabel 2.3 *Inkomensvorming en -besteding en financiële positie zetmeelaardappelbedrijven*

	2001	2002	2003	2004	2005 (v)	2006 (r)
Inkomensvorming en -besteding						
Gezinsinkomen uit bedrijf	12.600	15.300	15.600	30.200	33.300	20.500
Inkomsten van buiten bedrijf	10.600	14.000	16.500	16.400	15.900	
<i>w.v. arbeid</i>	<i>8.200</i>	<i>10.700</i>	<i>13.800</i>	<i>12.100</i>	<i>10.400</i>	
Totaal gezinsinkomen	23.200	29.200	32.000	46.500	50.100	
Belastingen	1.300	3.000	600	-1.400	400	
Besteedbaar inkomen	21.900	26.200	31.500	48.000	49.700	
Gezinsbestedingen	26.600	36.300	34.000	31.700	34.100	
Besparingen	-4.700	-10.100	-2.600	16.200	15.600	4.600

v=voorlopig; r=raming.

Bron: Informatienet.

Tabel 2.4 *Financiële aspecten van zetmeelbedrijven*

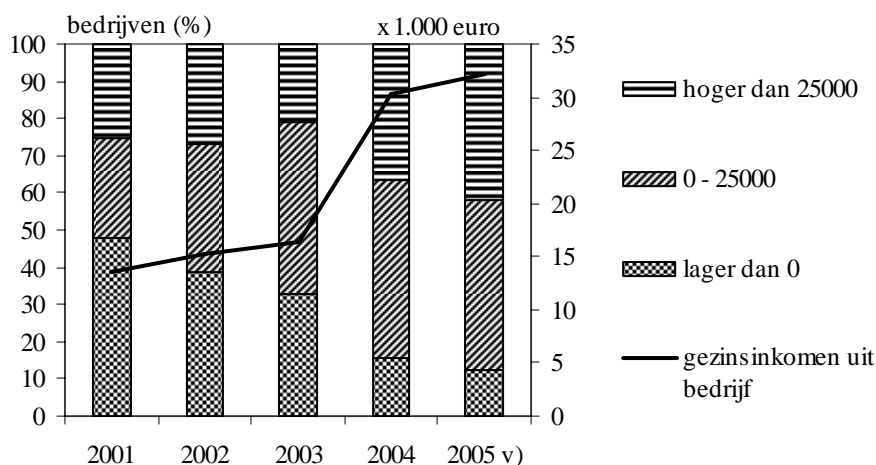
	2001	2002	2003	2004	2005 (v)
Balans					
Totaal balanswaarde	1.281.300	1.418.600	1.359.400	1.491.800	1.663.400
Eigen vermogen	956.100	1.066.700	1.007.100	1.113.000	1.211.900
Solvabiliteit	75	75	74	75	73
Afschrijvingen en investeringen					
Afschrijvingen	17.300	22.500	24.700	27.400	27.900
Bruto-investeringen (invest.-desinvest.)	10.800	32.000	24.400	28.100	60.600
Moderniteit (%)	47,7	48,0	45,2	44,5	43,5

v=voorlopig.

Bron: Informatienet.

### *Inkomensspreiding*

Het grootste deel van de zetmeelbedrijven kent een laag inkomen. Wanneer alleen het inkomen uit het bedrijf in beschouwing wordt genomen, komt jaarlijks 60 tot 80% van de bedrijven uit beneden 25.000 euro (figuur 2.5). Een niet onaanzienlijk deel van de bedrijven, 10 tot bijna 50%, behaalt zelfs een negatief inkomen. Het gemiddeld wel steeds positieve inkomen wordt dan ook in vrij sterke mate bepaald door de vrij kleine groep van bedrijven, zo'n 10 tot 20%, met een inkomen boven 50.000 euro. De spreiding van het inkomen van de zetmeelbedrijven is dus groot, ondanks de sterke invloed van het EU-beleid en de daaraan gekoppelde weinig fluctuerende opbrengstprijzen. De spreiding in inkomen is ook een van de redenen voor de veranderingen in de structuur van de landbouw; bedrijven met een lager inkomen worden op termijn veelal niet voortgezet.



Figuur 2.5 *Inkomensspreiding van zetmeelaardappelbedrijven*  
Bron: Informatienet.

### Opbrengsten zetmeelaardappelen

De kg-opbrengsten van zetmeelaardappelen laten door de jaren heen een trendmatige stijging zien naar ruim 50 ton over de laatste jaren (figuur 2.6). In 2006 is de lijn met een trendmatige stijging van ruim 1% per jaar door de uitzonderlijk warme en droge zomer incidenteel afgebroken. Andere jaren met een incidenteel lage opbrengst zijn 2003 (ook droog en warm) en 1998 (veel regenval en oogstproblemen). De trendmatige toename van de kg-opbrengsten van zetmeelaardappelen is overigens lager dan van andere gewassen (suikerbieten en tarwe) in de afgelopen 25 jaar (bron: AVEBE Agro). Tussen de telers van zetmeelaardappelen is er een grote spreiding in de opbrengsten, ook op een gelijke grondsoort. Verschillen in opbrengsten zijn terug te voeren op (onder meer) vochtvoorziening, rassenkeuze en pootgoedkwaliteit.

De opbrengstprijs voor de teler is, inclusief de premie, de afgelopen vijftien jaar vrijwel gelijk gebleven (tabel 2.5). Het gemiddelde bedrag aan bruto-opbrengsten per hectare zetmeelaardappelen laat, wanneer 2006 buiten beschouwing wordt gelaten, wel enige stijging zien door de toename van de fysieke opbrengst.

Tabel 2.5 *Ontwikkeling opbrengsten (bij onderwatergewicht van 400 gram) van zetmeelaardappelen*

	1990	1995	2002	2004	2005 (v)	2006 (r)
Fysieke opbrengst per hectare a)	44,0	47,3	50,7	54,7	55,5	44,6
Prijs in euro per ton, exclusief premie b)			34,92	33,70	35,92	34,00
Prijs in euro per ton, inclusief premie b)	56,80	54,30	54,80	52,90	55,40	
Opbrengst per hectare exclusief premie			1.770	1.847	1.995	1.516
Opbrengst per hectare inclusief premie	2.500	2.567	2.778	2.898	3.077	

a) Tonnage bij 400 gram onderwatergewicht; b) Bij 400 gram onderwatergewicht.

Bron: Informatienet.

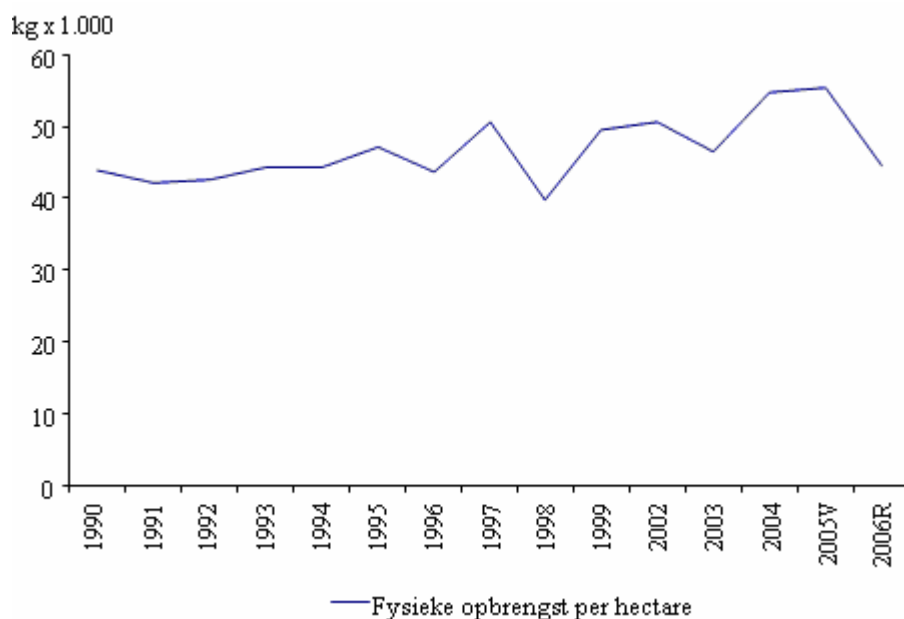
### *Interpretatie van prijzen van zetmeelaardappelen*

De in tabel 2.5 weergegeven (LEI-)prijzen van zetmeelaardappelen zijn de bij een onderwatergewicht (owg) van 400 gemiddeld door de telers ontvangen prijzen in het vermelde afzetjaar. Ten opzichte van prijzen die in andere overzichten, zoals van AVEBE in mededelingen aan de telers en in het jaarverslag van AVEBE, worden gepresenteerd zijn er verschillen vast te stellen. Deze verschillen zijn vooral terug te voeren op de volgende punten:

- de LEI-prijzen zijn inclusief btw. AVEBE gaat uit van prijzen exclusief btw. Voor de telers in de ondernemersregeling gaat het om 6% btw. Het ontvangen bedrag aan btw wordt verrekend met de door deze telers betaalde btw. Voor de telers in de btw-landbouwregeling gaat het om een iets lager percentage dat niet wordt verrekend met de op aangekochte goederen en diensten al betaalde btw;
- de LEI-prijzen zijn inclusief de door AVEBE betaalde bewaarvergoedingen (premies) voor een late levering (namalers) en premies voor kwaliteit en een extra hoog owg (zie ook figuur 2.7). Aan bewaarvergoedingen wordt per jaar 7 tot 8 miljoen euro betaald. Aan kwaliteitspremies ongeveer 1 miljoen euro. Premies voor vroege levering (voormalers) zijn voor het eerst in 2007 van toepassing. Hiervoor is 100.000 euro beschikbaar.

In alle gevallen is rekening gehouden met de kosten van verlading, schoning en transport (5,79 euro per ton). In het jaarverslag van AVEBE wordt de minimumprijs bij een owg van 400 minus deze kosten vermeld zonder de genoemde premies. Ook in de mededelingen van AVEBE aan de telers is hiervan uitgegaan. In deze mededelingen wordt in tabellen de prijs bij verschillende owg weergegeven.

### *Kader 2.2 Interpretatie van prijzen van zetmeelaardappelen*



*Figuur 2.6 Ontwikkeling fysieke opbrengst van zetmeelaardappelen (in 1.000 kg per hectare)*

Bron: Informatienet.

## *Saldi zetmeelaardappelen en andere gewassen*

Zetmeelaardappelen zijn op de zetmeelbedrijven een relatief aantrekkelijk gewas. Dat geldt overigens niet alleen in Nederland, maar ook in Duitsland en in Frankrijk (LMC, 2002). Een van de maatstaven hiervoor is het saldo opbrengsten minus toegerekende kosten) per hectare.<sup>1</sup> De aantrekkelijkheid is echter relatief. Worden de opbrengsten 'geschoond' van de premies en toeslagen per hectare dan ontstaat het volgende beeld (tabel 2.6). De tabel geeft aan dat het saldo van zetmeelaardappelen zonder de gekoppelde en ontkoppelde toeslagen dicht in de buurt komt van dat van tarwe. Echter in het gebied met zetmeelaardappelen wordt weinig tarwe geteeld. De graanteelt op de zetmeelbedrijven betreft vooral gerst (zie ook opbrengsten in tabel 2.2). Het 'geschoonde' saldo van zetmeelaardappelen is nog wel duidelijk hoger dan van gerst, het verschil is ruim 350 euro.

De tabel geeft ook zicht op de gemiddeld betaalde kosten voor loonwerk. Deze zijn voor zetmeelaardappelen relatief laag omdat de meeste bedrijven het meeste werk, waaronder het rooien, zelf uitvoeren. In de tabel is echter nog geen rekening gehouden met hogere kosten van eigen mechanisatie. Bij de zetmeelaardappelteelt zijn de (berekende) kosten van alleen het rooien, bij gemiddeld 30 ha aardappelen per bedrijf, circa 500 euro per hectare (het Informatienet).

Tabel 2.6 *Saldi (zonder toeslagen) van gewassen en betaalde kosten loonwerk (gemiddelde van 2002-2005, euro per hectare)*

	<i>Op zetmeelaardappelbedrijven</i>		<i>Op alle bedrijven (landelijk)</i>	
	saldo	kosten loonwerk	saldo	kosten loonwerk
Tarwe			698	100
Gerst	404	113	454	118
Pootaardappelen	2.272	94	4.066	89
Consumptieaardappelen			2.964	153
Zetmeelaardappelen	762	63	751	67
Suikerbieten a)	1.800	291	2.000	312
Zaaiuien			3.376	341
Cichorei a)			2.105	438
Graszaad b)			350	167
Groene erwten			1.435	314
Slaboon			1.486	380
Winterpeen			4.107	1.040
Witlofpen			3.594	710

a) Na effecten hervorming suikerbeleid; b) Na aftrek zaaizaadsteun van 440 euro per hectare.

Bron: Informatienet.

<sup>1</sup> Vastgesteld wordt hierbij dat de teelt van zetmeelaardappelen ten opzichte van die van graan vrij arbeids- en kapitaalintensief is. Wanneer arbeid de beperkende factor op het bedrijf is en betaalde arbeid moet worden aangetrokken kan de teelt van zetmeelaardappelen hierdoor relatief onaantrekkelijk worden. Het zetmeelregime heeft er niet toe geleid dat de zetmeelteelt de bedrijven een hoger inkomen oplevert dan alternatieven buiten de landbouw (LMC, pagina 187).

De kosten van eigen mechanisatie bij de granen (alleen oogst) zijn lager dan 250 euro per hectare, omdat anders loonwerk aantrekkelijker wordt. Wel kan bij de vergelijking nog in beschouwing worden betrokken dat de eigen mechanisatiekosten voor een deel niet als zodanig door de teler worden 'gerekend'. De bedrijven hebben immers al geïnvesteerd in machines en met de kosten ervan (afschrijving, rente en onderhoud) worden niet expliciet bij de bepaling van het bouwplan rekening gehouden.

Het overzicht laat zien dat de saldi van de meeste andere gewassen (naast poot- en consumptieaardappelen akkerbouwmatige groentegewassen) veelal hoger zijn dan van de granen en de zetmeelaardappelen. De bedrijven met overwegend zetmeelaardappelen (vooral in het Veenkoloniale gebied gelegen) telen deze gewassen tot dusver niet of nauwelijks. Een belangrijke reden is de minder geschikte grond in het gebied waar vooral zetmeelaardappelen worden verbouwd. Hierdoor zijn er geen (representatieve) gegevens van opbrengsten en saldi van dergelijke gewassen (consumptieaardappelen en dergelijke) voor het gebied.

Bij de saldi voor suikerbieten en cichorei is rekening gehouden met de prijsdaling door de EU-besluiten, eind 2005. Gezien de suikerquota is uitbreiding van de teelt niet mogelijk, althans niet in totaliteit voor Nederland (afgezien van de aankoop van quota van de EU, die mogelijk was in 2006). Wel kan door individuele telers, wanneer er ruimte is in het bouwplan, door de aankoop van quota een uitbreiding worden gerealiseerd. Door de loskoppeling van quota en grond is deze aankoop sinds enige tijd in Nederland vergemakkelijkt. Naarmate het aankopende bedrijf dichterbij een bietenverwerkend bedrijf is gelokaliseerd, zijn de voorwaarden bovendien gunstiger. De Veenkoloniën liggen in die zin gunstig, in de nabijheid van de fabriek(en) in Groningen.

#### *Constatering*

Wanneer (bij volledige ontkoppeling) wordt rekening gehouden met kosten van eigen mechanisatie, dan levert de teelt van zetmeelaardappelen (gemiddeld, gezien naar het saldo) minder op dan de graanteelt, waar het hier vooral gaat om gerst. Bovendien is nog geen rekening gehouden met de extra arbeid, trekkeruren en het gebruik van brandstof van de aardappelteelt.

Deze constatering gaat echter voorbij aan enerzijds de aard van de mechanisatiekosten (arbeid en andere vaste kosten worden niet of maar ten dele gerekend) en anderzijds de spreiding in resultaten door verschillen in bedrijfsomvang en in de verhouding tussen de saldi en de kg-opbrengsten en dergelijke van granen en van zetmeelaardappelen. Hierdoor zal het ten minste voor een deel van de bedrijven nog wel aantrekkelijker zijn om na volledige ontkoppeling zetmeelaardappelen te (blijven) telen.

#### *Spreiding in saldi*

Onderstaande gegevens over de spreiding in saldi onderstrepen deze constatering. Voor de vergelijking met zetmeelaardappelen is uitgegaan van gerst, dat ook vrij veel wordt geteeld op de zetmeelbedrijven en als alternatief gewas zou kunnen dienen. Onderstaande tabellen geven de spreiding aan van de saldi als zodanig (tabel 2.7) respectievelijk de spreiding van de saldi uitgaande van de spreiding van de kg-opbrengsten van beide gewassen (tabel 2.8). De spreiding van deze fysieke opbrengsten is in tabel 2.9 aangegeven. Uit de gegevens blijkt dat vooral de saldi (na ontkoppeling) van zetmeelaardappelen forse verschillen ver-

tonen. De 'hoogste 25%' behaalt meer dan het dubbele van het saldo van de 'laagste' 25%. De verschillen worden niet alleen veroorzaakt door opbrengstverschillen (tabel 2.8), want de saldiverschillen tussen de bedrijven met de hoogste 25% en laagste 25% in opbrengsten zijn veel geringer. Verschillen in (toegerekende) kosten spelen kennelijk een belangrijkere rol. Hetzelfde geldt overigens voor gerst. Voor dit gewas zijn de saldiverschillen in absolute zin (euro per ha) wel duidelijk geringer dan van zetmeelaardappelen. Voor de 'betere zetmeeltelers' blijft het saldoverschil met gerst van ongeveer 500 euro per hectare aanzienlijk groter dan voor de 'slechtere zetmeeltelers', die minder dan 200 euro verschil realiseren.

Tabel 2.7 Saldi (zonder toeslagen) van akkerbouwgewassen en betaalde kosten loonwerk op zetmeelaardappelbedrijven (gemiddelde van 2002-2005, euro per hectare)

	Gemiddeld saldo	Kosten loonwerk	Saldo hoogste 25%	Kosten loonwerk	Saldo laagste 25%	Kosten loonwerk
Gerst	404	112	573	128	265	88
Zetmeelaardappelen	773	64	1.075	44	431	64

Bron: Informatienet.

Tabel 2.8 Saldi (zonder toeslagen) van gerst en zetmeelaardappelen op zetmeelaardappelbedrijven op basis van de spreiding in de opbrengst per hectare (kg) (gemiddelde van 2002-2005, euro per hectare)

	Gemiddeld saldo	Kosten loonwerk	Saldo hoogste 25%	Kosten loonwerk	Saldo laagste 25%	Kosten loonwerk
Gerst	404	112	499	154	356	74
Zetmeelaardappelen	773	64	797	65	636	51

Bron: Informatienet.

Tabel 2.9 Opbrengsten per hectare (kg) op zetmeelaardappelbedrijven van gerst en zetmeelaardappelen (gemiddelde van 2002-2005)

	Gemiddeld	25% hoogste	25% laagste
Gerst	6.159	6.850	5.488
Zetmeelaardappelen a)	52.659	59.866	43.895

a) bij een onderwatergewicht van 400 gram.

Bron: Informatienet.

Bij de zetmeelaardappelen kunnen naast verschillen in kg-opbrengsten en toegerekende kosten ook verschillen in de ontvangen uitbetalingprijs bijdragen aan de saldoverschillen. De uitbetalingprijs kan uiteenlopen door verschillen in kwaliteit (onderwatergewicht, tarra en beschadigingen) en bewaarpremie. Een deel van de telers heeft geïnvesteerd in bewaarschuren om verliezen tijdens de opslag te verminderen en de hogere prijs (inclusief bewaarvergoeding) te kunnen incasseren. Door genoemde factoren loopt de in 2005 door de telers ontvangen prijs uiteen van 48 tot 64 euro per ton bij een gemiddelde van ruim 55 euro (inclusief btw en EU-compensatie, zie tabel 2.5).



### 2.3 Verwerking van zetmeelaardappelen

Vrijwel alle in Nederland geteelde zetmeelaardappelen worden verwerkt door AVEBE, dat is opgericht in 1919. AVEBE is in Nederland al sinds bijna 30 jaar de enige verwerker van deze aardappelen, nadat de coöperatie eind jaren zeventig de aardappelzetmeelpoot overnam van KSH (Koninklijke Scholten Honig). In de loop van de laatste dertig jaren is het aantal in Nederland functionerende aardappelverwerkende bedrijven van AVEBE terug gebracht van zes naar twee (fabrieken in Gasselternijveen en Ter Apelkanaal). Deze sanering is vergelijkbaar met die in de verwerking van suikerbieten. Een belangrijk verschil is wel dat de zetmeelaardappelen in een betrekkelijk klein gebied worden geteeld en de bienteelt een landelijke spreiding kent. In de beginperiode van AVEBE als enige verwerker in Nederland van zetmeelaardappelen, rond 1980, vormde bij de opschaling en sanering van de verwerking de oplossing van het afvalwaterprobleem een belangrijk doel. Een betrekkelijk klein deel van de Nederlandse zetmeelaardappelen wordt verwerkt in Duitsland, in Emlichheim. Daar tegenover staat dat een deel van de in Duitsland geteelde aardappelen geleverd worden aan AVEBE voor verwerking in Nederland.

#### *Kerngegevens AVEBE*

Coöperatie AVEBE U.A. (voorheen de Verkoop- en Productievereniging van Aardappelmeel en Derivaten 'AVEBE' b.a.) heeft als kerntaak het tot waarde brengen van alle componenten van de zetmeelaardappelen van haar leden aandeelhouders en is op grond hiervan bezig actief op het gebied van de ontwikkeling, productie, verkoop en marketing van zetmeel en zetmeelspecialiteiten. De producten worden onder meer toegepast in voeding, papier, diervoeding, bouw, kleefstoffen en textiel (AVEBE, 2006 en company report, Amadeus). De activiteiten zijn verdeeld in de divisies Food, Paper, Starch en Specialities. In 2003/2004 realiseerde AVEBE 53% van de omzet in de EU, 5% in de rest van Europa en 42% in de rest van de wereld. Deze geografische verdeling is de laatste jaren vrij sterk veranderd: in 2005/2006 is het EU-aandeel opgelopen tot 69% en nam het aandeel van de rest van de wereld af tot 27%. Het bedrijf kende aan het eind van het boekjaar 2004/2005 48 onderdelen, waarvan het merendeel voor 100% in bezit was. Met de reorganisatie in 2005/2006 is een aantal buitenlandse activiteiten (groepsmaatschappijen en deelnemingen) afgestoten. In Nederland geregistreerd staan onder AVEBE Nederland bv enkele aan de verwerking van de zetmeelaardappelen verwante bedrijven, zoals Averis Seeds bv en Proteinplant bv inmiddels Solanic bv).

De totale, wereldwijde (geconsolideerde) omzet van AVEBE bedroeg de afgelopen tien jaar (1995-2005) gemiddeld ongeveer 680 miljoen euro. De (netto-)omzet kwam in 2000/2001 op een record van bijna 750 miljoen, maar was de laatste drie jaren in genoemd tijdvak afgenomen naar ongeveer 630 miljoen euro per jaar. De gemiddelde winst (nettoresultaat) over deze periode van tien jaar (1995-2005) bedroeg ongeveer 6,5 miljoen euro, dus circa 1% van de omzet. Dit matige resultaat wordt voor een belangrijk deel bepaald door een verlies van bijna 70 miljoen in het jaar 2004/2005. Zou dat jaar buiten beschouwing worden gelaten, dan was het resultaat ongeveer 2% van de omzet. Door de slechte resultaten in 2004/2005 daalde het eigen vermogen van AVEBE met ongeveer 70 miljoen ofwel met ongeveer een derde. De solvabiliteit van de coöperatie nam hierdoor af van ongeveer 45% naar ongeveer 33%. Daarmee was AVEBE wat dit betreft weer terug bij de si-

tuatie van voor het jaar 2000. Het boekjaar 2005/2006 werd afgesloten met een nettoverlies van 4,6 miljoen euro. Zonder een eenmalige last vanwege de afvloeiing van personeel, zou het resultaat wel 7,5 miljoen euro positief zijn geweest.

De werkgelegenheid van de AVEBE als geheel (in en buiten de EU) is de afgelopen tien jaar (1995-2005) niet sterk veranderd; gemiddeld per jaar had AVEBE ongeveer 2.700 mensen in dienst. De top lag wat dit betreft (ook) in 2001 met bijna 3.000 werknemers, terwijl aan het einde van het voor AVEBE 'dramatische' boekjaar 2004/2005 het concern als geheel nog omstreeks 2.400 mensen op de loonlijst had. AVEBE in Nederland bood (in 2000) werk aan 1.800 werknemers, met een gemiddeld salarisniveau boven dat in Groningen (Commissie Hoekstra, pagina 35). De indirecte betekenis van AVEBE voor de werkgelegenheid werd door TNO geschat op het dubbele ervan (3.580 banen), waarvan de helft in Groningen en Drenthe. In dit aantal is de werkgelegenheid in de landbouw en de verwerking niet opgenomen. Op de werkgelegenheid wordt in paragraaf 2.7 verder ingegaan.

AVEBE heeft (in 2005/2006) 3.800 leden, in 2001/2002 waren er nog ruim 4.500 leden. Buiten Nederland zijn er telers-leden in Duitsland. Er zijn ruim 97.000 aandelen uitgegeven.

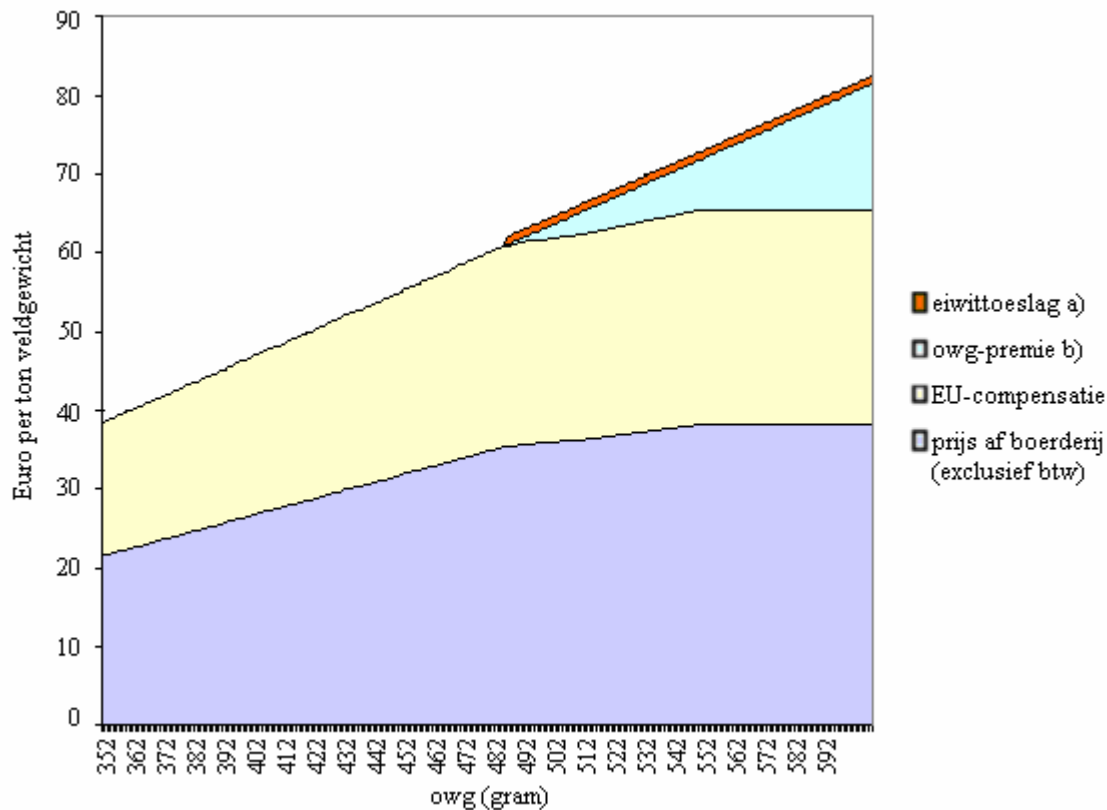
#### *AVEBE in problemen*

In maart 2006 werd bekend AVEBE in financiële problemen verkeerde: het boekjaar 2004/2005 was duidelijk verliesgevend geweest. Vastgesteld werd dat het direct opeisbare geld van de leden op hun rekening-courant bij AVEBE een financieringsrisico vormde (AVEBE, december 2006). Ter verkleining van dit risico is eind maart 2006 de Ledenraad akkoord gegaan met een structuur van rentedragende leningen aan de coöperatie - met een verplichtend karakter - over een periode van vier jaar. Aan de leden/aandeelhouders-leveranciers van de coöperatie werd gevraagd om een financiële bijdrage. Zij zullen de komende jaren (2006-2009) 40 miljoen euro in de coöperatie 'steken' (vastzetten op de rendementsrekening bij AVEBE). Uitgaande van genoemde ongeveer 2.000 telers (bedrijven met zetmeelaardappelen, per bedrijf kunnen er meer leden zijn), komt dat overeen met een bedrag van circa 20.000 euro per bedrijf. Per hectare zetmeelaardappelen is de bijdrage ongeveer 800 euro. Hiermee wordt bijgedragen aan de financiering van de reorganisatie en de uitvoering van het 'nieuwe beleidsplan', dat noodzakelijk is bevonden om AVEBE in enkele jaren weer winstgevend te maken. Van de werknemers is eveneens solidariteit gevraagd. Zij gingen in januari 2007 bij de vaststelling van de cao voor het jaar 2007 akkoord met een kostenneutrale invulling. Het aantal werknemers van AVEBE daalde met ongeveer 600 tot ruim 1.800 aan het einde van het boekjaar 2005/2006. In Nederland daalde de werkgelegenheid met ruim 300 tot bijna 1.100.

## **2.4 Relatie teelt-verwerking**

Telers leveren zetmeelaardappelen aan AVEBE op basis van contracten zoals die zijn voorgeschreven door de EU. Per aandeel/contract gaat het om een hoeveelheid van 26,4 ton nettoveldgewicht met een onderwatergewicht (maatgevend voor het zetmeelgehalte) dat is bepaald door het gemiddelde van de voorgaande drie jaren. Telers met een teeltcontract zijn verplicht te leveren. Vrijstelling hiervan wordt slechts bij uitzondering, voor per-

soonlijke omstandigheden bij de teler, gegeven. Dit beleid is in het afzetseizoen 2006/2007 aangescherpt om een al door droogte veroorzaakte onderuitputting van de verwerkingscapaciteit niet verder te laten oplopen. Kennelijk is de relatief hoge prijs van consumptie-aardappelen in dit afzetseizoen aanleiding geweest om de verplichtingen van de teler te onderstrepen.



Figuur 2.7 Opbouw uitbetaling zetmeelaardappelen (inclusief premie hoog-owg en eiwittoeslag, exclusief kwaliteitspremie en bewaarvergoeding)

a) Hoog-owg-toeslag (met ingang van oogstjaar 2005): vanaf 483 gram; b) Eiwittoeslag: indien bedrijfsge-middeld owg van de gehele oogst méér dan 16 gram hoger is dan het gemiddelde AVEBE-owg.

NB. De prijsopbouw in figuur 2.6 geldt voor de gedeeltelijke ont koppeling van de EU-compensatie in 2006. Door de gedeeltelijke ont koppeling is de prijs die AVEBE betaalt lager; het ont koppelde deel ontvangt de teler in de vorm van de bedrijfstoelage.

De prijs die de teler ontvangt voor zijn zetmeelaardappelen is als volgt opgebouwd<sup>1</sup> (figuur 2.7, bron AVEBE). Af boerderij krijgt de teler de minimumprijs en compensatie (beide vastgesteld door de EU, zie bijlage HPA en de toelichting in paragraaf 2.1). Op deze

<sup>1</sup> Er geldt, vergelijkbaar met bij de bieten, een toeslag bij vroege levering (in augustus) van de aardappelen om de campagneduur te verlengen en het verlies in kilogramopbrengst te compenseren. Deze toeslag is niet in de figuur opgenomen. Daarnaast zijn er bewaarpremies voor late levering. Zie ook de toelichting bij tabel 2.5.

prijs worden de transport- en reinigingskosten in mindering gebracht. De minimumprijs is afhankelijk van het onderwatergewicht (zetmeelgehalte). De compensatie voor zetmeelaardappelen is ontstaan bij de hervorming van het Europese graanbeleid in 1992, waarbij de verlaging van de graaninterventieprijs werd gecompenseerd met de introductie van een premie per hectare granen. De compensatie is vervolgens verhoogd bij de verdere aanpassing van het graanbeleid in het kader van Agenda 2000.

De teler van zetmeelaardappelen/lid van AVEBE participeert financieel, risicodragend in AVEBE (zie ook hoofdstuk 3). Het risico bestaat in elk geval wat betreft het dividend. Dit is afhankelijk van het reilen en zeilen van de coöperatie.

## 2.5 De zetmeelmarkt

### 2.5.1 De Europese zetmeelmarkt

De productie van aardappelzetmeel in de EU is de afgelopen jaren vrij stabiel gebleven. De meeste jaren bleef de productie onder de toegestane quotumhoeveelheid. Overschrijding van het quotum is er in beperkte mate geweest, terwijl in door weersomstandigheden ongunstige productie jaren een forse onderschrijding heeft plaatsgevonden (tabel 2.10 en bijlage met gegevens per land). Veertien EU-lidstaten beschikken over een aardappelzetmeelquotum. In 2005/2006 waren Duitsland (650.000 ton<sup>1</sup> ofwel 33%), Nederland (499.400 ton, 26%) en Frankrijk (259.200 ton, 13%) de grootste drie producenten van aardappelzetmeel. Zij produceren ruim 70% van het aardappelzetmeel in de EU. De rest is, in volgorde van afnemende jaarproductie, verdeeld over Denemarken, Polen, Zweden, Finland, Oostenrijk, Tsjechië, Letland, Spanje, Litouwen, Slowakije en Estland.

Terwijl de omvang van de aardappelzetmeelproductie in de EU vrijwel stabiel is, groeide de totale zetmeelproductie wel met ongeveer 4% per jaar (EC, 2006). Vooral de zetmeelproductie uit tarwe nam toe. Het aandeel zetmeel uit aardappelen is nu nog ongeveer 20% van de totale zetmeelproductie. In de EU benut de zetmeelindustrie ongeveer 20 miljoen ton granen en aardappelen afkomstig van ongeveer 2 miljoen ha landbouwgrond als grondstof voor de productie van 3,6 miljoen ton zetmeel en gemodificeerd zetmeel en 5 miljoen ton zoetstoffen (AAF, 2004). Uit aardappelzetmeel worden geen zoetstoffen bereid, maar voor de graanzetmeelindustrie bestaat wel 70% van de productie uit zoetstoffen. De aardappelzetmeelproductie in de acht 'oude' lidstaten met een aardappelzetmeelquotum is grootschaliger (17 ondernemingen produceren 1,8 miljoen ton) dan in de zes nieuwe lidstaten met een aardappelzetmeelquotum (16 bedrijven voor 0,2 miljoen ton).

Na de uitbreiding met tien landen in 2004 is de EU meer aardappelzetmeel gaan exporteren; het exportvolume kwam in 2005 voor het eerst boven 350.000 ton. Vanaf 1993 was het exportvolume omstreeks 300.000 ton per jaar. Belangrijke afnemers zijn de VS, Japan, Zuid-Korea, Hong Kong en Thailand. De Europese Commissie meent dat er een overaanbod op de Europese aardappelzetmeelmarkt is. Toename van de productie moet dan ook worden tegengegaan. Opgemerkt zij dat de quota bij de besluiten in het kader van

---

<sup>1</sup> Dit betreft de productieomvang, die in genoemd jaar in de drie genoemde landen iets lager was dan het quotum (zie bijlage 3, tabellen A en B).

Agenda 2000 met ingang van 2001/2002 met ongeveer 6% zijn verlaagd. Sindsdien zijn de quota (voor de EU-15) echter gelijk gebleven (zie bijlage 3).

De prijs van aardappelzetmeel is wat hoger dan van graanzetmeel. Dit heeft te maken met de betere kwaliteit vanwege het lagere vet- en eiwitgehalte lager is en omdat aardappelzetmeel kleur-, smaak- en geurloos is. Het prijsverschil zou echter gering zijn. De prijs die voor zetmeelaardappelen moet worden betaald hangt af van de prijs van graan. Momenteel hebben de aardappelzetmeelproducenten het tij mee, vanwege de hoge graanprijzen. Was de gemiddelde prijs per ton tarwe in 2005 nog 102 euro, in 2006 bedroeg de tarweprijs 127 euro. De eerste maanden van 2007 laten een stijging zien richting 150 euro per ton tarwe (bron: LEI). Ook de graanprijzen op de wereldmarkt laten de laatste jaren een flinke stijging zien. Volgens de FAO zal de hectische stemming op de graanmarkt aanhouden tot 2010, waarna de prijzen weer zullen dalen (OECD/FAO, 2006).

Tabel 2.10 Aardappelzetmeelproductie en EU-quota (x 1.000 ton)

	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005 a)	2005/ 2006 a)
Productie	1.660,5	1.804,8	1.849,7	1.601,1	1.684,8	1.461,9	1.998,3	1.899,4
Contingent	1.864,3	1.864,3	1.814,2	1.762,1	1.762,1	1.762,1	1.948,8	1.948,8
Verhouding productie/ contingent (%)	89	97	102	91	96	83	103	97

a) EU-25.

Bron: EC (2006).

De Europese Commissie refereert in het voorstel voor verlenging van de zetmeelquota aan de hervorming van het suikerbeleid (EC, 2006). Door de verlaging van de suikerprijzen zal de concurrentie tussen zoetstoffen gebaseerd op graanzetmeel en de boven de quota geproduceerde suiker toenemen. Dit zou ook een nadelig effect hebben op de prijs van aardappelzetmeel. De Commissie stelde voor om het quotum met twee jaar te verlengen (tot 2009), maar het Europese Parlement heeft in april 2007 door middel van een amendement voorgesteld om het quotum met vier jaar te verlengen tot 2011. Hiermee wordt meer investeringszekerheid geboden aan zowel de telers als de industrie. Daarnaast wordt in 2011 pas duidelijk wat de gevolgen van de suikermarkthervorming op de zetmeelmarkt zullen zijn. De meeste lidstaten kunnen zich vinden in een voortzetting van het huidige quotasysteem, met uitzondering van twee landen. Polen, de vijfde aardappelzetmeelproducent van de EU, en Litouwen hadden gepleit voor een uitbreiding van hun quota. Dit voorstel is echter door het Europese Parlement verworpen. In 2006 hebben beide landen hun quotum bovendien bij lange na niet vol gemaakt (EP, 2007). Medio juni 2007 heeft de EU-landbouwministerraad besloten om de quotumregeling met twee jaar te verlengen, dus tot 2009.

## 2.5.2 De wereldmarkt voor zetmeel

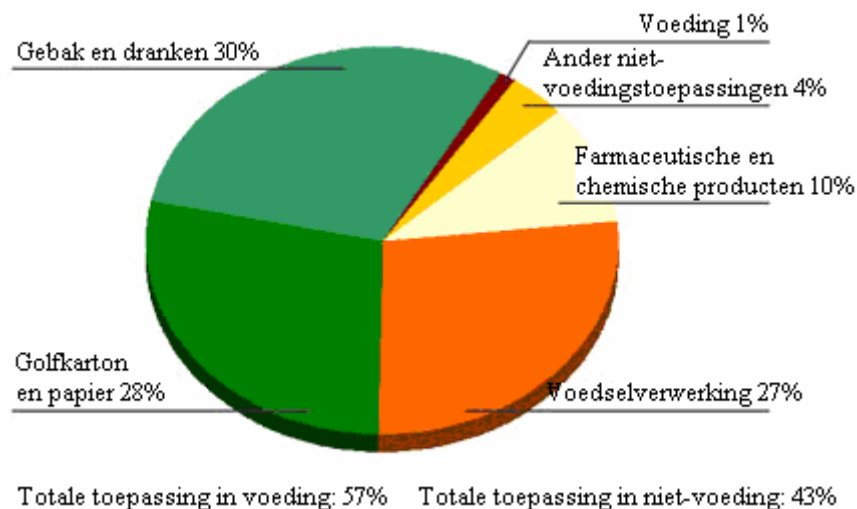
In 2003/2004 bedroeg de totale wereldhandel (export) in zetmeelproducten (inclusief inuline en gluten) 2,9 miljoen ton. Aardappelzetmeel had hierin een aandeel van 17% (503.000

ton), maïs-, tapioca- en tarwezetmeel hadden een aandeel van respectievelijk 29, 26 en 12%.

Nederland speelt een prominente rol op de wereldzetmeelmarkt. Hoewel Duitsland met een aandeel van 16% in 2003/2004 wereldwijd de grootste exporteur van zetmeelproducten was, bleef Nederland met 13% niet ver achter. Nederland was bovendien de grootste exporteur van maïs- en tarwezetmeel en de tweede exporteur van aardappelzetmeel. Hiermee is de Nederlandse zetmeelexport redelijk gediversifieerd. Naast Duitsland en Nederland zijn Thailand (vooral tapiocazetmeel), Frankrijk (tarwezetmeel en -gluten) en China (maïszetmeel en overig) grote exporteurs, terwijl China, Taiwan, de VS, Duitsland en Japan grote importeurs zijn van zetmeelproducten. China en Taiwan importeren vooral tapiocazetmeel, terwijl de Verenigde Staten vooral aardappel- en maïszetmeel importeren (Statistics for International Trade Analysis).

### 2.5.3 De Europese zetmeelindustrie

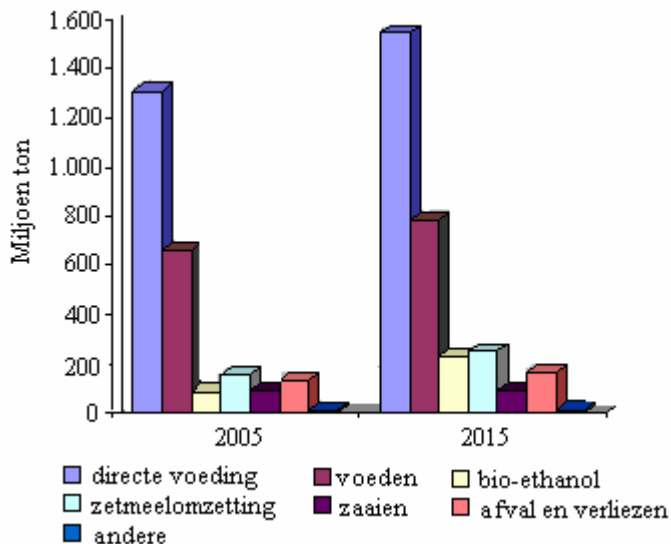
De Europese zetmeelproducenten zijn verenigd in de Association des Amidonniers et Féculiers (AAF), een koepelorganisatie gevestigd in Brussel. Hierbij zijn 24 bedrijven met in totaal 72 fabrieken aangesloten, waaronder AVEBE. Deze bedrijven zijn samen goed voor ongeveer 20.000 arbeidsplaatsen. De Europese zetmeelindustrie produceert een grote diversiteit aan producten voor verschillende sectoren: food, non-food, veevoerders. Grondstoffen zijn maïs, tarwe, aardappelen, gerst en rijst. In 2005 werd in totaal 22,6 miljoen ton aan grondstoffen verwerkt tot 9,6 miljoen ton zetmeel. De totale Europese zetmeelconsumptie in 2005 bedroeg 9 miljoen ton. Zetmeel wordt voor uiteenlopende doelen benut (figuur 2.8).



Figuur 2.8 Toepassingsgebieden van zetmeel, geldend voor 2005, naar consumptiewaarde  
Bron: AAF (2007).

Van alle verschillende toepassingen van zetmeel(derivaten) wordt vooral veel verwacht van bioplastic, dat kan worden gemaakt van aardappelafval afkomstig uit de zetmeelfabrieken. Hierbij is het wel van belang dat er voldoende vraag is naar dergelijke bio-producten. De zetmeelindustrie hoopt dan ook dat de EU of nationale overheden de consumptie van bioproducten kunnen stimuleren, bijvoorbeeld door belastingvoordelen en voorlichtingscampagnes. Tegelijkertijd bestaan er binnen de Europese zetmeelindustrie zorgen over de prijsstijgingen op de graanmarkt, waardoor aardappelzetmeel weliswaar meer concurrerend kan worden geproduceerd, maar waardoor maïs- en tarwezetmeel duurder worden. De vraag hierbij is of de Europese zetmeelindustrie concurrerend kan opereren op de bioplasticmarkt.

Volgens een recent marktonderzoeksrapport blijft de voedingsindustrie de grootste afnemer van zetmeelproducten. Tussen 2005 en 2015 zal de vraag naar zetmeelproducten met 2,4% per jaar stijgen, tot 3,1 miljard ton in 2015. Ruim de helft van de vraag (1,55 miljard ton) komt van de voedingsindustrie (1,7% groei per jaar). De grootste groei, met ruim 10% per jaar, wordt echter verwacht bij bio-ethanol, waarvoor in 2015 wereldwijd 230 miljoen ton grondstof nodig is (figuur 2.9).



Figuur 2.9 Wereldwijde vraag naar zetmeelgewassen, naar toepassing  
Bron: BCC (2006).

#### 2.5.4 Relatie tussen de zetmeel- en de suikermarkt

De Europese zetmeelmarkt wordt de komende jaren beïnvloed door de hervorming van het suikerbeleid in 2006 (De Bont et al., 2006). De gevolgen van de suikerhervorming worden echter over een aantal jaren pas echt goed duidelijk. Bovendien heeft de Europese Commissie in mei 2007 een aantal wijzigingen voorgesteld op het beleid dat in 2006 was vastgesteld, omdat is gebleken dat de productie van suiker minder sterk is afgenomen dan was

beoogd. Kennelijk was het herstructureringsysteem niet aantrekkelijk genoeg om de bieterverwerkende industrie te bewegen voldoende suikerquota te verkopen (EC, 2007).

Het belangrijkste effect van de suikermarkthervorming op de zetmeelmarkt wordt veroorzaakt door de verlaging van de suikerprijs. Uit (graan)zetmeel kan namelijk ook een suikervervanger worden geproduceerd, isoglucose. De lagere prijzen voor suiker verslechteren de concurrentiepositie van isoglucose ten opzichte van suiker (Berkhout en Van Berkum, 2005). Verlaging van de productieprijs van isoglucose door schaalvoordelen is niet mogelijk, omdat de Europese Commissie de quota voor isoglucose heeft gehandhaafd. In 2006 is voor de EU-25 een isoglucosequotum van 507.680 ton vastgesteld. Een Commissie-voorstel tot verhoging van het isoglucosequotum is uiteindelijk niet door de Raad aangenomen. De komende jaren zal dus duidelijk moeten worden wat de gevolgen zijn van de suikerprijsverlaging voor de productie van isoglucose. Zal er een overschot aan zetmeel ontstaan of zal de zetmeelindustrie erin slagen om voldoende alternatieve toepassingen te vinden?

## **2.6 De Veenkoloniën als gebied**

### *Beoordeling rond de eeuwwisseling*

Rond 2000 is geconstateerd dat de Veenkoloniën een bij voortduring achterblijvende sociaaleconomische ontwikkeling kent (Commissie Hoekstra, 2001). Onder meer komt deze 'achterstand' tot uitdrukking in een relatief laag inkomens- en opleidingsniveau, een lage arbeidsparticipatie en een hoog beroep op gesubsidieerde arbeid en uitkeringen. Verder wordt gesteld dat de bedrijvigheid in het gebied vooral industrieel van karakter is en weinig zakelijke en financiële diensverlening kent. Wel laat de dienstverlening een sterke groei zien (p. 25). Ook wordt rond 2000 een sterke toename van de uitgifte van bedrijventerreinen vastgesteld. Het gebied kent bovendien een bovengemiddeld aantal startende bedrijven, maar blijft achter in het aantal nieuwe nevenvestigingen (p. 26). Voor de agrarische sector, die sterk bepaald wordt door de teelt en verwerking van zetmeelaardappelen, vormt de mogelijke vermindering van de EU-steunverlening een serieuze bedreiging volgens de commissie. De eenzijdige afhankelijkheid van de akkerbouw en de teelt van zetmeelaardappelen wordt als één van de belangrijkste problemen aangemerkt (p. 31). Eén van de knelpunten van het gebied is de ontsluiting en bereikbaarheid wat betreft wegen en openbaar vervoer. De inrichting van het gebied is, zo stelt het rapport op basis van gesprekken, weliswaar voor de agrarische functie optimaal, maar daarmee is onvoldoende ruimtelijke kwaliteit in het gebied gebracht. Dit uit zich in een slecht tot matig woonklimaat, een eenzijdige landschappelijke aankleding en een gebrek aan toeristische aantrekkingskracht. Overigens wordt ook opgemerkt dat de Veenkoloniën de afgelopen decennia een bovengemiddelde beleidsaandacht heeft gekend, zowel bij gebiedsgerichte maatregelen voor Oost-Groningen als voor Zuidoost-Drenthe was het gebied betrokken (p. 32). Maar specifiek op de Veenkoloniën gericht was alleen de Herinrichting Drents-Groningse Veenkoloniën en Oldambt.

Het gebied heeft, volgens de Commissie Hoekstra, naast zwakten ook kracht, namelijk in rust en ruimte, en in het inslaan van nieuwe wegen. In dit verband stelt de Commissie een stelsel van structuurversterkende maatregelen voor op vier thema's:



landbouwstructuur en innovatie, diversiteit in ondernemerschap, verbetering infrastructuur en arbeidsmarkt en scholing.

### *Ontwikkeling na 2000*

Sinds het verschijnen van het rapport Hoekstra is de situatie verbeterd (notitie, Commissie Veenkoloniën, 2007a). De economische structuur van het gebied groeit naar het Nederlands gemiddelde. Verbeterd zijn het wegennetwerk, het opleidingsniveau en de werkgelegenheid. Het gebied heeft niet alleen problemen, maar biedt met de kwaliteiten als ruimte, lage grondprijzen, een nieuw glasvezelnet en een sterke agro-industrie ook grote kansen.

Vastgesteld wordt dat de landbouw economisch gezien voor het gebied niet van doorslaggevend belang is. 'De landbouw zal het gebied dus niet redden, maar zal het ook niet ten onder doen' wordt gesteld naar aanleiding van het dalende aandeel van de landbouw (nu 5 tot 8%) in de regionale economie (notitie, p. 5). Ook de Veenkoloniën is een diensteneconomie, of zoals Strijker het noemt een derde generatie economie (Strijker, 2007).

Er mag mogelijk meer perspectief voor het gebied worden verwacht van ontwikkelingen buiten de landbouw. Het aantrekken van bedrijven in de dienstensector heeft meer kans van slagen dan industriële werkgelegenheid (Strijker, 2007). Naast het aantrekken van bevolking van buiten is het van belang uit te gaan van de eigen kracht en kwaliteiten van het gebied (Strijker, 2006).

### *Plaats van de landbouw in de ontwikkeling*

Wat betreft de landbouw wordt recent vastgesteld dat de vraag naar landbouwgrond toeneemt, het ligt in Strijkers woorden niet langer 'latent braak'. De vraag naar grond is toegenomen door de gestegen vraag naar akkerbouwproducten voor verschillende doelen (voedsel, industriële verwerking en energie). Strijker ziet de kansen voor de landbouw in de Veenkoloniën vooral op de (traditionele) terreinen van voedsel en grondstof voor industriële verwerking (dus onder meer zetmeel) en dus (in Europees verband) niet op het vlak van de energieteelten. Daar staat tegenover de gedachte om de landbouw in de Veenkoloniën in de rol te zien van energieproducent, op basis van biomassa dat over de aanwezige kanalen naar energiecentrales wordt getransporteerd (notitie, Commissie Veenkoloniën, 2007a). De beslissing van Suikerunie/Cosun voor de bouw van een bio-ethanolfabriek is een aanzet, evenals de inspanningen van AVEBE op het gebied van bioraffinage (AGROBIOKON)

## **2.7 Werkgelegenheid zetmeelaardappelkolom**

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de sociaaleconomische betekenis, vooral voor de werkgelegenheid, van de aardappelzetmeelsector. Daarna wordt deze in een bredere context geplaatst, namelijk tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de werkgelegenheid in het noorden van Nederland.

### *Sociaaleconomisch belang van aardappelzetmeel*

Met behulp van input-output(IO)-tabellen van de agribusiness geeft deze paragraaf een beeld van de productiewaarde, toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de zetmeelaardappelkolom. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- van het aandeel zetmeelaardappelen in het totale aardappelareaal (circa 30%) is de sociaaleconomische betekenis van de zetmeelaardappelteelt afgeleid;
- de IO-tabel geeft alleen informatie voor de totale zetmeelindustrie, dus zetmeel uit granen en uit aardappelen. Op basis van het aandeel van de aanvoer van aardappelen naar de zetmeelindustrie in de totale aanvoer van akkerbouwproducten is een inschatting gemaakt van het belang van de aardappelzetmeelindustrie;
- voor de berekening van de sociaaleconomische betekenis van de zetmeelaardappelkolom is aangenomen dat de aardappelverwerkende industrie alleen consumptieaardappelen verwerkt. De aardappelverwerkende industrie is dus geen onderdeel van de zetmeelaardappelkolom.

*Tabel 2.11 Productiewaarde, toegevoegde waarde en werkgelegenheid in de aardappelkolom en de zetmeelaardappelkolom in Nederland (in 2005)*

Aardappelkolom, totaal			Zetmeelaardappelkolom		
	<i>productie- waarde</i>	<i>% in kolom</i>		<i>productie- waarde</i>	<i>% in kolom</i>
Aardappelteelt	770	21	Zetmeelaardappelteelt	254	22
Zetmeelindustrie	315	8	Zetmeelindustrie	315	28
Aardappelverwerking	786	21	Toeleveringen	405	36
Toeleveringen	1.332	36	Distributie	165	14
Distributie	542	14	Totaal zetmeelaardappelkolom	1.139	100
Totaal aardappelkolom	3.745	100	% van aardappelkolom	30	
	<i>toegevoegde waarde</i>	<i>% in kolom</i>		<i>toegevoegde waarde</i>	<i>% in kolom</i>
Aardappelteelt	353	25	Zetmeelaardappelteelt	116	27
Zetmeelindustrie	74	5	Zetmeelindustrie	74	17
Aardappelverwerking	186	13	Toeleveringen	166	38
Toeleveringen	533	38	Distributie	79	18
Distributie	253	18	Totaal zetmeelaardappelkolom	435	
Totaal aardappelkolom	1.399	100%	% van aardappelkolom	31	100
	<i>werkge- legenheid</i>	<i>% in kolom</i>		<i>werkge- legenheid</i>	<i>% in kolom</i>
Aardappelteelt	7.680	33	Zetmeelaardappelteelt	2.534	36
Zetmeelindustrie	915	4	Zetmeelindustrie	915	13
Aardappelverwerking	2.614	11	Toeleveringen	2.363	33
Toeleveringen	7.678	33	Distributie	1.297	18
Distributie	4.214	18	Totaal zetmeelaardappelkolom	7.109	100
Totaal aardappelkolom	23.101	100	% van aardappelkolom	31	

Bron: LEI, berekeningen.

Tabel 2.11 geeft aan dat de zetmeelaardappelkolom voor ruim 7.000 arbeidsjaren werk genereert. De teelt en verwerking zorgen samen voor ongeveer de helft hiervan, circa 3.500 arbeidsjaren. De activiteiten in de schakels van toelevering en distributie zijn voor een deel gelokaliseerd buiten het kerngebied van de teelt en verwerking, de Veenkoloniën. Het werken in deze schakels is als indirecte werkgelegenheid te karakteriseren, conform het onderzoek door TNO (zie paragraaf 2.3). De omvang van de betreffende werkgelegenheid is in onderstaande tabel vrijwel gelijk aan die volgens TNO.

#### *Werkgelegenheid regionaal bezien*

De betekenis van de aardappelzetmeelkolom voor de werkgelegenheid kan in het bredere perspectief van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt worden geplaatst. De perspectieven voor de werkgelegenheid in het Noorden van het land zijn momenteel gunstig, al bleef de groei in de jaren 2004-2005 wat achter bij die voor geheel Nederland (RUG, 2007). Voor 2006 en 2007 wordt geraamd dat de groei gelijke tred zal houden met die van de nationale economie. De Noordelijke economie slaagt er steeds sneller in mee te profiteren van de oplevingen in de wereldeconomie. Dit is vooral dankzij een toegenomen exportoriëntatie van het noordelijke bedrijfsleven. Deze volgt vooral uit de sterk exporterende chemische, elektronische en voedingsmiddelenindustrie en de zakelijke dienstverlening (EZ, 2007).

Over de afgelopen jaren (2002-2006) is er echter wel in een aantal gemeenten van de provincie Groningen een daling van de werkgelegenheid geconstateerd en is het totale aantal banen in deze provincie met bijna 6.000 (ruim 2%) afgenomen (CAB, 2007). De landbouw en de industrie zijn sectoren met een relatief grote daling in deze periode 2002-2006, namelijk met ongeveer 7 en 8%. Een groei van de werkgelegenheid met dergelijke percentages leverden daarentegen de gezondheids- en welzijnszorg en de overige dienstverlening. Door de grotere toename van de noordelijke beroepsbevolking gaat de werkloosheidsdaling in het noorden iets minder snel dan in de rest van Nederland. Daarom wordt verwacht dat de werkloosheid in 2007 in het Noorden met ruim 7% nog duidelijk hoger is dan het landelijke cijfer van ongeveer 4,5% (RUG, 2007).

## 3. Effecten van mogelijke beleidsveranderingen

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk omvat een aantal onderdelen:

- een analyse van de mogelijke gevolgen van de in de inleiding geschetste veranderingen in het beleid voor de teelt van zetmeelaardappelen en aardappelzetmeel. Dit betreft twee hoofdonderdelen, namelijk de ontkoppeling enerzijds en de afbouw van het marktondersteunende instrumentarium anderzijds. Bij het analyseren en beschrijven van de gevolgen is zo veel mogelijk onderscheid gemaakt naar teelt, verwerking, werkgelegenheid en regionale economie. In de praktijk is er rekening te houden met een samenhang tussen deze aspecten;
- per onderwerp wordt weergegeven wat de visie van belanghebbenden (telers, verwerkend bedrijf, werknemers en gebied, zie voor geconsulteerde personen de bijlage) is op de beleidsveranderingen, welke verwachtingen er bestaan over de mogelijkheden om hierop in te spelen en over de gevolgen;
- aan het einde van het hoofdstuk wordt ingegaan op mogelijkheden om de veranderingen in het beleid op een sociaaleconomisch gepaste wijze te laten plaatsvinden.

#### *Verandering suikerbeleid*

Voorafgaand aan de bespreking van de mogelijke effecten van veranderingen in het zetmeelbeleid zij nog gewezen op de gevolgen voor de telers van in 2005 genomen Europese besluiten op het gebied van suiker. Deze houden onder meer een gefaseerde daling van de prijs in met ongeveer 40% en een gedeeltelijke compensatie. Het inkomenseffect hiervan voor de akkerbouwbedrijven in de Veenkoloniën is berekend op een daling van ruim 6.000 euro per jaar ofwel ruim 35% van het gemiddelde inkomen in de jaren 2001-2004 (De Bont et al., 2006). Deze bedrijven hebben gemiddeld ruim 9 ha bieten. Per hectare met bieten is het negatieve inkomenseffect bijna 700 euro. De aanslag van de suikerbesluiten op het inkomen is voor de telers in de Veenkoloniën zowel in absolute zin als relatief groter dan voor telers in andere akkerbouwgebieden. De besluiten van de EU hebben weliswaar een negatief effect op het inkomen van de telers, maar de suikerbietenteelt als zodanig in Nederland zal er niet door afnemen.

Door het EU-suikerbesluit kan de productie van isoglucose verdwijnen, indien de industrie geen verdere kostprijsreductie weet te realiseren. Omdat dan ook een afzetkanaal voor zetmeel verdwijnt, zijn er ook mogelijke nadelige gevolgen voor de zetmeelmarkt (Berkhout en Van Berkum, 2005: 27-29). Dit nadeel zou volgens AVEBE echter erg gering zijn.

### *Effecten van mogelijke kortingen en veranderingen in toeslagenbeleid*

In dit rapport staan ontkoppeling en verandering van het zetmeelbeleid centraal. Los hiervan kunnen in het toeslagenbeleid ook andere wijzigingen gaan optreden. Deze worden in de analyses niet meegenomen.

Gewezen kan worden op de mogelijke effecten van hogere kortingen op de Europese bedrijfstoelagen (Smit et al., 2004; De Bont et al., 2006). De kortingen kunnen verband houden met de noodzaak om de GLB-uitgaven binnen de afgesproken budgettaire maxima te houden dan wel om geld vrij te maken voor het plattelandsbeleid (modulatie). Ook wordt geen rekening gehouden met de gevolgen van de mogelijke invoering van flat rate (De Bont et al., 2007). Beide veranderingen (kortingen en flat rate) kunnen (erg) nadelig zijn voor het inkomen van de bedrijven met zetmeelaardappelen.

## **3.2 Gevolgen voor de teelt**

### *Gevolgen van ontkoppeling*

#### *Analyse*

Ontkoppeling als zodanig heeft een inkomensneutraal effect voor de individuele teler als er geen bouwplanwijziging wordt aangevoerd. Deze behoudt immers zijn toeslagrechten. De teler kan vervolgens kiezen voor continuïteit in het bouwplan of voor verandering van bouwplan en eventueel ook voor een verdergaande aanpassing van het bedrijf. Omdat de teler na ontkoppeling de toeslag blijft ontvangen, ook wanneer hij kiest voor een ander bouwplan, zijn er in beginsel meer mogelijkheden om het inkomen te verbeteren.

Op de vraag wat eventueel de alternatieven zijn voor het grondgebruik dat dusver in het teken stond van de teelt van zetmeelaardappelen is eerder ingegaan door (onder meer) de Commissie Hoekstra (2001). Deze ziet in de eerste plaats mogelijkheden binnen de agrarische sector, waarbij vraaggestuurde productie voorop dient te staan. Genoemde mogelijkheden zijn melkvee, intensieve veehouderij (beperkt, grondgebonden), glastuinbouw (rond Emmen en Hoogezand), bollen en boomteelt en vollegrondsgroenten. Bij het laatste wordt opgemerkt dat experimenten tot dusver (2001) weinig succesvol zijn geweest. Genoemde alternatieven zouden volgens de Commissie nog geen oplossing geven voor de benutting van de vrijkomende gronden, maar wel bijdragen aan diversificatie van de sector. Bij de mogelijke uitbreiding van de werkgelegenheid wordt opgemerkt dat de verwerking van de melk vrijwel zeker buiten het gebied zal plaatsvinden; veel extra (afgeleide) werkgelegenheid is hiervan dus niet te verwachten. Een gelijktijdige analyse van het LEI (De Bont et al., 2001) stelt het volgende vast: (1) De akkerbouw met veel zetmeelaardappelen en granen (EU-gewassen) in het bouwplan verliest terrein, tenzij product vernieuwing in zetmeel wordt gerealiseerd; (2) Er is vrijwel geen zicht op rendabele vervangende alternatieve gewassen (ook agrificatie voor energie breekt niet door); (3) Sterke schaalvergroting is nodig voor een enigszins rendabele teelt van de hoofdgewassen en; (4) Grondruil met (opkomende) veehouderij geeft ruimte voor meer specialisatie.

Daaropvolgende analyses van het LEI over de gevolgen van ontkoppeling wijzen op de mogelijkheden van:

- het vervangen van een deel van de zetmeelaardappelen (ruim 20%) in de Veenkoloniën door uitbreiding van de oppervlakten granen, consumptie- en pootaardappelen en van grasland en voedergewassen. Het akkerbouwareaal zou met bijna 6% krimpen, het gras en voederareaal met bijna 20% toenemen (De Bont et al., 2007, pagina 50);
- volledige loskoppeling van de EU-ondersteuning en de daadwerkelijke productie kan leiden tot een halvering van de productie van zetmeelaardappelen in Nederland (Smit en Prins, 2003). Vervangende gewassen die toen zijn genoemd zijn granen en consumptieaardappelen. Bij gedeeltelijke ontkoppeling zijn de gevolgen voor de omvang van het areaal zetmeelaardappelen minder groot.

Smit en Prins zijn ook ingegaan op de vraag tegen welke extra betaling boven de minimumprijs blijven telers nog hoeveel zetmeelaardappelen telen. Een hogere uitbetalingprijs voor zetmeelaardappelen zou de teruglopende zetmeelproductie om kunnen buigen. Daarom is met het APPROXI-model van het LEI ook een hogere prijs doorgerekend. Een prijsverhoging van 1 euro per 100 kg uitbetalinggewicht is voldoende om de gehele inkrimping te niet te doen. Bij een prijsverhoging van 0,50 euro wordt de eerdergenoemde inkrimping met 50% ongeveer gehalveerd (Smit en Prins, 2003).

Opgemerkt zij dat de mogelijk in de toekomst zwakkere concurrentiepositie van de akkerbouw op de grondmarkt ten opzichte van de melkveehouderij (de potentieel volgende grote grondgebruiker) ook afhangt van het zuivelbeleid. In beginsel is de positie van de melkveehouderij door de hervorming van het zuivelbeleid in 2003 wel verzwakt (lagere prijzen, premies) en heeft ook het in 2006 gewijzigde mestbeleid invloed. Voor de komende jaren kan de mogelijke afbouw en afschaffing van de melkquota leiden tot een sterke toename van de vraag naar grond uit de veehouderij (Van Berkum et al., 2006). Echter, ook bij voortzetting van de quoterings kan er vanuit de melkveehouderij behoefte zijn aan verplaatsing van het bedrijf vanwege uitkoop voor stedelijke ontwikkeling, de ontwikkeling van de EHS, eisen door Natura 2000 en dergelijke.

De ondernemers in het gebied geven in verband met de veranderingen in het GLB verschillende ontwikkelingsrichtingen aan (Smit et al., 2005 en ook 2006). Als belangrijkste, meest perspectiefvolle voor grotere aantallen ondernemers werden aangemerkt: schaalvergroting in de primaire sector, optimalisering binnen het traditionele bouwplan (met vooral zetmeelaardappelen, granen, suikerbieten), optimalisering van de afzetketens en samenwerking tussen akkerbouwers. Daarnaast worden ook nieuwe invalshoeken genoemd, zoals nieuwe teelten en afzetketens, verbreding en natuurbeheer en ook deeltijdarbeid. Inplaatsing van (melk)veehouderij in het gebied en samenwerking tussen akkerbouwers en melkveehouders worden ook genoemd. Eerder is de verwachting dat er vrij veel bedrijven zullen worden beëindigd tot 2015, ook bedrijven waar nog een (potentiele) opvolger is. Hierdoor zal vrij veel grond voor de noodzakelijke bedrijfsvergroting beschikbaar komen.

In een verkenning van de mogelijkheden op langere termijn (2020 en 2050) ziet Strijker (2003) naast de mogelijkheid dat lijnen vanuit het verleden worden doorgetrokken, ook kansen voor trendbeuken. In het eerste geval dalen volgens Strijker (p. 4) de aandelen zetmeelaardappelen (van 32 naar 25%) en suikerbieten (van 14 naar 11%) en nemen de oppervlakten graan, gras en voedergewassen toe, terwijl er daarnaast meer grond resteert

voor een extensief gebruik (energiegewassen, snelgroeiend hout of braakland). Door ont-koppeling en afschaffing van de minimumaardappelprijs zou het aandeel zetmeelaardap-pelen nog verder dalen, naar 20% of lager, bijvoorbeeld naar 15%, afhankelijk van de strategie van AVEBE. Veel nieuwe teelten ziet hij dan overigens niet in het gebied komen. Als trendbreuken die voor het gebied een andere invulling kunnen opleveren noemt Strij-ker (p. 9-13):

- precisielandbouw en andere hightech ontwikkelingen (maar dat kan dan ook elders, wordt opgemerkt);
- (aanzienlijk) meer melkveehouderij (zou stimulansen vergen);
- een Food Valley in de Veenkoloniën (er is ruimte, vergt initiatieven en samenwer-king vanuit het gebied);
- energiegewassen (genoemd bezwaar is lage toegevoegde waarde, bulkkarakter); en
- nicheproducten (voor een vierde gewas of een samenstel van nieuwe gewassen en tuinbouw worden weinig mogelijkheden gezien).

Afgezien hiervan zouden door klimaatsverandering mogelijk kansen ontstaan voor andere gewassen. Voor multifunctionele landbouw ziet Strijker ten slotte weinig mogelijk-heden. Wel acht hij het zinvol (ook) te kijken naar mogelijkheden buiten de landbouw, op het gebied van wonen en recreatie.

### *Conclusie*

De tot dusver uitgevoerde analyses van de gevolgen van ont koppeling wijzen niet op een eenduidige uitkomst. Wel is er vrij algemeen de verwachting dat hierdoor het areaal zet-meelaardappelen zal afnemen, maar de mate van vermindering is afhankelijk van verschil-lende, externe, omstandigheden (beleid en markt, voor andere landbouwproducten) en van het handelen van de telers en van AVEBE. Het laatste kan wellicht zelfs doorslaggevend zijn. Tegen die achtergrond wordt hierna hiervan een beeld gegeven.

### *Meningen en visie van telers<sup>1</sup>*

In reactie op ont koppeling kan een verdere specialisatie op de aardappelzetmeelteelt door een deel van de telers plaatsvinden. Dit proces is al gaande. Specialisatie kan onder meer inhouden het achterwege laten van de TBM-pootgoedteelt voor de zetmeelaardappelen. Specialisatie gaat vaak gepaard met de huur van land, de huurprijs is dan belangrijk. De specialisatie op de aardappelzetmeelteelt die al gaande is vereist wel een redelijk goede prijs van het product.

Bij een goede aanpak door AVEBE blijft de aardappelzetmeelteelt belangrijk voor het gebied. Omschakeling (op grote schaal) naar consumptieaardappelen wordt niet ver-wacht; het gebied kan onvoldoende kwaliteit leveren in jaren met goede oogsten. De con-tractprijzen voor consumptieaardappelen zijn nauwelijks hoger dan de prijs van zetmeelaardappelen. In jaren met hoge opbrengsten kunnen de telers in het gebied de con-sumptieaardappelen niet kwijt vanwege het kwaliteitsverschil. Optimalisatie van de aard-appelzetmeelteelt is belangrijk; opbrengsten van 60 ton en meer per hectare zijn haalbaar.

---

<sup>1</sup> Gerefereerd wordt hier aan de gesprekken die tijdens het onderzoek in het voorjaar van 2007 zijn gehouden met leden van de klankbordgroep.

Schaalvergroting in oppervlakte is bij de huidige grondprijzen, die weinig zouden veranderen door de beleidsverandering, moeilijk te realiseren door de telers in het gebied. Zij moeten concurreren met melkveehouders en akkerbouwers die van elders komen.

Liberalisering van het beleid (ontkoppeling en dergelijke) brengt risico's mee, maar de bedreigingen zijn voor AVEBE groter dan voor de telers. De telers kunnen namelijk wel switchen naar andere teelten of activiteiten, zij het dat dit ten opzichte van de huidige situatie nadelige inkomenseffecten kan hebben. Wel wordt verwacht dat veel telers AVEBE blijven steunen en blijven leveren. Dit heeft ook te maken met de al gepleegde investeringen in mechanisatie en opslag voor aardappelen. Echter, niet alle telers zullen AVEBE in ongunstige omstandigheden trouw blijven.

Door een deel van de telers kan bij een lager saldo van de aardappelzetmeelteelt besloten worden het gewas te laten vallen. Enkele telers die al bezig zijn met vollegrondsgroenten kunnen zich daar volledig op gaan toeleggen. Als nieuw alternatief is de teelt van energimaïs gekomen. Enkele bedrijven met een grote biogasinstallatie in het gebied hebben (momenteel) behoefte aan de opbrengst van een areaal van ongeveer 1.000 ha. Zij verzorgen de teelt volledig en bieden een interessante vergoeding (huurprijs van 550 tot 700 euro per ha of meer; dit bedrag is hoger dan in voorgaande jaren als saldo voor de graanteelt is behaald). Deze 'energieteelt' zal in eerste instantie de graanteelt beconcurreren, maar beperkt ook de mogelijkheden van 'specialisten' voor het bijhuren van grond voor de aardappelzetmeelteelt. Zolang de aardappelzetmeelteelt een voldoende hoog saldo geeft, blijft deze teelt bestaan. De teelt van aardappelen en maïs zou niet goed samengaan in het bouwplan. De perspectieven voor deze 'energieteelt' hangen ook wel af van de subsidie (MEP).

Schaalvergroting is in het algemeen wel nodig maar kan ook anders plaatsvinden dan met areaaluitbreiding. Als voorbeelden gelden (zie het voorgaande) de teelt van groenten en (klein) fruit, biogas en daarnaast (pluim)veehouderij. Schaalvergroting door grond te kopen kan bij de huidige grondprijs (20-25.000 euro per hectare) eigenlijk niet uit, maar wanneer de rentelasten, die hoger zijn dan het saldo per hectare, over het gehele bedrijf verdeeld worden kan wel regelmatig wat grond worden bijgekocht.

Voor het handhaven van de aardappelzetmeelteelt is het nodig dat AVEBE een concurrerende prijs kan bieden. Hierover bestaat nog geen zekerheid. Over de resultaten van de productie en afzet van eiwit (zie bijlage, innovatie) bestaat volgens telers nog te weinig zekerheid. De prijs die voor zetmeelaardappelen moet worden betaald hangt af van de prijs van graan. Bij de huidige (in afzetseizoen 2006/2007 hogere) graanprijzen moet AVEBE tegen de 60 euro per ton betalen; dit is (exclusief de premie en toeslagen) ruim 20 euro meer dan nu het geval is. Genoemde aardappelprijs is nodig voor een saldoverschil van 500 euro, waarmee het verschil in arbeidsinzet (ongeveer 15 uur per ha) en het grotere teeltrisico van de aardappelteelt kan worden gecompenseerd.

De kans dat AVEBE een fabriek moet gaan sluiten omdat een deel van de productie geen of een te lage winst oplevert is aanwezig. Dit heeft te maken met de ontwikkelingen op de zetmeelmarkt: aardappelzetmeel zou steeds minder worden geprefereerd boven graan- of maïszetmeel. Wanneer duidelijk is dat de aardappelzetmeelteelt onvoldoende gaat opbrengen, gaan telers snel alternatieven zoeken. De gepleegde investeringen in de aardappelteelt zijn wel hoog, maar fiscaal al (grotendeels) afgeschreven. Daardoor valt de schade mee en ook de teeltkennis voor andere teelten is gemakkelijk over te brengen.



Parttime akkerbouw kan een oplossing zijn voor (hooguit) een generatie; de volgende wil het bedrijf dan vaak niet meer voortzetten. Vaak werken van de gezinsbedrijven (full-time bedrijven) in het gebied wel een of meer gezinsleden buitenshuis. Het komt veel voor dat de toekomstige opvolger eerst een baan buiten het bedrijf heeft. Het combineren van het bedrijf met werk er buiten is lastig, bijvoorbeeld wanneer binnen enkele uren een gewas gespoten moet worden.

Samenwerking tussen boeren (akkerbouwers onderling of akkerbouwers met veehouders) kan wel mogelijkheden bieden om kosten (mechanisatie) te besparen dan wel om voer te telen en mest te benutten. Samenwerking en het verhogen van de efficiency vergt wel veel van ondernemers. Het stimuleren of ontwikkelen van samenwerkingsverbanden wordt als een taak van de overheid genoemd.

### *Gevolgen van verandering van het zetmeelbeleid: een analyse*

In beginsel moeten de effecten van ontkoppeling te onderscheiden zijn van de effecten van verandering in de marktordering van zetmeel (zie paragraaf 2.1). In de praktijk, en ook in gesprekken met belanghebbenden, wordt dat onderscheid niet of minder strak gemaakt. Niettemin is een aantal zaken op te merken.

Het afschaffen van de *evenwichtspremie* (ruim 22 euro per ton zetmeel; zie bijlage 2) heeft bij de omvang van de zetmeelquota voor Nederland (circa 500.000 ton) een nadelig effect op de inkomsten van AVEBE van ruim 11 miljoen euro per jaar. Dit is meer dan het door AVEBE in de afgelopen tien jaar gemiddeld gerealiseerde (netto)resultaat. Ook wanneer het 'slechte jaar 2004/2005' buiten beschouwing zou blijven, dan zou het na aftrek van de evenwichtspremie resterende resultaat vrijwel nihil zijn, terwijl AVEBE niet meer dan de (voorgescreven) minimumprijs uitbetaalde. Uitgaande van de evenwichtspremie van ruim 22 euro per ton zetmeel gaat het per hectare om een bedrag van circa 200 euro. Dit is, gezien de saldivergelijkingen (paragraaf 2.2.2), een vrij aanzienlijk bedrag. Het wegvallen van de premie uit het saldo van zetmeelaardappelen kan dan ook betekenen dat de keuze vaker in het voordeel van andere gewassen, i.c. granen, uit zal gaan pakken.

Het effect van het afschaffen van productie- en exportrestituties is moeilijk in te schatten. De restituties staan de laatste tijd (afzetseizoen 2006/2007) op 0 of zijn zeer laag. Dat geldt ook voor de graanzetmeelrestituties. De restituties zijn bedoeld om gebruikers te compenseren voor het verschil tussen de prijs van het product (aardappelen of graan) voor verwerking uit de EU en de prijs van het product van buiten de EU en de prijzen voor niet-agrarische grondstoffen. De hoogte van de restitutie fluctueerde in de loop van de jaren sterk en lag soms wel boven de 100 euro per ton zetmeel (EC, DG Landbouw en LMC, 2002). Om die reden liepen de begrotingsuitgaven van de EU voor de restituties sterk uiteen. In de jaren 1993-2000 komt het gemiddelde bedrag per jaar voor zetmeelaardappelen uit op circa 60 miljoen euro voor de EU (LMC, 2002). Zou Nederland op basis van de quota hiervan een evenredig aandeel (ruim 25%) hebben benut, dan gaat het gemiddeld om ruim 15 miljoen euro per jaar. Per hectare zou dit neerkomen op circa 300 euro. Dit geeft aan dat de restituties een vrij forse betekenis kunnen hebben op de opbrengsten van de teler. Dat de restitutie thans voornamelijk door de ook op de wereldmarkt gestegen graanprijzen op 0 of zeer laag staat, kan het zicht op de mogelijke (theoretische) betekenis van de restitutie vertroebelen. Het zou onjuist zijn de betekenis als niet relevant aan te merken.

De restituties hebben een aanzienlijke invloed gehad op de vraag naar de in de EU geteelde basisproducten, waaronder zetmeelaardappelen (LMC, 2002, pagina E10). Dat kan in het bijzonder gelden voor aardappelzetmeel; het aandeel ervan in de EU-uitvoer van zetmeel naar derde landen (circa 50%) is groter dan het aandeel in de productie van zetmeel (circa een zesde).

Het effect van het afschaffen van de *minimumprijs van zetmeelaardappelen* op de door de teler te ontvangen prijs *kan* aanzienlijk zijn. Gegevens van de afgelopen jaren laten zien dat AVEBE steeds wel de (verplichte) minimumprijs heeft uitbetaald, maar dat er geen ruimte was om meer uit te betalen. De mogelijkheden om die prijs uit te betalen hangen samen met enerzijds het ontvangen van de evenwichtspremie en de restituties en anderzijds met de marktondersteuning van granen. Het geïsoleerde, kale effect van de evenwichtspremie is omgerekend per ton aardappelen circa 4 euro (0,4 euro cent per kg). Het (kale) effect van de restituties kan (zie voorgaande berekening) ongeveer 6 euro per ton (0,6 eurocent per kg) zijn. Opgeteld is het effect dan 10 euro per ton (1 cent per kg aardappelen). Wanneer de marktprijs van zetmeelaardappelen zich evenredig ontwikkelt met de prijs van graan, dan kan het vervallen van de minimumprijs en (gelijktijdig) de graaninterventieprijs (maïs) inhouden dat bij een prijsdaling de opbrengstwaarde van de zetmeelaardappelen sterker daalt dan van de granen. In dat geval valt de saldovergelijking (zie paragraaf 2.2.2) eerder in het nadeel uit van zetmeelaardappelen.

De *productiecontingenten* (quota per land) zijn ingesteld om de uitgaven van de EU te beheersen. Het afschaffen van de quota als zodanig hoeft dan wel geen direct effect te hebben op de prijs die aan zetmeeltelers kan worden uitbetaald, maar bij een afschaffing ervan (het liberaliseren of vereenvoudigen van de marktordening) is het logisch dat de eerdergenoemde markt- en prijsondersteunende mechanismen ook worden afgebouwd. In die zin is het een onverbreekelijk element in het 'zetmeelbouwwerk'. De afbouw kan dan overigens nog wel hetzij een directe beëindiging inhouden dan wel gefaseerd over een aantal jaren worden uitgesmeerd.

### *Conclusie*

Het vervallen van de markt- en prijsondersteunende mechanismen voor (aardappel)zetmeel kan een forse daling van de prijs en de financiële opbrengst van zetmeelaardappelen tot gevolg hebben. Hierdoor kan het gewas in een nadelige concurrentiepositie met granen komen, althans wanneer de graanprijs, zoals in de meeste voorgaande jaren, op een laag niveau verkeert. Dit staat nog los van de effecten van ontkoppeling van de premie voor zetmeelaardappelen.

### *Graanprijs als belangrijke factor*

De ontwikkeling van de graanprijs lijkt een doorslaggevende factor te zijn voor de keuzes van de telers in de komende jaren. In die zin is het interessant kennis te nemen van recente prognoses. Deze staan sterk in het teken van de ontwikkelingen gedurende de laatste jaren op het gebied van de energieprijzen en de verwerking van gewassen voor de productie van biobrandstoffen en dergelijke (zie kader).

#### *Vraag naar landbouwgrondstoffen voor brandstof*

De ontwikkeling van de vraag naar agrarische grondstoffen voor brandstofdoeleinden hangt sterk samen met de ontwikkelingen op de energiemarkten. Doordat prijzen voor ruwe olie sinds 2001 steeds maar stijgen (van net iets meer dan USD 20/vat Brent-olie tot USD 78/vat in augustus 2006 en ook weer in juli 2007 als voorlopig hoogtepunten) is de belangstelling voor agrarische grondstoffen voor energie sterk toegenomen. De toegenomen vraag naar biobrandstoffen heeft belangrijke gevolgen voor de internationale markten van landbouwproducten.

Granen, oliezaden en suikerriet zijn momenteel de belangrijkste grondstoffen voor biobrandstoffen. De bio-ethanolproductie in de Verenigde Staten is vooral gebaseerd op maïs. De vraag naar maïs voor dit doel neemt de laatste jaren snel toe: in 2005 ging een zesde van de productie van veevoergraan ofwel 4% van de wereldproductie naar de ethanolindustrie. Uitgaande van blijvend hoge energieprijzen (van 2006) voorziet de OESO dat de ethanolindustrie tot een kwart van de maïsproductie zal aanwenden in 2015 (OECD/FAO, 2005: 26). De vraag naar granen (i.c. maïs) zal ook door de groei van de ethanolproductie in andere landen, bijvoorbeeld in Canada, China, Zuid-Afrika, toenemen. Het EU-beleid ten aanzien van biobrandstoffen is vooral gericht op biodiesel, dat wordt verkregen uit oliezaden. Brazilië is een grote producent van ethanol uit suiker. Van genoemde producten worden de grootste gevolgen voor de wereldmarktprijzen verwacht voor suiker (+60% in 2014), terwijl prijzen voor granen (+4%) en oliehoudende zaden (+20%) minder sterk zullen reageren (OECD, 2006).<sup>1</sup> De nieuwste projecties van FAPRI (2007) en OECD/FAO (van 2007) voorzien voor granen echter wel een forsere prijstoename over de komende tien jaar en voor suiker juist weer een aanzienlijk lagere stijging (van 25%). Beide organisatie geven in de projecties aan de grootste prijsreacties op de internationale markten te verwachten op de korte termijn (in de komende twee jaar<sup>2</sup>) waarna de prijsstijging afvlakt en prijzen vervolgens weer dalen (zie ook diverse studie/presentaties World Agricultural Outlook Conference, Sevilla, mei 2007).

De ontwikkelingen in de biobrandstoffenmarkt heeft ook gevolgen voor de veevoerprijzen. Zetmeel (graan)componenten worden - althans in eerste instantie - duurder. De prijsontwikkeling van de eiwitcomponenten in het veevoer zou hierbij achter kunnen blijven door de uitbreiding van de productie van soja en sojaschroot in vooral Latijns Amerika.

#### *Kader 3.1 Vraag naar landbouwgrondstoffen voor brandstof*

#### *Kansen voor energieteelten*

Voor de ontwikkelingen in de Veenkoloniën kunnen de investeringen in biogasinstallaties van belang zijn, zie voor de opvattingen van telers ook paragraaf 3.2. De saldi van covergistinggewassen liggen rond die van reguliere laagsalderende gewassen, waaronder gerst en tarwe (tabel 3.1). Qua saldo zijn energiemaïs en mogelijk massabietsen (voerderbietsen) de meest interessante opties (Van der Voort, 2007). De saldi zijn gebaseerd op de opbrengsten van biogas en de hieruit te realiseren elektriciteitsproductie, maar de afzet van warmte (opbrengstenpost) is niet meegenomen evenals de afzet van digestaat (kostenpost). Digestaat valt in Nederland onder de mestwetgeving. De plaats van de vergister en de hiermee samenhangende afvoerkosten bepalen de rentabiliteit in hoge mate. Verondersteld wordt dat een vergister het meest rendabel kan draaien op een akkerbouwbedrijf.

<sup>1</sup> Een en ander is gebaseerd op een OECD-studie *Agricultural market impacts of future growth in the production of biofuels* (2006). Er wordt met nadruk op gewezen dat het een eerste inschatting is, gebaseerd op veel veronderstellingen, onder meer op het gebied van olieprijsen, beleid/subsidies, technologische ontwikkeling/genetische modificatie.

<sup>2</sup> Uitgaande van de in het afzetseizoen 2006/2007 al gerealiseerde graanprijzen (in de orde van grootte van 140-150 euro per ton in de EU ten opzichte van circa 100 euro per ton in de meeste voorgaande jaren) zou de hier bedoelde prijsstijging inmiddels al bereikt zijn. De 'recordhoge' graanprijzen in 2006/2007 zijn voor een deel ook toe te schrijven aan de door droogte en warmte in 2006 lagere oogstomvang in onder meer de EU.

Tabel 3.1 Saldi gewassen en van energiegewassen in Veenkoloniën (euro per hectare)

	Gangbare marktgewassen (a)				Covergisting (b)		Bio-ethanol (b)	
	Zetmeel- aardappelen	zomergerst	wintertarwe	suikerbieten	energie- maïs	massabieten	non-food tarwe	suikerbieten c)
Saldo eigen mechanisatie	760	471	430	1.327	879	662	475	520
Kosten loonwerk		77	102	396	538	496	102	392
Saldo loonwerk		394	328	931	341	166	373	128

a) KWIN-akkerbouw, 2006; b) Berekeningen Van der Poort, PPO, 2007; c) Suikerbieten op contract volgens Nordzucker.

Bron: KWIN-akkerbouw (2006) en berekeningen Van der Voort, PPO (2007).

Productie van bio-ethanol op basis van specifiek hiervoor geteelde gewassen vindt in Nederland nog nauwelijks, in elk geval niet op erg grote schaal, plaats. De hier bestaande bio-ethanolproductie is gebaseerd op reststromen van de suiker en zetmeelindustrie. Wel wordt Nederlands graan in Duitsland verwerkt tot bio-ethanol. De kosten van de teelt van gewassen voor bio-ethanol zijn te hoog bij de huidige marktverhoudingen, zonder accijns-vrijstelling.

In de Veenkoloniën kunnen de energieteelten de concurrentie niet aan met hoogsalderende gewassen (suikerbieten en zetmeelaardappelen), waarbij de saldiberekeningen zijn gebaseerd op het huidige EU-beleid. Maar indien voor zetmeelaardappelen uitgegaan wordt van (na ontkoppeling) lagere saldi, kunnen de energieteelten de concurrentie wel aan. Vooralsnog gaat het dan nog om vrij bescheiden arealen.

De productie van bio-ethanol op basis van gewassen (geen reststromen) kan in Nederland tegen een lagere kostprijs per liter plaatsvinden bij gebruik van tarwe en suikerbieten dan bij de inzet van (zetmeel)aardappelen. Op basis van aardappelen zou de kostprijs veel hoger zijn.

### 3.3 Gevolgen voor de relatie tussen telers en AVEBE

#### *Meningen en visie van telers*

Er bestaat een leveringsplicht en de telers hebben drie maal 50 euro per aandeel aan AVEBE uitgeleend. Zolang AVEBE een goede prijs uitbetaalt is er niets aan de hand. Andere gewassen telen kan, maar dan moeten de aandelen aan andere telers worden verkocht (momenteel voor 350 euro per aandeel) of verhuurd (voor 50 euro per aandeel). Als de EU-contingentering vervalt, is de leveringsplicht waarschijnlijk niet te handhaven. Mogelijk is een contractstelsel dan een alternatief. Als de zetmeelteelt echt gaat krimpen, wordt voorzien dat AVEBE de leveringsplicht per aandeel zal moeten verlagen.

De telers zijn overigens niet gelukkig met de in het lopende afzetseizoen (2006/2007) door AVEBE verscherpte beleid ten aanzien van de leveringsplicht. Eerder werden de telers hier nauwelijks aan gehouden.

De financiële participatie van de leden in AVEBE komt op ongeveer 1.000 euro per aandeel en met 1,8 aandeel per ha belooft het een bedrag in de richting van ongeveer 2.000 euro per ha. Genoemd bedrag van 1.000 euro per aandeel bestaat uit nominale waarde (225), verplichte bijdrage 2006-2008 (150), mogelijke aanvullende bijdrage in of na 2008 (250) en de certificatenrekening (300 tot 400; het totale bedrag van 30 miljoen euro op deze rekening is niet evenredig verdeeld over alle aandelen). Bij beëindiging van het lidmaatschap van de coöperatie AVEBE worden de verplichte stortingen en certificatenrekening uitbetaald. Voor de aandelen geldt een dagwaarde, die is zeer fluctuerend en kan zelfs negatief zijn.

#### *Visie van AVEBE*

De telers hebben leveringsrecht en -plicht. Dat houdt in dat zij alle gecontracteerde zetmeelaardappelen aan AVEBE leveren. De leveringsplicht is gekoppeld aan aandelen. Ieder aandeel geeft de teler het recht om 26,4 ton zetmeelaardappelen te leveren. Twee jaar geleden, door de tegenvallende resultaten van boekjaar 2004/2005, zat AVEBE in zeer zwaar weer. AVEBE heeft toen steun gekregen van de telers/aandeelhouders om per aandeel een bepaald bedrag te lenen. Dit gaat om een bedrag van 150 euro per aandeel, verdeeld over drie jaar. Afgesproken is dat dit indien nodig verder opgevoerd gaat worden tot een maximum van 400 euro per aandeel. Daarenboven vormen ledenrekeningen en het aandeel zelf de relatie tussen leden en AVEBE. Wanneer de teler stopt met de teelt van zetmeelaardappelen ontvangt hij de participatie in principe terug, want het is een lening.

Wat AVEBE betreft zijn de leden vrij om die gewassen te telen die ze graag willen. Ze moeten zich wel houden aan de leveringsplicht. Eventueel kunnen ze hun aandeel van de hand doen aan andere telers. De waarde daarvan schommelt sterk en is momenteel een paar honderd euro. De waarde is wel eens negatief geweest, maar ook wel eens enkele duizenden euro. Een laatste mogelijkheid is om het aandeel terug te geven aan AVEBE. Dat kost de teler rond 600 euro per aandeel.

AVEBE heeft de statutaire sanctiemogelijkheid bij het niet nakomen van de leveringsplicht in het verleden slechts sporadisch benut. In 2006 zijn er door de hoge prijzen van consumptieaardappelen zetmeelaardappelen telers naar de consumptiemarkt gegaan. Dat is niet toegestaan. Er wordt aan gewerkt om het sanctiebeleid rond deze leveringsplicht weer aan te scherpen.

### **3.4 Gevolgen voor verwerking**

Belangrijk is de ambitie van AVEBE naar een vergroting van het aandeel van derivaten (producten ontwikkeld uit zetmeel). Hiermee kan meer toegevoegde waarde worden gerealiseerd dan met het produceren en verkopen van (onbewerkt) zetmeel. In 2000 werd het streven voor de komende jaren op 80% derivaten gezet (Commissie Hoekstra, pagina 35).

### *Visie van telers*

Er wordt verandering bij AVEBE bespeurd; er is nu de overtuiging dat er marktgericht moet worden gewerkt. In principe is er vertrouwen in de aanpak van AVEBE. Op dit moment, met de hoge graanprijs en de toegenomen vraag naar zetmeel, heeft AVEBE het tij mee. Wel zou AVEBE flexibeler moeten worden tegenover de telers. Wat betreft flexibiliteit en ook qua uitbetalingprijs blijft AVEBE achter bij Emslandstärke in Emlichheim. Ook KMC in Denemarken zou meer uitbetalen.

De financiële weerstand van AVEBE is, naar het oordeel van telers, te gering, vandaar de noodzaak van een geleidelijke liberalisatie van het EU-beleid. AVEBE heeft nog een paar jaar een zekere ondersteuning nodig om efficiënt en marktconform te worden, waardoor het een voldoende hoge prijs aan de telers kan betalen.

### *Visie van AVEBE*

Van belang zijn de ontwikkelingen in de markt en de prijs van zetmeel. Allereerst geldt dat de Europese maatregelen een substantieel deel van de uitbetalingprijs vormen. De door de EU gestelde minimumprijs ligt op 38 euro per ton aardappelen. Als AVEBE die uitbetaalt komt er 15 euro per ton premie bij en komt de prijs op ruim 50 euro per ton (zie ook paragraaf 2.2.2). Restituties zijn tegenwoordig (bij de huidige graan en zetmeelmarkt) niet zo belangrijk meer. De restituties gaan naar AVEBE en niet naar de teler. AVEBE denkt ook zonder restitutie voort te kunnen, omdat de zetmeelmarktprijs toch reageert op het restitutiebeleid. De evenwichtspremie is ingesteld om het concurrentienadeel met graan te compenseren (korte campagne en geen bijproducten voor de teler).

De graanmarkt trekt sterk aan. Dat is niet ongunstig voor AVEBE. Hoe hoger de graanprijs hoe gemakkelijker AVEBE daarmee kan concurreren. Van een hectare aardappelen oogst men ongeveer de dubbele hoeveelheid zetmeel in vergelijking met graan (respectievelijk 8 en 4 ton). Als de prijs van graan dus stijgt, moet de prijs van graanzetmeel daarin meegaan (afgezien van de ontsnappingsmogelijkheid naar glutenproductie). Een hogere zetmeelprijs tikt vanwege de hogere opbrengst van een hectare aardappelen tweemaal zo hard aan als voor een ha graan.

De uitkomst van de WTO-onderhandelingen wordt niet als een bedreiging gezien. De zetmeelproductie in de wereld is sterk geconcentreerd in Europa. Alleen China en Japan kunnen uitgroeien tot concurrenten, maar hebben voldoende afzetmogelijkheden op de eigen markt. Ook voor de afzet van tapiocazetmeel is dat het geval, in China, India en omgeving, maar de invoer van tapiocazetmeel vormt voor de EU wel de grootste bedreiging bij tariefverlaging door de WTO-onderhandelingen.

### *Deelmarkten en strategie*

AVEBE onderscheidt de markt van zetmeel naar toepassingen: voeding, papier en overig (speciality).

- De voedingstak beslaat ongeveer 45% van de productie en groeit langzaam. De vraag naar aardappelzetmeel is goed. Aardappelzetmeel heeft in de voedingssector een aantal voordelen (samenstelling, kleur, smaak) boven graan- of maïszetmeel.
- De papiertak concurreert heftig met graanzetmeel. Deze afzet loopt terug.
- De speciality-tak (ongeveer 25%) groeit. Delen hiervan zijn textiel, kleefstoffen, bouw en farmacie.

Een van de innovaties van AVEBE (zie ook bijlage 4) is waxy-zetmeel, waarvan over enkele jaren veel wordt verwacht. Dat geldt ook voor Solanic, uit het eiwit van de aardappelen. Het eiwit is een bijproduct van de reguliere verwerking. Hiervoor is dus geen extra areaal zetmeelaardappelen nodig.

AVEBE heeft gekozen voor de kernactiviteit: het verwerken van aardappelen in Noordoost-Nederland en in Noord-Duitsland. De insteek van AVEBE is consolidatie van de productie. Dat is alleen mogelijk als aan de telers een goede prijs wordt geboden, zodanig dat het saldo van zetmeelaardappelen minimaal 500 euro per hectare hoger is dan van graan. Hiertoe moet de (kale) telersprijs stijgen van 38 naar 50 tot 60 euro per ton. AVEBE is optimistisch over de mogelijkheden om deze taakstelling te bereiken.

Het bedrijf is nu bezig met kostenbeheersing door de hele organisatie. Er is al veel gedaan in de arbeidskosten. Nu gaat het om de proceskosten. De bezuinigingen dragen voor eenderde deel bij aan de taakstelling. De rest moet komen van een hogere toegevoegde waarde van de producten. Hiervoor worden nieuwe, innovatieve producten ontwikkeld, waarvan er twee (Waxy-aardappelzetmeel en Solanic-eiwit) zijn genoemd (voor meer details zie bijlage 4).

AVEBE zal zich niet op de graanzetmeelmarkt begeven; dit jaar (2007) wordt de tarwezetmeelfabriek in Nijmegen gesloten. Energiebesparing is voor AVEBE een aandachtspunt. Niet uitgesloten wordt dat op termijn voor de interne energievoorziening bio-brandstoffen worden ingezet.

#### *Visie van werknemers*

In de bedrijfsstrategie beperkt AVEBE zich tot de verwerking van aardappels. Daar houden de werknemers aan vast (zie verder 3.5).

Wanneer de EU onverhoopt besluit de marktordening eerder te beëindigen dan loopt de onderneming volgens de werknemers een groot risico. De nationale overheid staat in dat geval voor de keus om AVEBE tijdelijk te helpen of de werkgelegenheidsstructuur in deze regio een enorme schade op te laten lopen en vele duizenden gezinnen in grote onzekerheid te laten verkeren. AVEBE is in de regio altijd een rots in de branding geweest, zowel in goede als in slechte economische tijden. Het afbreken van deze rots zal ten koste gaan van de sociaaleconomische positie van deze regio op een grote schaal.

### **3.5 Gevolgen voor werkgelegenheid en de regionale economie**

Uit de regionale gegevens die betrekking hebben op behoorlijk grote geografische regio's, kan niet met enige zekerheid worden geconcludeerd of de aanwezigheid van een aardappelzetmeelindustrie een wezenlijke bijdrage levert aan de ondersteuning van het inkomen van de plattelandsbevolking dan wel wezenlijk bijdraagt aan de economische en sociale ontwikkeling in de regio's waar zetmeelaardappelen worden geteeld (LMC International Ltd., pagina E 13, 2002). LMC (p 194 e.v.) stoelt deze opvatting over de betekenis van de aardappelzetmeelsector voor de regionale economie en werkgelegenheid (met gegevens van 1999) op:

- de door de sector gegenereerde werkgelegenheid in Drenthe en Groningen is 3.850 arbeidsplaatsen (naast de werkgelegenheid in de landbouw en bij AVEBE, zie ook

paragraaf 2.3). Een en ander is slechts een klein aandeel in vergelijking met het arbeidspotentieel van ruim 600.000 in genoemde provincies (334.000 in Groningen, 277.000 in Drenthe);

- het inkomen per hoofd van de bevolking is in de betrokken 'zetmeelprovincies' (Drenthe en Groningen) niet lager, eerder hoger dan in de nabijgelegen provincies (Friesland en Overijssel). Het inkomen in Groningen, zoals door Eurostat is vastgelegd, ligt zelfs aanmerkelijk hoger. (Hier is kennelijk de aan Groningen toegerekende aardgasbatenfactor van invloed.) Door de zetmeelproductie is het inkomen niet significant hoger stelt LMC;
- het aandeel van de werkgelegenheid in de landbouw is in de zetmeelregio van de EU weliswaar hoger dan in omliggende regio (6,2 tegen 4,8%), maar ook dit verschil is onvoldoende significant om te concluderen dat deze zetmeelregio een sterker ruraal karakter hebben dan de omliggende regio (LMC);
- de verschillen tussen de zetmeelregio en de omliggende regio wat betreft criteria als werkloosheidspercentage, arbeidsparticipatie, jeugdwerkloosheid, migratie en dergelijke zijn onvoldoende groot om ze als significant aan te duiden.

LMC stelt tenslotte dat er onvoldoende aanwijzingen zijn om te concluderen dat het zetmeelbeleid significant bij heeft gedragen aan de economische en sociale ontwikkelingen van de betrokken gebieden.

De kosten van het aardappelzetmeelbeleid om een arbeidsplaats (in Nederland) te genereren zijn overigens door LMC berekend op 18.000 euro in vergelijking met werkgelegenheid op basis van graanteelt. Hierbij is rekening gehouden met het in 2002/2003 geldende stelsel van hogere premies per hectare zetmeelaardappelen. Opgemerkt kan worden dat de kosten van het zetmeelbeleid van de EU per arbeidsplaats bij de huidige productierestitutie (deze staat nu op 0 of vrijwel 0) uiteraard lager zijn.

#### *Visie van telers*

De omvang van de werkgelegenheid bij AVEBE zal zich moeten aanpassen aan de productie. Het is geen werkgelegenheidsproject, maar een coöperatieve organisatie die zich marktconform moet opstellen.

#### *Visie van AVEBE*

Voor de zetmeelproductie gaat AVEBE uit van een beperkte daling van de werkgelegenheid tot 850 directe arbeidsplaatsen in Nederland. Voor Solanic worden 50 additionele - over het algemeen hoogwaardige - arbeidsplaatsen voorzien.

#### *Visie van werknemers*

Momenteel is, volgens de werknemers, de stemming over de toekomst van AVEBE optimistisch. De strategie van AVEBE is gericht op behoud van de productiecapaciteit en dus op een redelijk behoud van werkgelegenheid. Als 'onze' strategie slaagt, kunnen 800 tot 900 directe arbeidsplaatsen worden behouden. In dit geval lopen de belangen van directie, werknemers, telers/aandeelhouders en overheid parallel. Behoud van een krachtig AVEBE leidt tot gelukkige werknemers, gelukkige telers en een blijvend sterke gangmaker van allerlei activiteiten.



De gunstige marktomstandigheden op dit moment, het hernieuwde elan binnen het bedrijf en de kansen voor de toekomst betekenen overigens niet dat alle zorgen van de baan zijn. AVEBE is volledig afhankelijk van het slagen van die innovaties. Daar is enige tijd voor nodig, naar schatting een jaar of vijf. Gedurende die jaren kan AVEBE nog niet zonder ondersteuning en is daarmee afhankelijk van politieke beslissingen. Dat blijft een enorm risico.

Bij de vorige reorganisatie (in 2006) zijn verhoudingsgewijs veel hooggekwalificeerde mensen vertrokken. Deze mensen zijn vaak wat flexibeler en kunnen in deze tijd van opbloeiende economie veelal een nieuwe baan vinden in of buiten deze regio. Veel van deze mensen hebben de regio moeten verlaten.

Als een nieuwe reorganisatie nodig mocht zijn, dan is de kans groot dat dit ook de lager gekwalificeerde personeelsleden treft. Hun binding met de regio is meestal een stuk groter en hun kansen op de arbeidsmarkt zijn kleiner. Vaak hebben ze hun hele leven bij AVEBE gewerkt. Het zijn mensen die zich helemaal met het bedrijf verbonden voelen en van harte bereid zijn om zich volledig voor het bedrijf in te zetten. Formeel is AVEBE eigendom van de telers/aandeelhouders, maar voor de werknemers is het hun werk, hun bedrijf, dat ze hun leven lang mee hebben opgebouwd. Het zijn mensen die heel goed zijn in hun vak, maar geen papieren hebben en mede daarom minder kans om weer aan de slag te komen. Dat zou naast een aanzienlijke inbreuk op het persoonlijk geluk van deze mensen een klap voor de regio inhouden. Het lijkt een goede zaak om de leeftijdsopbouw en het opleidingsniveau van de diverse afdelingen van AVEBE vast te stellen en die te vergelijken met regionale en landelijke cijfers.

De werkgelegenheidssituatie is in deze regio niet onverdeeld gunstig. Bovendien levert AVEBE veel indirecte werkgelegenheid op. Te noemen vallen toeleveranciers zoals aannemers, bouwbedrijven, installatiebedrijven, transporteurs, kantoorbenodigdheden, enzovoort. Ook de telers en hun toeleveranciers kun je tot deze groep rekenen. Daarnaast kun je nog denken aan afnemers van AVEBE, die nu in deze regio zijn neergestreken. Buiten deze laatste groep zijn een kleine 8.000 gezinnen afhankelijk van AVEBE. (dit aantal is in 2001 ook in het rapport Hoekstra genoemd. In dit cijfer zijn ook de telers in begrepen.)

#### *Visie van de regionale overheid (provincies)*

De betekenis van de aardappelzetmeelteelt voor het gebied wordt groot geacht, mede omdat de activiteiten in de gehele kolom (toelevering, diensten, verwerking) vrijwel geheel in het gebied plaatsvinden. Het gaat om vele duizenden arbeidsplaatsen. Krimp van de teelt heeft dan ook veel invloed. AVEBE heeft ook een innovatieve kracht. De provincie heeft echter geen middelen om de akkerbouwers voor de teelt van zetmeelaardappelen te laten kiezen. Gezien het genoemde belang van de teelt valt financiële steun voor AVEBE in het transitieproces naar liberalisering niet uit te sluiten. Hierin kan het initiatief liggen bij LNV.

De regionale overheden willen het gebied versterken door meer diversiteit. Dat houdt ook in dat de landbouw wordt versterkt, onder meer door grotere bouwblokken mogelijk te maken en het wegennet te verbeteren. Melkveehouders en glastuinbouw zijn welkom, varkens- en pluimveehouders (niet grondgebonden landbouw) echter niet. Mogelijk zullen 'energiegewassen' ook op langere termijn mogelijkheden bieden en kunnen deze samengaan met de ontwikkeling van de glastuinbouw, die behoefte heeft aan energie.

Gewerkt wordt aan het opheffen van de eenzijdige gebiedstructuur, welke is geconstateerd door de Commissie Hoekstra, door recreatie en toerisme te activeren en de woonfunctie van bepaalde gebieden te verbeteren, bijvoorbeeld rond Emmen.

### 3.6 Mogelijkheden voor begeleidend beleid

Bij de in dit rapport veronderstelde veranderingen in het EU-beleid met betrekking tot zetmeelaardappelen en zetmeel zijn enkele vragen op zijn plaats. Deze betreffen bijvoorbeeld het tijdpad (tempo van verandering) en de vraag of flankerende maatregelen noodzakelijk en mogelijk zijn.

#### *Fasering*

Het moment en tempo van de beleidsveranderingen kan van belang zijn om telers en verwerkend bedrijf gelegenheid te bieden te anticiperen op de wijzigende omstandigheden. Een langere tijdsperiode kan voordelen hebben. Wanneer het er echter toe leidt dat ondernemers beslissingen voor zich uit schuiven en niet tijdig inspelen op nieuwe economische mogelijkheden, kan het ook nadelen hebben. Een samenloop van (alle) mogelijke in dit rapport besproken beleidsveranderingen kan mogelijk te ingrijpend zijn om deze op één moment te laten plaatsvinden. Er kan dan ook aanleiding zijn voor een stapsgewijze aanpak (zie ook hoofdstuk 4).

#### *Begeleidend beleid*

##### - *Opkoopregeling quota*

Begeleidende maatregelen kunnen aan de orde zijn wanneer de beleidsveranderingen in sociaaleconomisch opzicht ingrijpende gevolgen lijken te hebben.<sup>1</sup> Een andere reden voor begeleidende maatregelen kan zijn dat deze een onderdeel vormen van het doel van de beleidsverandering. De eind 2005 door de EU genomen besluiten op het gebied van suiker geven hiervan een voorbeeld. De EU begeleidt de beoogde vermindering van de bietenteelt en de suikerproductie in de EU door met een 'opkoopregeling' een vergoeding te geven voor de ingeleverde suikerquota. De suikerbietenverwerkende ondernemingen kunnen hier voor kiezen; het is geen verplichte vermindering (De Bont et al., 2006). Deze regeling kan zinvol functioneren omdat er een quotaregeling voor suiker geldt: het is dan 'geen dweilen met de kraan open'.

Aan deze voorwaarde (een effectieve quoterings) voldoet ook de (aardappel)zetmeelsector; de productie is namelijk vrijwel steeds binnen de contingenten gebleven (zie bijlage 3). In het voorbeeld van de sanering van de suikerproductie door de EU geldt er een verdeling van de vergoeding over het verwerkende bedrijf, de telers en loonwerkers. De regeling geeft ook de mogelijkheid een deel van het quotum dat nu in gebruik is aan te houden. Dit biedt in beginsel dus mogelijkheden

---

<sup>1</sup> Het Europese Hof heeft in een uitspraak over de wijziging van de marktordering voor katoen deze wijziging (onder meer ontkoppeling) nietig verklaard omdat de gevolgen en omstandigheden onvoldoende in beschouwing waren genomen (Court of Justice, 2006). Dit geeft aan dat de ingrijpendheid van beleidsveranderingen een argument kan zijn voor begeleidend beleid.

(voor AVEBE en de telers) om de productie voort te zetten voor de (meest) lonende deelmarkten. Telers met minder ambities voor de teelt biedt dit de mogelijkheid om het teeltrecht in te leveren. De teelt kan zich dan nog meer concentreren op bedrijven die hierin zijn gespecialiseerd en hoge opbrengsten en saldi weten te realiseren. De afstemming in het kader van een dergelijke regeling over hoeveelheden in te leveren quota, de timing en dergelijke is juist een punt van overleg binnen de Coöperatie AVEBE.

- *Quotahandel*

Zolang er nog quota (contingenten) voor zetmeel bestaan zijn er in beginsel ook andere mogelijkheden om een overgang te begeleiden. In de bespreking van het zuivelbeleid is een aantal aan de orde gesteld (Van Berkum et al., 2006). Verevening tussen de betreffende EU-landen biedt een mogelijkheid om de productie verder te laten ontwikkelen in landen met hiervoor betere voorwaarden. Hierbij is wel de vraag of deze landen moeten betalen aan de landen die de productiequota niet vol produceren. Verevening is een oplossing voor een jaar; elk jaar opnieuw moet de situatie worden bezien. Er zijn geen garanties vooraf te geven dat er productieruimte is. In de praktijk zullen de weersomstandigheden in het groeiseizoen en bij de oogst bepalen of dat het geval is. Zekerheid vooraf aan de bedrijven in lidstaten die meer willen produceren kan wel worden verschaft door een Europese handelbaarheid van quota mogelijk te maken. De prijs voor het quotum (per ton) zal sterk afhankelijk zijn van de voorwaarden en verwachtingen die op dat moment gelden over de continuïteit van de quotering, de marktondersteuning en dergelijke. De EU (Europese Commissie) bepaalt hiermee in hoge mate of de handelbaarheid een zodanig prijs kan opleveren dat deze bijdraagt aan de financiering van (gewenste) veranderingen in het gebied waar de productie van aardappelzetmeel wordt ingekrompen.

- *Plattelandsbeleid*

Wanneer, op basis van de perspectieven van de zetmeelmarkt en de onzekerheden van het beleid, de quotatransacties naar verwachting slechts tegen lage prijzen kunnen plaatsvinden, is er aanleiding de mogelijkheden van (ander) flankerend beleid na te gaan. Deze zijn aanwezig in het kader van het Europese plattelandsbeleid (tweede pijler). In 2007 is de tweede periode van het Plattelandsbeleid (POP II), die loopt tot 2013 ingegaan. Op hoofdlijnen zijn de in deze periode beschikbare middelen inmiddels verdeeld over een aantal 'hoofdonderwerpen', waaronder bijvoorbeeld versterking van de concurrentiepositie van de landbouw. Afhankelijk van de besluiten en de voortgang van de veranderingen in het voor de zetmeelsector relevante beleid kan worden aangestuurd op een meer gerichte besteding voor het gebied.

- *Afkoop toeslagrechten*

In samenhang met gevolgen van de veranderingen wat betreft de quotering en het zetmeelbeleid en de overgang van (deels nog gekoppelde) naar volledig ontkoppelde teelt kan worden bezien de vraag of een deel van de toeslagrechten (eenmalig) kan worden afgekocht door de EU. Het zou in houden dat de teler die behoefte heeft aan financiële middelen om het bedrijf aan te passen aan de door het beleid gewijzigde omstandigheden hiervoor een deel van de waarde van zijn toeslagrechten aanspreekt. Het voordeel hiervan is dat het beroep op flankerend beleid (zie hiervoor) geringer wordt. Verder is het aantrekkelijk voor de EU, omdat met de afkoop de hoogte van

de jaarlijkse financiële verplichting van de EU aan de landbouw wordt verminderd. Voor de telers kan het voordeel zijn dat zij in de toekomst minder afhankelijk worden van de toeslagen en dus minder kwetsbaar worden voor het risico dat de toeslagen worden afgebouwd. Daar staan andere punten tegenover, zoals de al bestaande verhandelbaarheid van de rechten (met en zonder grond). Hierdoor kan de betrokken teler, onder enkele voorwaarden, de waarde van de aan hem toegekende toeslagrechten al (gaan) verzilveren. De vraag is dan of de EU nog in deze markt wil of mag interveniëren. Wanneer dit mogelijk met een prijsopdrijvende werking gepaard gaat, roept het namelijk ook bezwaren op bij andere landbouwers, die juist rechten willen kopen. Een ander mogelijk bezwaarpunt is de precedentwerking die er van uitgaat. Het zou de EU namelijk de verplichting kunnen opleveren ook van andere groepen landbouwers rechten over te nemen. Hier staat tegenover dat het in dit geval gaat om een (specifiek) deel van de landbouw waarvoor het beleid nog een forse wijziging (moet) ondergaan. Voor de meeste producten die toeslagrechten hebben opgeleverd (graan, oliezaden, rundvlees) is die beleidsverandering, soms al lang, achter de rug of gaande (melk, suiker).

De mogelijke bezwaren tegen een aankoop van rechten kunnen wellicht vervallen wanneer de aankoop, en dat is ook het voorstel van telerszijde, alleen het deel per toeslagrecht betreft dat samenhangt met de nog bestaande koppeling. Ruwweg gaat het dan om een (jaarlijks) bedrag van 600 euro per hectare zetmeelaardappelen. Door dit 'uit de markt te nemen' behoudt de teler nog een bedrag van ongeveer 400 euro per ha voor de oppervlakte waarop hij dit gewas teelde. Daarmee wordt de resterende toeslag ongeveer gelijk aan de toeslag die gemiddeld in Nederland als geheel per hectare agrarische grond is opgebouwd (zogenaamde flat rate bedrag).

- *Combinatie van regelingen: opkoop en afkoop*

Een opkoop door de EU van (een deel van) de zetmeelquota van een land kan gecombineerd worden met de afkoop van de betreffende toeslagrechten boven 'het flat rate bedrag' per hectare (zie hierboven). Ook kan het in samenhang worden gezien met de afbouw van de evenwichtspremie en de productie- en exportrestituties. Dit biedt mogelijkheden om zowel het verwerkende bedrijf (i.c. AVEBE) als de individuele telers een financiële vergoeding te bieden. Het lijkt aan te bevelen hierbij als referentiejaar voor de hoeveelheid per teler niet te kiezen voor de in het algemeen geldende referentie jaren 2000-2002, maar voor een zo recent mogelijke grondslag. Met een recente grondslag is de uitvoerbaarheid gemakkelijker en blijft het geld bij de huidige telers.

*Visie van telers*

Door de opkoop van quota en/of afkoop van toeslagrechten komt op de bedrijven geld beschikbaar om te investeren in de gewenste omschakeling, bijvoorbeeld naar de groenteteelt. Daartegenover staat dat het beschikbaar krijgen van geld een prijsopdrijvend effect voor de grondmarkt kan hebben. Maar dat bezwaar zou niet opwegen tegen het voordeel om te kunnen investeren in vernieuwing. Belangrijk zijn wel de fiscale randvoorwaarden (bedrag niet bij belastbaar inkomen tellen maar zien in samenhang met investeringen in bedrijf, bijvoorbeeld door instelling van een investeringsreserve voor een aantal jaren).

- *Bestendigheid toeslagen bevorderen*

Gegevens van de bedrijven wat betreft inkomen en hoogte van de toeslagen (zie hoofdstuk 2) geven aan dat (juist) de zetmeelbedrijven een groot belang hebben bij een voortzetting van de jaarlijkse uitbetaling van de toeslagen. Ook na een (gedeeltelijke) afkoop van toeslagrechten is dat, zij het wat minder, aan de orde. Afgezien van vragen of en in hoeverre eventueel de hoogte van de bedragen in de komende jaren worden verlaagd door kortingen in verband met het EU-budget dan wel voor modulatie (vrijmaken van geld voor plattelandsbeleid) is wellicht meer van belang het rechtvaardigen van de toeslagen als een waardering voor de door de landbouw geleverde bijdragen die maatschappelijk op prijs worden gesteld. Het voldoen aan voorwaarden op het gebied van het milieu, gezondheid en voedselveiligheid, dierenwelzijn en -registratie enzovoort wordt (of is) met de toepassing van cross compliance al zonder meer nodig om voor de uitbetaling in aanmerking te komen. In dit kader verdient het dus, met het oog op zo veel mogelijk continuïteit (bestendigheid) in de toeslagen, aanbeveling om specifieke (positieve) punten voor het gebied en de bedrijven te benoemen.

Uitgaande van de karakteristieken van het Veenkoloniale gebied (Commissie Hoekstra, 2001) kan het gaan om het bieden van rust en ruimte. Dit is echter vooral het gevolg van het ontbreken van steden, grote snelwegen en dergelijke in het gebied en niet als (bijzondere) prestatie van de landbouw aan te merken. Dat geldt slechts voor zover de landbouw dusdanig extensief bedreven wordt dat er naar verhouding geringe omringende activiteiten (toelevering, verwerking, transport) aan verbonden zijn. Akkerbouw, met hoofdzakelijk seizoen gebonden activiteiten, levert in die zin meer rust op dan bijvoorbeeld glastuinbouw, varkenshouderij en zelfs melkveehouderij die vrij continue bedrijvigheid op de bedrijven en wegen genereert.

Een andere karakteristiek van de Veenkoloniën is een slecht tot matig woonklimaat, een eenzijdige landschappelijke aankleding en een gebrek aan toeristische aantrekkingskracht (Commissie Hoekstra). Het gebied is dan ook niet opgenomen in de lijsten van bijvoorbeeld de Nationale Landschappen, EHS of Natura 2000, Belvedere gebieden enzovoort. Dit betekent dat er niet op voorhand een 'titel' is voor landbouwbedrijven in het gebied om voor hogere toeslagen in aanmerking te komen. Dus zal uitgegaan moeten worden van de door de individuele of groepen van bedrijven te leveren maatschappelijke prestaties, bijvoorbeeld op het gebied van natuur en landschap (groene diensten), erosiebestrijding (verstuiving) en het leveren van kwalitatief goed water (blauwe diensten).

Voorzover bekend zijn er in de Veenkoloniën momenteel geen agrarische natuurverenigingen (<http://www.boerennatuur.nl/>). Wel is er in het direct aangrenzende Westerwolde een natuurvereniging. Dergelijke verenigingen kunnen een belangrijke stimulans zijn voor agrariërs om overeenkomsten aan te gaan over het beheer van het bedrijfsareaal, of een gedeelte ervan of voor het onderhoud van landschapelementen (Leneman et al., 2006). Dergelijke overeenkomsten genereren vergoedingen in het kader van de SAN-regeling (Agrarisch Natuurbeheer), die (tot dusver althans) naast de 'gewone' toeslagrechten kunnen worden toegekend. Voor de Veenkoloniën zijn er in de visie van telers wel mogelijkheden voor het ontwikkelen van bloemrijke akkerranden om het gebied aantrekkelijker te maken. Inmiddels is er wel een groep van akkerbouwers die gezamenlijk wandelpaden door akkers heeft aangelegd, aangevuld met akkerranden.

Voor de levering van (drink)water heeft het Veenkoloniale gebied momenteel geen (bijzondere) betekenis. De beschermde waterwingebieden liggen geheel of grotendeels buiten het gebied (bijvoorbeeld in het werkgebied van de gemeente Aa en Hunze). Overigens kan ook, in navolging van beleid in Duitsland (Wasserpfeffernig) via privaat/publieke overeenkomsten een vergoeding aan landbouwers worden verleend voor de beperkingen die in de bedrijfsvoering wat betreft bemesting, gebruik van gewasbescherming en dergelijke in acht genomen worden. De gebruiker van drinkwater betaalt deze dan via een opslag per kubieke meter gebruikt water (De Bont et al., 2002).

Op basis van het voorgaande kan worden vastgesteld dat er voor de langbouw in het gebied momenteel geen redenen zijn voor het incasseren van extra bedrijfstoelagen. Het gebied heeft geen bijzondere kenmerken, zoals de Nationale Landschappen en valt niet onder de gebieden met 'natuurlijke handicaps' (bergboerenregeling). Zoals aangegeven zijn bovendien de (infra)structurele voorwaarden voor de agrarische productie in het gebied gunstig. Mogelijk is dat er wel per individueel bedrijf argumenten kunnen gelden voor extra toeslagen, bijvoorbeeld vanwege het onderhoud van het landschap en natuurelementen, wanneer deze niet door de Regeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) worden vergoed.

## 4. Conclusies en slotbeschouwing

### 4.1 Conclusies

- *Onderkenning problematiek*  
Alle bij de aardappelzetmeelsector betrokken geledingen onderkennen de mogelijkheid dat de EU overgaat tot het (volledig) ontkoppelen van de premies van de teelt en tot de afbouw van het zetmeelbeleid. Onderkend wordt hiermee dat de sector nu (sterk) afhankelijk is van (Europese) politieke besluitvorming en in de toekomst marktgericht moet kunnen functioneren. De politieke afhankelijkheid wordt als een risico herkend.
- *Overgangperiode*  
Wat betreft de periode waarin de omslag in het Europese beleid kan plaatsvinden zijn er enige nuances in de visies vast te stellen. Vooral bij AVEBE en de werknemers bestaat behoefte aan voldoende tijdsruimte, bijvoorbeeld vijf jaar ofwel tot 2013, om de transitie naar marktgericht werken succesvol te kunnen laten plaatsvinden. Dit heeft te maken met de tijd die nodig is om innovaties op grotere schaal in productie te brengen. Anderzijds zijn er telers die niet te lange tijd in onzekerheid willen verkeren en geen bezwaar hebben tegen een voortvarende aanpassing, bijvoorbeeld binnen twee jaar.
- *Positie van AVEBE*  
Er heerst in vrij brede zin vertrouwen over de toekomstmogelijkheden van AVEBE. De strategie en aanpak van de laatste tijd, ingezet na de 'crisis' bij AVEBE in 2005/begin 2006, is bemoedigend. Deze strategie is gericht op het verhogen van de uitbetalingprijs aan de telers. Volgens de directie van AVEBE ligt de coöperatie momenteel goed op koers, volgens het schema in de interne strategienota. Daarnaast heeft het concern het tij mee met de in 2006/2007 sterk gestegen graan- en zetmeelprijzen. Hogere prijzen zijn, vanwege het hogere productievolume per hectare, namelijk gunstig voor de aardappelzetmeelteelt in vergelijking met de graanteelt.  
Een deel van de telers neemt echter een meer afwachtende houding in ten aanzien van AVEBE. Wanneer AVEBE in de toekomst geen concurrerende prijs kan betalen staan deze telers meer open voor veranderingen op hun bedrijf, waaronder het laten plaatsmaken van de zetmeelaardappelen voor andere gewassen. Dit kan een afslanking of zelfs het einde van de activiteiten van AVEBE impliceren.  
Het gewassaldo dat kan worden gerealiseerd lijkt beslissend te zijn voor de vraag of de teelt wordt gehandhaafd. Verschillen in resultaten tussen telers geven hierbij aan dat er geen harde uitspraken zijn te geven over de minimumprijs die het gewas moet opleveren. Deze 'minimumprijs' is niet alleen afhankelijk van de resultaten van het individuele bedrijf, maar wordt ook bepaald door de ontwikkeling van de graanprijzen (de referentie is dus niet vast). Naarmate de graanprijzen hoger zijn, zal de uitbetalingsprijs van zetmeelaardappelen ook hoger moeten zijn. Maar dat kan de-

ze prijs ook zijn door het dan opwaarts meebewegen van de zetmeelprijzen. Een hogere graanprijs werkt gezien de hogere kg-opbrengsten van zetmeelaardappelen in het voordeel van AVEBE.

AVEBE gaat er, in overleg met de telers, van uit dat het saldo van aardappelen gemiddeld ongeveer 500 euro per ha hoger moet zijn dan dat van graan. Bij de huidige (hoge) graanprijzen houdt dat in dat een opbrengstprijz van 50 tot 60 euro per ton aardappelen (inclusief btw en toeslagen) nodig is om de omvang van de teelt op het huidige niveau te houden. Over teeltjaar 2005 was deze prijs ongeveer 34 euro per ton aardappelen. Zoals gezegd heeft de directie van AVEBE te kennen gegeven er veel vertrouwen in te hebben dat het concern deze uitdaging succesvol kan beantwoorden.

De geldende leveringsplicht aan AVEBE en ook de investeringen van de telers in de teeltmechanisatie en opslag zijn evenals de kennis op dit terrein uiteindelijk niet bepalend voor het al dan niet doorgaan met de teelt van zetmeelaardappelen.

- *Scenario's*

De mogelijke gevolgen van een volledige ontkoppeling en afbouw van de marktondersteuning van zetmeel kunnen, gezien het voorgaande, uiteenlopend zijn. Als zodanig zijn er in hoofdlijnen drie scenario's mogelijk die hierna genoemd worden.

*(1) Behoud van de huidige productieomvang*

AVEBE gaat uit van dit scenario, waarbij het concern via innovaties en kostenbeheersing tot een betere prijsvorming voor de telers wil komen. De voornemens ten aanzien van innovatie (zie bijlage) zijn volgens AVEBE veelbelovend en binnen AVEBE is er vertrouwen in de toekomst. De financiële weerstand van het concern is echter momenteel nog (gezien de daling van de solvabiliteit in 2004/2005, zie paragraaf 2.3) gering en er lijken grenzen aan de solidariteit van leden om meer geld aan de coöperatie beschikbaar te stellen. Mogelijk kan de huidige opleving van de markt van graan en zetmeel (in elk geval in het afzetseizoen 2006/2007 en mogelijk langer) voldoende tijd en financiële ruimte bieden voor de hiervoor noodzakelijke inspanningen en investeringen. Volgens AVEBE zal een te overhaaste volledige ontkoppeling van de premies dit optimistische toekomstbeeld kunnen doorkruisen.

*(2) Een verkleining van het productievolume*

Denkbaar is dat na implementatie van de besproken veranderingen in het EU-beleid een deel van de telers met in totaal een wat kleinere oppervlakte zetmeelaardappelen dan het huidige areaal zal blijven leveren aan AVEBE. Denkbaar is dat vooral de telers met een relatief laag saldo de teelt van zetmeelaardappelen zullen beëindigen of inkrimpen. Het concern zal overigens ook aan de dan overblijvende, meer gespecialiseerde telers een prijs moeten kunnen uitbetalen die de keuze voor deze teelt blijft rechtvaardigen. In dit beeld past wellicht dat AVEBE kiest voor een wat kleiner productievolume dat mogelijk tegen een wat hogere prijs kan worden verkocht dan bij het huidige productievolume het geval zou zijn. AVEBE kan bijvoorbeeld besluiten de verwerking voor de papiersector, die nog ongeveer 30% van het afzetvolume omvat en per kg het minste oplevert, te laten vervallen om zo de uitbetalingprijs van zetmeelaardappelen te kunnen verhogen. Ten minste een deel van de telers lijkt hieraan de voorkeur te geven. Eventueel kan in dit scenario de ver-



werking van zetmeelaardappelen geconcentreerd worden tot één verwerkingsunit. Ook kan meer samenwerking met het Duitse collega-bedrijf in de aangrenzende regio aan de orde komen. Bij dit scenario gelden als nadelen dat AVEBE minder flexibel kan opereren in de markt wat betreft het benutten van afzetmogelijkheden en dat er door de schaalverkleining minder mogelijkheden zijn voor kostenbesparing (*economies of scale*). De nu door AVEBE ingezette lage kostenstrategie zou met dit scenario worden doorkruist of in elk geval minder goed realiseerbaar worden.

### *(3) Een volledige afbouw van de productie*

Bij ont koppeling en het (gelijktijdig) wegvallen van de steunmechanismen van het zetmeelbeleid bestaat het risico dat - bij een daling van de prijzen op de graan- en zetmeelmarkten - de zetmeelaardappelteelt voor een groot deel van de telers onaantrekkelijk wordt. Wanneer dat enkele jaren zou aanhouden en het vertrouwen in herstel afneemt, kan dat een fatale uitwerking voor de teelt van zetmeelaardappelen en voor AVEBE hebben.

### *Meest waarschijnlijke scenario*

Welk van de drie onderscheiden scenario's het meest waarschijnlijk is valt op dit moment niet te zeggen. Dat hangt vooral af van een drietal factoren:

- de graan- en zetmeelmarkt. De huidige hoge graan- en zetmeelprijzen werken gunstig uit voor de concurrentiepositie van zetmeelaardappelen in het bouwplan;
- het EU-beleid voor zetmeel. Uitstel van de ont koppeling met enige jaren verhoogt de kans op scenario 1 (consolidatie van de productie). Indien echter besloten zou worden de EU-steun met onmiddellijke ingang of op korte termijn te ont koppelen worden de scenario's 2 en 3 waarschijnlijker;
- het succes van AVEBE. Wanneer AVEBE de strategie, die begin 2006 is ingegaan kan doen slagen is de mogelijkheid om het productievolume in tact te laten groter. Zowel de interne kostenbeheersing als het welslagen van de innovatieve producten zijn hierbij relevant.

### *Werkgelegenheid*

Afhankelijk van de ontwikkeling in de richting van een van de drie genoemde scenario's zal de werkgelegenheid bij AVEBE en de daaraan gelieerde bedrijvigheid enige dan wel vrij veel dan wel een forse daling ondergaan. AVEBE biedt in verband met de verwerking omstreeks 1.000 mensen werkgelegenheid. Het verlies ervan zou zeer pijnlijk zijn voor de betrokken werknemers.

De werkgelegenheid bij AVEBE zal ook bij behoud van het productievolume enigszins dalen om kosten te besparen. Het innoveren van de productie vergt wel meer hiervoor gekwalificeerd personeel. In alle gevallen is er zorg voor de personeelsleden die buiten het bedrijf minder perspectieven hebben. Dit geldt ook in de huidige situatie dat de economie en werkgelegenheid ook in het Veenkoloniale gebied van Groningen en Drenthe aantrekt en de werkloosheid daalt. De bijdrage van de aardappelzetmeelsector en het zetmeelbeleid aan de regionale economie en werkgelegenheid kan echter niet als zeer wezenlijk worden beschouwd. Bij de huidige gunstige economische ontwikkeling is een eventueel verlies van arbeidsplaatsen uiteraard gemakkelijker door de regio of daarbuiten op te vangen dan onder een minder gunstig economisch gesternte.

### *Mogelijke concentratie*

Afhankelijk ook van het uiteindelijke scenario kan de verwerking van zetmeelaardappelen geconcentreerd worden in een verwerkingsunit. Ook kan samenwerking met het Duitse collega-bedrijf in de aangrenzende regio aan de orde komen.

## **4.2 Slotbeschouwing en aanbevelingen**

Voor de Nederlandse aardappelzetmeelsector dient zich een periode aan waarin politieke besluiten een belangrijk effect kunnen hebben. Dit is niet nieuw. Eerder was dat onder meer het geval bij de vorming van het Europese landbouwbeleid in de jaren zestig, waarbij voor aardappelzetmeel onderdak werd gekozen in de graanmarktordening, en nadien, rond 1980, bij de beslissingen om de ingrijpende milieusanering van de verwerkende bedrijven vanuit de Nederlandse overheid te ondersteunen. Nu gaat het om de vraag of en zo ja wanneer de sector het kan stellen zonder (productiegebonden) steun vanuit de EU.

De sector lijkt, onder invloed van de besluiten over de hervorming van het GLB in 2003 en de daarop volgende ontwikkelingen (aanpassing suikerbeleid, Health check en dergelijke), de komende jaren (voor)bereid te zijn een dergelijk 'beleidloos' tijdperk in te gaan. Dit neemt niet weg dat vanuit de sector wordt verwacht dat het proces van beleidsaanpassing met de nodige zorgvuldigheid wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.6) zijn enkele elementen voor begeleidend beleid aangeduid.

Het is hierbij van belang aandacht te geven aan de onderlinge afstemming en fasering van de aanpassingen van het beleid. Hierbij zal er ook oog moeten zijn voor de mogelijke veranderingen van het toeslagenbeleid als geheel. Dat kan, zoals in dit rapport al is aangeduid, verder gaan dan (alleen) ontkoppeling. Afgezien van ontkoppeling kunnen voor de zetmeelaardappelen telende bedrijven wat betreft het toeslagenbeleid verschillende veranderingen ingrijpende gevolgen hebben, zoals:

- verdergaande kortingen op de toeslagen;
- regionalisatie van de toeslagen; en
- vermaatschappelijking van de toeslagen.

Gegevens (in hoofdstuk 2) wijzen op de grote betekenis van de toeslagen voor het inkomen van de akkerbouwbedrijven met zetmeelaardappelen. Hierbij zij nog wel opgemerkt dat voor zover er (hogere) kortingen uit hoofde van het budget van de EU dan wel voor plattelandsbeleid (modulatie) komen, dat deze naar valt aan te nemen geleidelijk toegepast worden. De regionalisatie van de toeslagen (ofwel flat rate) veronderstelt dat er eerst een volledige ontkoppeling van de premies plaats vindt. Anders blijft er op een deel van de landbouwgrond een hoger totaal aan toeslag- en premiebedragen rusten en wordt de beoogde vereenvoudiging maar ten dele gerealiseerd. De vermaatschappelijking van de toeslagen gaat er van uit dat de toeslagen worden toegekend op grond van criteria. Deze moeten nog worden bepaald en in EU-verband worden afgestemd en getoetst. Met de vaststelling en toekenning van bedragen op basis hiervan zullen naar verwachting ten minste enige jaren gemoeid zijn. Een en ander wijst er op dat het tijdpad van dergelijke veranderingen niet gelijk hoeft te lopen met de veranderingen die vooral voor de aardappelzet-

meelsector kunnen gaan gelden. Er kan dus van een volgtijdelijke afhandeling sprake zijn die voldoende recht doet aan het vermogen tot aanpassing van de sector.



## Literatuur

Association des Amidonniers et Féculiers (AAF) <<http://www.aac-eu.org/index.html>> 2007.

Association des Amidonniers et Féculiers (AAF), *Reform of the Sugar CMO, a challenge for the EU starch industry*. Brussel, maart 2004.

'Jaarverslag 2005/2006', (december 2006) <[http://www.avebe.name/group/index\\_nl.htm](http://www.avebe.name/group/index_nl.htm)> AVEBE, Foxhol.

'World Market for Starches/Glucose, Emphasizing Cassava (preview)', (2006) <<http://www.bccresearch.com/fod/FOD037A.asp>> BCC Research.

Berkhout, P. en S. van Berkum, *Hervorming suikermarktordening; Gevolgen voor de suikerproducenten, de suikerverwerkers en de (sucro)chemische industrie*. Rapport 6.05.15. LEI, Den Haag, 2005.

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

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

Bont, C.J.A.M. de, S. van Berkum, J.H. Jager en J.F.M. Helming, *Suikerbeleid; Gevolgen van de Europese besluiten voor de Nederlandse akkerbouw en de Europese suikermarkt*. Rapport 6.06.06. LEI, Den Haag, 2006.

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, Den Haag, 2003.

Bont, C.J.A.M. de, P. Berkhout, J.S. Buurma en J.H. Jager, *Van diversiteit naar uniformiteit; Ontwikkeling landbouwmilieubeleid in Europese context*. Rapport 6.02.07. LEI, Den Haag, 2002.

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

Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB), *Werkgelegenheidsonderzoek provincie Groningen*. Groningen, januari 2007.

Commissie Structuurversterking Veenkoloniën (Commissie Hoekstra), *Van Afhankelijkheid naar kracht, advies en bijlagen*, Drachten, 2001. Analyse van de sociaal-economische situatie in de Drents-Groningse Veenkoloniën en van de effectiviteit van beleid en maatregelen. Onderdelen Hoofdrapport; Beleidsanalyse Veenkoloniën. Bijlage rapport 1 (auteur: Grontmij); Sociaal-economische analyse Veenkoloniën. Bijlage rapport 2.

Commissie Veenkoloniën, *Analyse Veenkoloniën Probleemgebied of land van belofte*. LNV, Den Haag, 2007. <http://www.veenkolonien.nl/>

Commissie Veenkoloniën, *Strategische Plananalyse Veenkoloniën*. LNV, Den Haag, 2007.

Europese Commissie (EC), *Verslag van de Commissie aan de Raad over de contingenteringregeling voor de productie van aardappelzetmeel*. COM(2006) 827 definitief, Brussel, 19.12.2006.

Europese Commissie (EC), *Hervorming in de sector suiker: de Commissie stelt voor de herstructureringsregeling in deze sector te verbeteren*. Persbericht. Brussel, 7 mei 2007.

Europees Parlement (EP), *Verslag over het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1868/94 tot vaststelling van een contingenteringregeling voor de productie van aardappelzetmeel*. A6-0137/2007. Brussel, 13.4.2007.

EZ, Ministerie van Economische Zaken, *Voortgang uitvoering Kompas voor het Noorden, Brief aan de Tweede Kamer*. Den Haag, 12 juli 2007.

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, *The Court annuls the new support scheme for cotton*. Press Release, no 678/2006. Luxemburg, 2006.

HPA, *Contingenteringsregeling zetmeelaardappelen*. Hoofdproductschap Akkerbouw, Den Haag, september 2006.

Leneman, H., J. Groten, E. de Bakker en M. van der Elst, *Natuur in de benen en tussen de oren*. Rapport 7.06.09. LEI, Den Haag, 2006.

LMC International Ltd., *Evaluation of EU policy for starch products*. Oxford, 2002.

LNV, *Brief aan de Tweede Kamer over besluiten in het kader van de hervorming van het GLB*. Den Haag, 23-04-2004.

OECD/FAO, *Agricultural Outlook 2006-2015*. Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 2006.

Rijks Universiteit Groningen (RUG), *Noordelijke Arbeidsmarktverkenning 2007*. Groningen, 2007.

Silvis, H.J. en C.J.A.M. de Bont, *Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland; Achtergrondrapport bij 'Kiezen voor landbouw'*. PR 05.05. LEI, Den Haag, 2005.

Smit, A.B., H. Prins, N.J. Jukema, C.H.G. Daatselaar, B.H.C. van der Waal, R.W. van der Meer en J. Zijlstra, *Ondernemen met bedrijfstoelagen, Een hele verandering?* Rapport 6.06.09. LEI, Den Haag, 2006.

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

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

Smit, A.B., P.L. de Wolf en J. Zijlstra, *Een gebied in beweging; De verwachte ontwikkelings-richtingen van landbouwbedrijven in de Veenkoloniën*. Rapport 2.05.09. LEI, Den Haag, 2005.

Strijker, D., *Essay, Veenkoloniën, Voorbereiding POP II, Groningse deel*. Groningen, februari 2007.

Strijker, D., *Rural dynamics, Of hoe het platteland sneller verandert dan de stad*. Inaugurale rede, Groningen, mei 2006.

Strijker, D., *Landbouwkundige toekomstvoorspellingen: de Veenkoloniën in 2020 en 2050*. RUG-Rapport 301. Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen/Urban and Regional Studies Institute, Groningen, 2003.

Voort, M.P.J. van der, *Saldi van energiegewassen, Saldoberekeningen van energiegewassen voor covergisting en bio-ethanolproductie*. Rapport PPO nummer 32500580. Lelystad, 2007.





## Bijlage 1. Klankbordgroep onderzoek zetmeelsector

### *Leveranciers en LTO/NAV/AJK leden*

- Jakob Bartelds, LTO Noord, voorzitter vakgroep akkerbouw
- Henk Doornbosch, LTO, voorzitter vakgroep vollegrondsgroente
- Jos Steenhuis, NAV
- Stefan Mincke, AJK

### *AVEBE*

- Addi Risseeuw; hoofd afdeling Agro AVEBE
- Willem de Zeeuw; director corporate public affairs

### *Werknemers AVEBE*

- Ondernemingsraad vertegenwoordigers.
- Ronald Apeldoorn
- Günther de Vries

### *Regio*

- Gedeputeerde Ali Edelenbosch; voorzitter stuurgroep 'agenda voor de Veenkoloniën'

### *Overig*

- Reinder Hoekstra, directeur Milieufederatie Drenthe

### *Deelnemers vanuit het onderzoek*

- Bert Smit, onderzoeker bij het LEI
- Cees de Bont, onderzoeker bij het LEI
- Henri Prins, onderzoeker bij het LEI
- Hans Asjes, onderzoeker bij de Dienst Landelijk Gebied

### *Deelnemers vanuit het beleid*

- Hendrik Oosterveld, LNV, directeur Directie Regionale Zaken Noord (voorzitter van deze klankbordgroep)
- Gerrit Meester, LNV, Directie Internationale zaken, adviseur landbouwpolitieke zaken
- Jan Gerrit Deelen, LNV, Directie Landbouw, coördinator gemeenschappelijk landbouwbeleid.
- Jan Jansen, LNV, Directie Regionale Zaken, Projectleider Veenkoloniën

## Bijlage 2. Zetmeelregelingen (HPA)

### *Minimumprijs en steun*

Verordening (EG) Nr. 1868/94, artikel 4 bis en Verordening (EG) Nr. 1782/2003, artikel 93.

Om in de EG de telers van de voor de zetmeelproductie bestemde aardappelen in een gelijke positie te brengen met de telers van granen, is de steunregeling voor aardappelzetmeel ingesteld. Deze steunregeling is afgeleid van de steunregeling die bestaat bij de teelt en het in de handel brengen van granen.

Hierin zijn ondermeer bepaald:

- een minimumprijs voor zetmeelaardappelen die door de verwerker moet worden betaald aan de telers. Dit bedrag is gerelateerd aan de interventieprijs voor granen. Voor het seizoen 2006/2007 is de minimumprijs vastgesteld op 178,31 euro per ton zetmeel;<sup>1</sup>
- een steunbedrag dat wordt betaald aan de telers. Dit bedrag is gerelateerd aan de hectaretoeslag voor de telers van granen. Voor het seizoen 2006/2007 is dit bedrag 110,54 euro per ton zetmeel.<sup>2 3</sup>

### *Evenwichtspremie*

Verordening (EG) nr. 1868/94, artikel 5

Vanwege de bijzondere lasten van structurele aard die op de aardappelzetmeelindustrie rusten ten opzichte van de graanzetmeelindustrie, is een evenwichtspremie voor de verwerker vastgesteld. Deze evenwichtspremie wordt slechts toegekend voor de productie van aardappelzetmeel binnen het productiecontingent in de EG. Voor het seizoen 2006/2007 bedraagt de premie 22,25 euro per ton zetmeel.

De uitbetaling van de steun aan de telers en van de evenwichtspremie aan de verwerker is beperkt tot de ontvangen hoeveelheid zetmeelaardappelen binnen het subcontingent van de verwerker waarvoor deze de minimumprijs aan de telers heeft uitbetaald.

---

<sup>1</sup> Vastgesteld voor de hoeveelheid aardappelen, geleverd franco fabriek, die nodig is voor de productie van één ton aardappelzetmeel.

<sup>2</sup> Vastgesteld voor de hoeveelheid aardappelen die nodig is voor de productie van één ton aardappelzetmeel.

<sup>3</sup> Van genoemd bedrag is 60% gekoppeld aan de productie van zetmeel. De overige 40% is in Nederland vanaf 2006 ontkoppeld. Op de bedragen wordt de modulatiekorting in rekening gebracht. Hierdoor is het gekoppelde deel in 2006/2007 63,67 euro per ton.

### Bijlage 3. Ontwikkeling aardappelzetmeelproductie en -contingenten in de EU

Tabel B3.1 Ontwikkeling van de aardappelzetmeelproductie in het kader van de contingentieregeling a)

Productie	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Denemarken	180,2	168,8	166,8	161,4	175,2	168,0
Duitsland	698,2	619,9	630,2	515,6	682,3	650,0
Spanje	-	-	-	-	0,1	-
Frankrijk	274,2	217,4	271,6	253,8	268,8	259,2
Nederland	528,4	443,7	458,6	401,3	524,3	499,4
Oostenrijk	48,1	43,6	40,1	31,9	46,4	50,1
Finland	54,5	51,9	55,8	39,0	45,2	51,3
Zweden	66,1	55,7	61,5	58,9	65,1	62,0
<i>Totaal EU-15</i>	<i>1.849,7</i>	<i>1.601,1</i>	<i>1.684,8</i>	<i>1.461,9</i>	<i>1.817,5</i>	<i>1.739,9</i>
Tsjechië					33,5	34,3
Estland					0,3	0,3
Letland					5,8	4,7
Litouwen					0,8	-
Polen					150,4	120,2
Slowakije					-	-
<i>Totaal EU-10</i>					<i>190,7</i>	<i>159,5</i>
<i>Totaal EU-25</i>					<i>1.998,3</i>	<i>1.899,4</i>

a) Als gedefinieerd in de Verordeningen (EG) nummer 1868/94 en (EG) nummer 97/95, inclusief de flexibiliteit van maximaal 5%, doch exclusief de zonder restitutie uitgevoerde hoeveelheden.

Bron: Mededelingen van de lidstaten overeenkomstig artikel 20 van verordening (EG) nummer 97/95.

Tabel B3.2 Ontwikkeling van de vastgestelde contingenten voor de productie van aardappelzetmeel

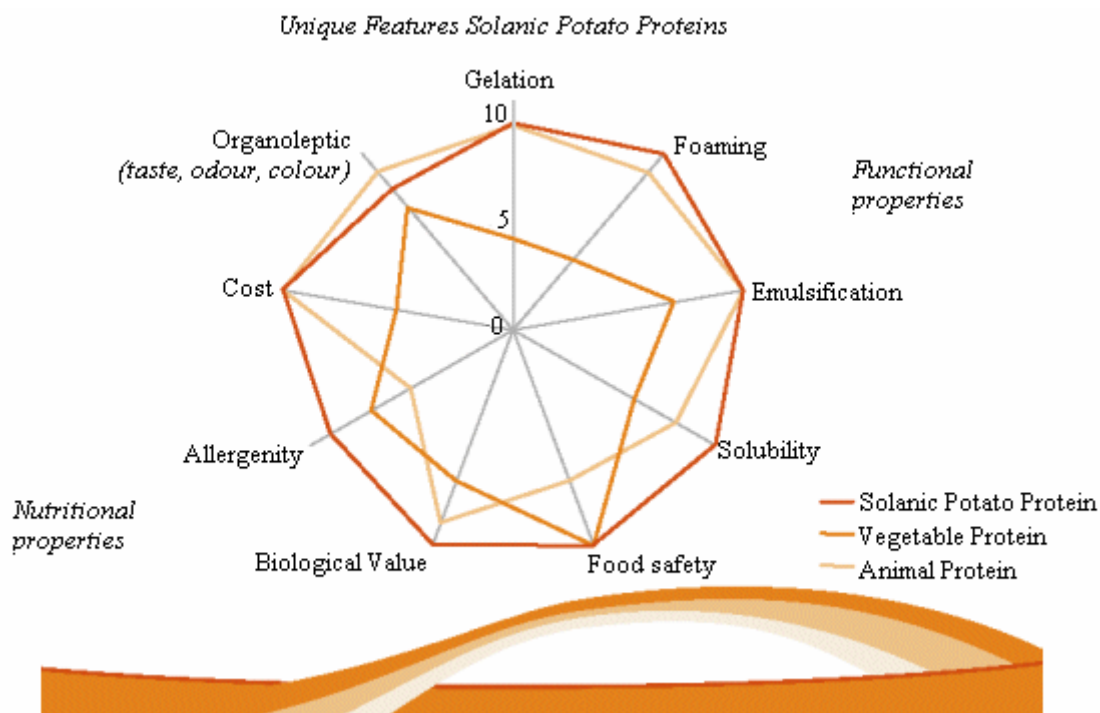
Productie	2000/2001	2001/2002 tot en met 2003/2004	2004/2005 tot en met 2006/2007
Denemarken	173,4	168,2	168,2
Duitsland	676,7	656,3	656,3
Spanje	2,0	1,9	1,9
Frankrijk	273,6	265,4	265,4
Nederland	523,2	507,4	507,4
Oostenrijk	48,4	47,7	47,7
Finland	54,0	53,2	53,2
Zweden	63,0	62,1	62,1
<i>Totaal EU-15</i>	<i>1.814,237</i>	<i>1.762,148</i>	<i>1.762,148</i>
Tsjechië			33,7
Estland			0,3
Letland			5,8
Litouwen			1,2
Polen			145,0
Slowakije			0,7
<i>Totaal EU-10</i>			<i>186,613</i>
<i>Totaal EU-25</i>			<i>1.948,761</i>

Bron: Verordening (EG) nummer 1868/94 van de Raad.

## Bijlage 4. Innovaties AVEBE

### *Solanic*

Solanic is een innovatie waar AVEBE veel van verwacht. Tot nu toe wordt het eiwit (gecoaguleerd aardappeleiwit) als restproduct van zetmeel verkocht als diervoeder tegen een relatief lage prijs. Solanic is een uniek eiwitproduct, dat vrijwel de zelfde kwaliteit heeft als dierlijk eiwit (zie figuur). Daarmee kan AVEBE het product afzetten op de voedingsmarkt met een veel hoger prijsniveau. De presentatie van het product vindt 11 mei 2007 plaats in Amsterdam. AVEBE start dit jaar met de bouw van de fabriek in Gasselternijveen en denkt in 2008 al 1.000 ton te produceren. Ook in Ter Apelkanaal zal productiecapaciteit worden gebouwd. In 2010 produceert AVEBE mogelijk 10.000 ton en in 2013 hoopt het de maximale productie van 20.000 ton te bereiken. Overigens zijn met dit proces ook andere nuttige stoffen te isoleren, bijvoorbeeld ontstekingsremmers.



### *Waxy-aardappelzetmeel*

AVEBE is sinds twee jaar (2005) bezig met de introductie van waxy-zetmeel. Dit zetmeel bestaat voor bijna 100% uit hoogwaardig amylopectine. Daarmee wordt een inhaalslag

gemaakt ten opzichte van waxy- maïszetmeel, dat voor AVEBE op een bepaalde markt een geduchte concurrent is. De productie van waxy-zetmeel vergt teelt van speciale rassen aardappelen. Om dat te bereiken volgt AVEBE twee sporen: Het GMO-spoor en het veredelingspoor. Het GMO-spoor bevindt zich nog op proefveldniveau en via het verdelingspoor is al een ras ontwikkeld. Qua gehalte aan amylopectine beantwoordt dit ras goed aan de eisen, maar de teelttechnische eigenschappen zijn nog onvoldoende. Het ras is nog zwak, wat zich uit in een lage ziekteresistentie en een te laag opbrengend vermogen. Het kweekwerk is gericht op rassen met betere eigenschappen. Dit vergt tijd, waardoor de opschaling van de productie en vermarkting van het waxy-zetmeel relatief langzaam verloopt.