

Rapport

Impact hervorming Europees landbouwbeleid op biologische landbouw in Vlaanderen

Ex ante evaluatie van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie

2012

Ellen Maertens, Goedele Vrints

Afdeling Monitoring en Studie
Vlaamse overheid | Beleidsdomein Landbouw en Visserij



IMPACT HERVORMING EUROPEES LANDBOUWBELEID OP BIOLOGISCHE LANDBOUW IN VLAANDEREN

Ex ante evaluatie van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie

Entiteit: Departement Landbouw en Visserij

Afdeling: Monitoring en Studie

Auteurs(s): Ellen Maertens, Goedele Vrints

Datum: 13/11/2012

COLOFON

Samenstelling

Entiteit: Departement Landbouw en Visserij

Afdeling: Monitoring en Studie

Verantwoordelijke uitgever

Jules Van Liefferinge, Secretaris-Generaal

Depotnummer

D/2012/3241/264

Druk

Vlaamse overheid

Voor bijkomende exemplaren neemt u contact op met

Afdeling Monitoring en Studie

Koning Albert II-laan 35 bus 40

1030 Brussel

Tel. 02 552 78 20 | Fax 02 552 78 21 | ams@lv.vlaanderen.be

Een digitale versie vindt u terug op

www.vlaanderen.be/landbouw

Vermenigvuldiging en/of overname van gegevens zijn toegestaan mits de bron expliciet vermeld wordt:

Maertens E. & Vrints G. (2012) *Impact hervorming Europees landbouwbeleid op biologische landbouw in Vlaanderen*, Departement Landbouw en Visserij, Brussel.

Graag vernemen we het als u naar dit rapport verwijst in een publicatie. Als u een exemplaar ervan opstuurt, nemen we het op in onze bibliotheek.

Wij doen ons best om alle informatie, webpagina's en downloadbare documenten voor iedereen maximaal toegankelijk te maken. Indien u echter toch problemen ondervindt om bepaalde gegevens te raadplegen, willen wij u hierbij graag helpen. U kunt steeds contact met ons opnemen.

Wilt u op de hoogte gehouden worden van onze nieuwste publicaties, schrijf u dan in op de AMS-nieuwsflash via de onderstaande link:

<http://www.vlaanderen.be/landbouw/studies/nieuwsflash>

INHOUD

VOORWOORD.....	1
SAMENVATTING	2
INLEIDING.....	4
1. BIOLOGISCHE LANDBOUW IN VLAANDEREN	6
1 PRODUCENTEN.....	6
2 AREAAL	6
3 DIERLIJKE PRODUCTIE.....	8
4 TYPOLOGIE VAN DE BIOLOGISCHE LANDBOUWBEDRIJVEN	9
2. GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID.....	10
1 HUIDIG GLB.....	10
2 NIEUW WETGEVEND VOORSTEL	11
3 DATA EN METHODOLOGIE	13
4 ACTUELE SITUATIE	15
1 PIJLER I-STEUN.....	15
2 PIJLER II-STEUN.....	17
3 SCENARIO'S: IMPACT HERVERDELING RECHTS TREEKSE STEUN.....	18
4 CONCLUSIES.....	22
FIGUREN	24
TABELLEN.....	24
BRONNEN	25
AFKORTINGEN	26

VOORWOORD

Deze studie werd uitgevoerd in opdracht van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling van het Departement Landbouw en Visserij. De afdeling Monitoring en Studie van het Departement Landbouw en Visserij voerde de studie uit. De studie liep in de maanden juni en juli van 2012.

Graag een dank-je-wel aan Dirk Van Gijsegem, Joeri Deuninck, Goedele Vrints en Boris Tacquenier van de afdeling Monitoring en Studie, Marcel De Jong en Elfi Laridon van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling en Wim Haentjens van de afdeling Landbouw en Visserijbeleid voor de medewerking aan het rapport.

SAMENVATTING

Het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is aan zijn volgende hervorming toe. Vanaf 2014 zullen de verschillende onderdelen van dit beleid gewijzigd worden. Zo ook de rechtstreekse steun en het plattelandontwikkelingsbeleid. In deze studie wordt op basis van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie de mogelijke impact van de hervorming van het GLB ingeschat voor de biologische landbouw in Vlaanderen. Daartoe wordt er in eerste instantie nagegaan hoeveel pijler I en II steun er in het huidige GLB naar biolandbouwers gaat.

Voor het huidige GLB wordt 2013 als referentiescenario beschouwd. Dat houdt in dat op basis van de gegevens van 2010/2011 een inschatting gemaakt is van de pijler I-steun en de pijler II-steun in 2013. Er zijn 240 landbouwers die gecertificeerd zijn voor de biologische productiemethode en een verzamelaanvraag ingediend hebben in 2011. Daarvan zijn er 209 die minstens op de helft van hun areaal de biologische productiemethode toepassen. In deze studie wordt enkel die groep biolandbouwers beschouwd. Slechts 46% van die biolandbouwers krijgt pijler I-steun in 2013. Er zijn meer biolandbouwers met pijler II-steun voor agromilieumaatregelen en/of vergoeding natuur (86%). De maatregel biohectaresteen is de belangrijkste maatregel.

Volgens de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie voor rechtstreekse steun in het nieuwe GLB, komen landbouwers die in 2011 toeslagrechten hadden en landbouwers die in 2011 enkel fruit, groenten, aardappelen en/of wijn teelden vanaf 2014 in aanmerking voor nieuwe toeslagrechten. En dat voor het totaal van het subsidiabele areaal. Daardoor stijgt het aantal potentiële begunstigden maar het blijft beperkt tot 117 of 56% biolandbouwers. Het aantal hectares waarover de rechtstreekse steun verdeeld wordt, neemt in belangrijke mate toe, namelijk van 1.982 ha tot 3.085 ha. Dat doordat het volledige subsidiabele areaal in rekening gebracht wordt en niet enkel de toeslagrechten die de biolandbouwers nu in bezit hebben. 92 biolandbouwers (44%) krijgen nu geen pijler I-steun en zullen ook na 2013 niet in aanmerking komen. Het gemiddelde areaal van die biolandbouwers bedraagt 7 ha. Velen van hen zijn vooral gericht op tuinbouw maar hebben ook een beperkte oppervlakte akkerbouw- en voedergewassen

De impact van de herverdeling van de rechtstreekse steun werd onderzocht voor twee scenario's: een eerste scenario met ongewijzigd budget en een tweede met een budgetdaling van 8%. In beide gevallen werd de zoekgoeienpremie niet ontkoppeld. Door de herverdeling van de steun vloeit er voor beide scenario's meer rechtstreekse steun naar de biosector dan in het referentiescenario in 2013. Voor het eerste scenario gaat het om 393.698 euro (49%) extra, voor het tweede om 302.113 euro (37%) extra. Ook het gemiddelde bedrag ligt hoger en bedraagt voor het eerste scenario 10.206 euro per producent. Er zijn veel meer winnaars dan verliezers. In het tweede scenario, bij een budgetdaling, zijn er slechts 2 verliezers meer en 2 winnaars minder dan in scenario 1 waar het budget gelijk blijft. Voor het scenario met budgetdaling zijn er 21 verliezers met een gemiddeld verlies van 5.030 euro per producent en zijn er 96 winnaars met een gemiddelde winst van 4.247 euro per producent. Maar de winst of het verlies varieert sterk tussen de producenten. Een kleine minderheid heeft een groot verlies of een grote winst. In het scenario met budgetdaling bestaat de groep van de 25% grootste verliezers uit enkele grotere bedrijven met meer rundvee en met meer en waardevollere toeslagrechten. Het valt op dat de helft van de groep 25 % grootste winnaars veel schapen en/of geiten houdt. Ze hebben ook meer rundvee en een groter areaal. Minstens drie kwart van dat areaal is ingenomen door voedergewassen. Daarnaast is er een ook een groep die meer gericht is tuinbouw en geen dieren heeft.

In het voorstel voor steun aan Plattelandontwikkeling 2014-2020 door het Europees Landbouwfonds blijft bio hectaresteen mogelijk. Het verschil is dat het geen agromilieumaatregel meer zal zijn maar een afzonderlijke maatregel. De maximale steunbedragen voor biohectaresteen die worden voorgesteld zijn dezelfde als de huidige. Maar of er voor de biohectaresteen ook een betaling boven het vastgelegde maximumplafond zal mogelijk zijn –zoals in het lopend Vlaams Programma voor Plattelandontwikkeling- is nog onzeker. In gemotiveerde gevallen zou het mogelijk door de Europese Commissie goedgekeurd kunnen worden. Het staat dus nog niet vast of de biolandbouwers dezelfde of lagere steunbedragen zullen kunnen krijgen voor de bio hectaresteen.

INLEIDING

Het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is aan zijn volgende hervorming toe. Vanaf 2014 zullen de verschillende onderdelen van dit beleid gewijzigd worden, zo ook de rechtstreekse steun en het plattelandontwikkelingsbeleid.

Sinds 2005 is de rechtstreekse steun (pijler I) in grote mate ontkoppeld door de introductie van de bedrijfstoeslag. Enkel de zoogkoeienpremie zal nog gekoppeld zijn in Vlaanderen in 2013. De bedrijfstoeslag is in Vlaanderen individueel bepaald op basis van de historische steun die de landbouwer ontvangen heeft tijdens een referentieperiode of op basis van de historische productie van de landbouwer. De bedrijfstoeslag bestaat uit en wordt toegekend via een aantal toeslagrechten (TR) met elk een bepaalde waarde. Toeslagrechten moeten geactiveerd worden met grond. In Vlaanderen is het aantal toeslagrechten ongeveer gelijk aan 480.000. Het aantal toeslagrechten van landbouwers die minstens de helft van hun areaal onder biologische productie hebben bedraagt 1.982. Indien die allemaal geactiveerd worden komt dit overeen met een areaal van 1.982 ha. Het totaal areaal van Vlaamse biolandbouwers (met minstens de helft van hun areaal onder biologische productie) waar potentieel toeslagrechten op geactiveerd kunnen worden ligt een stuk hoger (≈ 3.507 ha).

De wetgevende voorstellen van de Europese Commissie van 12 oktober 2011 voor hervorming van de rechtstreekse steun houden een overgang in van het historisch naar het regionaal model. Bij een regionaal model wordt de bedrijfstoeslag toegekend op regionaal niveau: de totale rechtstreekse steun in een regio wordt uitgemiddeld over het totaal aantal hectaren in die regio zodat alle landbouwers dezelfde steun per hectare ontvangen. Dit impliceert in Vlaanderen een belangrijke herverdeling van rechtstreekse steun tussen landbouwers en tussen sectoren. De voorstellen voorzien daarnaast in een belangrijke wijziging in de architectuur van de rechtstreekse steun.

De hervorming van het Europese landbouwbeleid ten slotte valt samen met een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) van de Europese Unie dat het budgettaire kader vastlegt voor de periode 2014-2020. Daarbinnen heeft het landbouwbudget een belangrijk aandeel. Het voorstel van de Europese Commissie voorziet in nominale termen een daling van de nationale enveloppe rechtstreekse steun voor België van 8%. Voor Vlaanderen komt dit neer op een vermindering van het budget voor rechtstreekse steun van 262,5 naar 242,4 miljoen euro.

Ook de tweede pijler, het plattelandontwikkelingsbeleid, wordt gereorganiseerd. Het Europese Plattelandontwikkelingsbeleid speelt in op landbouw en platteland in de bredere context. De basis voor het huidige beleid ligt in de zogenaamde Plattelandsverordening. Deze verordening biedt de lidstaten een keuzemenu aan met maatregelen gegroepeerd rond vier gemeenschappelijke doelstellingen (assen). Met As 1 wil men het concurrentievermogen van de land- en bosbouw versterken. As 2 zet in op de verbetering van het milieu en het platteland. As 3 werkt rond de leefkwaliteit op het platteland en de diversificatie van de plattelandseconomie. De vierde As is een methodologische as, gewijd aan de LEADER-benadering (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale).

Het Vlaams Programma voor Plattelandontwikkeling 2007-2013 (PDPO II) zet het Europese kader om in een Vlaams plattelandontwikkelingsbeleid. Het programma steunt op de vier assen. Binnen de drie thematische assen zijn telkens een aantal maatregelen uitgewerkt die het meest geschikt zijn binnen de Vlaamse context. Onder as 2 vallen de agromilieumaatregelen. Een van die maatregelen is specifiek gericht op biolandbouwers, namelijk de bio hectaresteen.

Volgens de voorstellen Van de Europese Commissie zullen de lidstaten een plattelandontwikkelingsprogramma voor 2014-2020 moeten uitwerken, opgebouwd rond zes Europese prioriteiten:

- Bevordering van de kennisoverdracht en innovatie in de land- en bosbouwsector en in plattelandgebieden;

- Versterking van het concurrentievermogen van alle landbouwtypen en verbetering van de rendabiliteit van de landbouwbedrijven;
- Bevordering van de organisatie van de voedingsketen en van het risicobeheer in de landbouw;
- Herstel, instandhouding en verbetering van ecosystemen die aangewezen zijn op de landbouw en de bosbouw;
- Bevordering van het efficiënte gebruik van hulpbronnen en steun voor de omslag naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie in de landbouw-, de voedsel- en de bosbouwsector;
- Bevordering van sociale inclusie, armoedebestrijding en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden.

Bio hectaresteen blijft mogelijk in het voorstel voor steun aan plattelandsontwikkeling 2014-2020.

De studie heeft als doel na te gaan hoeveel pijler I en II steun er in het huidige GLB naar biolandbouwers gaat. Daarnaast is het de bedoeling om op basis van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie de mogelijke impact van een herverdeling van de rechtstreekse steun én een daling van het budget in te schatten voor de biologische landbouw in Vlaanderen. Aan de hand van een aantal bedrijfskenmerken wordt nagegaan wie wint en verliest. Dit gebeurt op basis van de data van de certificatie organismes voor de biologische landbouw en de data van het Agentschap voor Landbouw en Visserij (ALV).

Eerst wordt een beschrijving gegeven over de biologische landbouw in Vlaanderen. Vervolgens wordt in deel 2 kort ingegaan op het GLB en de betekenis ervan voor de biologische landbouw. Deel 3 beschrijft de data en de methode. De resultaten van de analyses worden weergegeven in deel vier en deel vijf. Deel vier geeft de situatie in 2013. Deel vijf toont de impact van een aantal scenario's ten opzichte van een referentiescenario in 2013. In het laatste deel worden een aantal conclusies getrokken.

1. BIOLOGISCHE LANDBOUW IN VLAANDEREN

1 PRODUCENTEN

Na een dalende trend tussen 2001 en 2008, neemt het aantal biologische landbouwproducenten weer toe (Figuur 1). Eind 2011 zijn er 282 producenten die een overeenkomst met een controleorganisatie afsloten. Er is in absolute cijfers een netto-groei met 26 bedrijven ten opzichte van 2010.

Daarnaast toont Figuur 1 in welke mate de landbouwers voor de periode 2001-2011 de biologische teeltwijze volhouden. De donkergroene balk toont het aantal landbouwers die zich in het betreffende jaar bij een controleorgaan als nieuw hebben aangemeld. De lijn toont het aandeel van die producenten die in 2011 nog actief zijn. Er is een duidelijk verschil tussen de periode 2001-2007 en de periode erna. Vanaf het jaar 2008 zijn er slechts enkele biolandbouwers die de handdoek in de ring hebben gegooid. Het aandeel blijvers blijft boven de 80% van alle aangemelden in die periode. Het lijkt erop dat een aantal landbouwers die meer dan 8 jaar bezig zijn het moeilijker hebben om te overleven. Het aantal landbouwers dat in 2001 met bio begonnen is, is al meer dan gehalveerd. Positief is dat er over de tijd heen een afname is van het aantal reële stopzettingen (excl. administratieve overnames) en de biolandbouwers minder snel afhaken. De toegenomen kennis, de betere begeleiding van de kandidaat-biolandbouwers en een sterker omkaderde sector liggen aan de basis van deze evolutie (Samborski en Van Belleghem, 2012).

Figuur 1: Biologische landbouwproducenten: aantal instappers in jaar X, aantal producenten en aandeel blijvers in 2011 van de instappers van jaar X, Vlaanderen, 2001-2011



Bron: Departement Landbouw en Visserij op basis van Integra, Certisys, Quality Partners en Control Union

2 AREAAL

In 2011 steeg het areaal met 19% tot 4.563 hectare waarvan 1.354 hectare in omschakeling (+77%). 920 hectare van het areaal in omschakeling doorloopt zijn eerste jaar. De nieuwe boeren brengen 730 hectare in omschakeling en dat is ongeveer eenzelfde niveau als in 2010. Alle biolandbouwers samen hebben naast hun

biologische percelen ook nog 1.020 hectare gangbare percelen. De gemiddelde bio-bedrijfs grootte is 16,2 hectare en vertoont al jaren een lichte stijging.

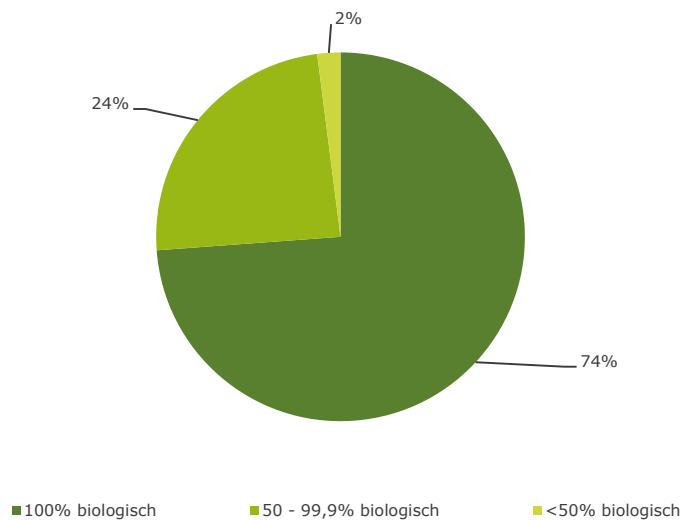
Tabel 1: Areaal in omschakeling, biologisch en totaal areaal, Vlaanderen, ha, 2011

Teeltgroep	in omschakeling	biologisch	totaal
akkerbouw	137	594	731
bodembedekking (vlinderbloemigen, klavers)	131	636	767
grasland, boomkweek, areaal onder natuurbeheer	934	1.294	2.228
sierteelt	0	0	0
groenten	30	392	422
fruit	122	293	415
totaal	1.354	3.209	4.563

Bron: Departement Landbouw en Visserij op basis van Integra / Certisys / Control Union

Figuur 2 toont hoe biologisch de producenten zijn. 74% van het biologisch areaal behoort toe aan bedrijven die volledig bio zijn, 24% aan bedrijven die overwegend biologisch en 2% aan bedrijven die overwegend gangbaar zijn. Dat betekent dat er bedrijven zijn die gefaseerd aan het omschakelen zijn of ervoor gekozen hebben om op slechts een deel van hun bedrijf biologisch te telen en daarnaast inkomsten te halen uit gangbare productie.

Figuur 2: Percentage van het biologisch areaal dat toebehoort aan biobedrijven die voor volledig bio, overwegend bio of overwegend gangbaar zijn, Vlaanderen, 2011



Bron: Departement Landbouw en Visserij

Tabel 2 geeft aanvullend een aantal cijfers: 194 bedrijven of 70% van alle biologische bedrijven zijn volledig bio en telen op een totale oppervlakte van 3.368 ha. 126 bedrijven uit die groep hebben elk een bedrijfsoppervlakte van minder dan 10 hectare en hebben in totaal 10% van het biologisch areaal of 452 hectare in handen. Daar tegenover nemen de negen biobedrijven die een bedrijfsoppervlakte van meer dan 50 ha hebben een derde van het areaal in.

Tabel 2: Verdeling van het areaal en het aantal van de biologische bedrijven over groottecategorieën en de mate waarin ze bio zijn (gangbaar+biologisch), Vlaanderen, ha en aantal, 2011

	100% bio		50-100% bio		<50% bio	
	ha	aantal	ha	aantal	ha	aantal
>50 hectare	1.510	9	490	7	606	6
20-50 hectare	1.010	32	405	11	268	9
10-20 hectare	396	27	195	14	109	7
5-10 hectare	304	42	58	9	46	6
2-5 hectare	92	29	24	8	7	2
<2 hectare	56	55	4	2	3	2
totaal (bio + gangbaar)	3.368	194	1.176	51	1.039	32
waarvan biologische oppervlakte	3.368	-	1.103	-	92	-
waarvan gangbare oppervlakte	0	-	73	-	947	-

Bron: Departement Landbouw en Visserij op basis van Integra / Certisys / Control Union

3 DIERLIJKE PRODUCTIE

De veestapel neemt toe in de biologische veehouderij (Tabel 3). In 2011 werden 370.000 biologische dieren gehouden. Het aantal verkochte varkens bedroeg 1.908 dieren (+14%) en ook het aantal verkochte legkippen nam toe met bijna 100.000 stuks (+64%) tot 230.464, terwijl het aantal melkkoeien 1.224 bedroeg (+3%). Ook het aantal biologisch gehouden schapen in Vlaanderen groeit (+108%). Uit een vergelijking met de cijfers van Bio Zoekt Boer valt het op dat de stijging van het aantal legkippen, geiten en schapen toe te schrijven is aan 10 nieuw gecertificeerde bedrijven. Bij de varkens gaat het om een toename van de productie bij landbouwers die al gecertificeerd waren (Samborski en Van Bellegem, 2012).

Tabel 3: Evolutie van het aantal biologisch gehouden dieren, Vlaanderen, 2003-2011

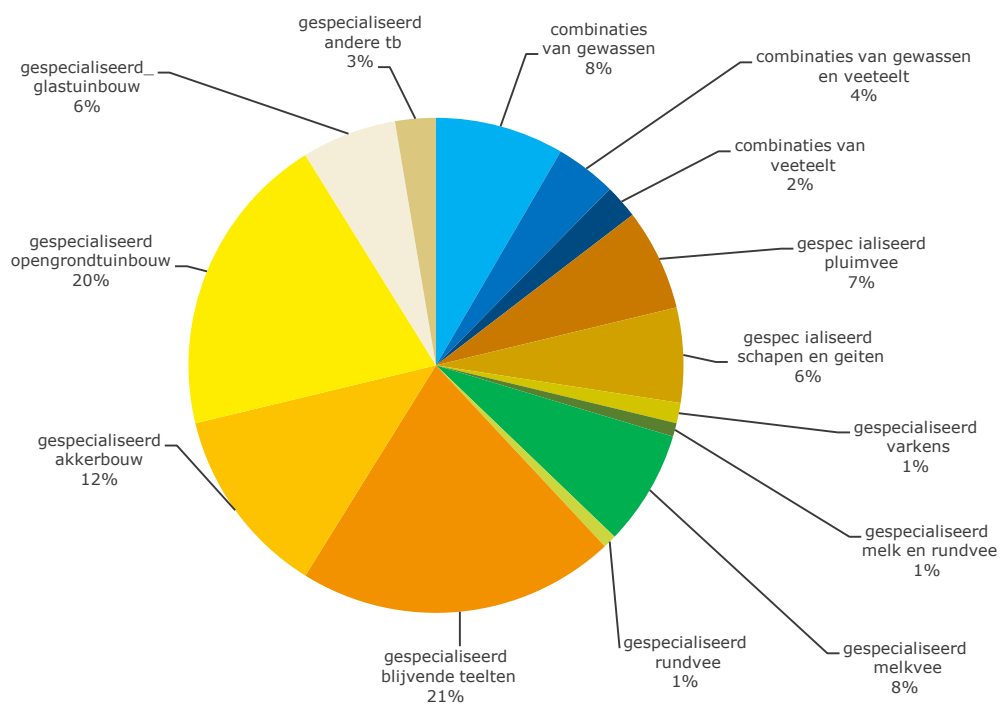
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Runderen	2.980	2.384	2.043	1.931	2.090	2.533	2.554	2.676	3.014
<i>Waarvan melkkoeien</i>	<i>1.244</i>	<i>987</i>	<i>897</i>	<i>989</i>	<i>978</i>	<i>1.157</i>	<i>1.132</i>	<i>1.191</i>	<i>1.224</i>
Varkens	1.635	1.994	1.576	2.810	2.002	2.217	2.098	1.672	1.908
Pluimvee	102.767	172.976	175.854	188.340	202.197	205.224	233.804	264.376	357.631
<i>Waarvan legkippen</i>	<i>39.347</i>	<i>48.742</i>	<i>61.164</i>	<i>97.768</i>	<i>104.077</i>	<i>80.234</i>	<i>133.885</i>	<i>140.161</i>	<i>230.464</i>
Schapen	2.196	2.133	3.282	4.304	4.196	3.964	1.972	1.859	3.876
Geiten	1.860	1.285	2.261	2.741	2.925	3.760	2.808	2.292	4.134
Paarden en hertachtigen	82	112	143	136	185	238	231	153	196
Andere	30	0	78	0	17	50	24	20	30
TOTAAL (in aantallen)	111.550	180.884	185.243	200.262	213.612	217.986	243.491	273.748	370.789
TOTAAL excl. Pluimvee	8.783	7.908	9.389	11.922	11.415	12.762	9.687	9.372	13.158
TOTAAL (in GVE)	3.991	3.915	3.853	4.549	4.517	4.874	4.923	4.864	5.898

Bron: Departement Landbouw en Visserij op basis van Integra / Certisys / Control Union

4 TYPOLOGIE VAN DE BIOLOGISCHE LANDBOUWBEDRIJVEN

De biologische landbouwbedrijven die meer dan 50% biologisch zijn, werden volgens een Europees aanvaarde definitie naar typologie ingedeeld (Samborski en Van Bellegem, 2012). Uit Figuur 3 blijkt dat 14% van de bedrijven (blauwe kleuren) gemengd is, 24% gespecialiseerd is in dierlijke productie en 62% in plantaardige productie. De grootste groep zijn gespecialiseerde bedrijven met blijvende teelten i.e. fruit en de gespecialiseerde tuinbouwbedrijven in open grond. Ten opzichte van alle 28.000 land- en tuinbouwbedrijven in Vlaanderen valt het op dat gespecialiseerde opengrondtuinbouw en gespecialiseerde blijvende teelten met 41% overheersen in de bio, terwijl dezelfde categorieën in het totaal aantal bedrijven een aandeel van 7% innemen. De helft van het totaal aantal Vlaamse landbouwbedrijven zijn gespecialiseerd in melkvee, rundvee en akkerbouw. Bij de biolandbouwbedrijven vertegenwoordigen deze drie categorieën slechts 10% van het totaal aantal biobedrijven.

Figuur 3: bedrijven die meer dan 50% biologisch zijn, onderverdeeld naar typologie, 2010



Bron: Departement Landbouw en Visserij

2. GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

1 HUIDIG GLB

Via het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) wordt steun verleend in het kader van diverse Europese steunregelingen. Deze steunregelingen kunnen opgedeeld worden in twee belangrijke groepen, met name de betalingen die gebeuren in het kader van de directe inkomensondersteuning (pijler I van het GLB) en deze die gebeuren in het kader van de indirecte steun, met name inzake plattelandsontwikkeling (PDPO) (pijler II van het GLB).

De rechtstreekse steun (pijler I) is in grote mate ontkoppeld door de introductie van de bedrijfstoelage in 2005. De bedrijfstoelage is in Vlaanderen individueel bepaald op basis van de historische steun die de landbouwer ontvangen heeft tijdens een referentieperiode of op basis van de historische productie van de landbouwer. De bedrijfstoelage bestaat uit en wordt toegekend via een aantal toeslagrechten met elk een bepaalde waarde: gewone toeslagrechten (GTR), en speciale toeslagrechten (STR).

Het Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling (pijler II) biedt landbouwers de mogelijkheid om op vrijwillige basis verbintenissen aan te gaan om op hun bedrijf een aantal agromilieumaatregelen af te sluiten met als doel de landbouwproductie te verzoenen met bepaalde milieu- en natuurdoelstellingen. De verbintenissen gaan steeds verder dan de verplichtingen die voortvloeien uit de randvoorwaarden en dan de basiskwaliteit voor natuur en milieu en de vergoeding dekt voor een groot deel de kosten en de gederfde inkomsten die met deze maatregel gepaard gaan.

Een van de agromilieumaatregelen is de bio hectaresten (Tabel 4). Landbouwers die voldoen aan het lastenboek voor de biologische productie kunnen rekenen op een financiële ondersteuning voor de extra kosten die zij hiervoor ondervinden. Een van de voorwaarden is gedurende vijf opeenvolgende jaren de biologische productiemethode toepassen op de percelen waarvoor de verbintenis werd aangegaan en dit jaarlijks laten certificeren door een controleorgaan dat erkend is door de Vlaamse overheid. Vanaf het zesde jaar en voor zover de reglementering het op dat ogenblik toelaat, kan een nieuwe verbintenis voor 5 jaar gesloten worden.

Figuur 4 Subsidiebedragen voor de biologische productiemethode in PDPO II, Vlaanderen, euro/ha

teeltgroep	omschakeling*	bio**	bio5+***	
Eenjarige akkerbouwgewassen		600	360	240
Grasland, natuurlijke begroeiing		450	150	120
Eenjarige groenteteelten (≤ 2,50 ha)		1.000	800	495
Eenjarige groenteteelten (>2,50 ha)		1.000	700	380
Beschutte teelten****		1.650	990	790
Meerjarige groente- en fruitteelten		900	620	555

*eerste twee jaren na start omschakeling, drie jaren voor meerjarige fruitteelten; ** derde, vierde en vijfde jaar na start omschakeling, vierde en vijfde jaar voor meerjarige fruitteelten ***zesde en volgende jaren na start omschakeling; ****groenten, kruiden, fruit en niet eetbare tuinbouwgewassen

Bron: Agentschap voor Landbouw en Visserij

De bio hectaresten is cumuleerbaar met sommige andere agromilieumaatregelen op eenzelfde perceel. Een gedetailleerd overzicht van de mogelijke combinaties wordt gegeven in de toelichtingsnota van de verzamelaanvraag (Agentschap voor Landbouw en Visserij, 2012). De Europese Verordening nr. 1257/1999 stelt echter dat er per jaar een maximumbedrag per ha is waarvoor steun voor de agromilieumaatregelen kan worden uitbetaald. Dit bedrag bedraagt 900 euro/ha voor "gespecialiseerde blijvende teelten", 600 euro/ha voor "éénjarige gewassen" en 450 euro/ha voor "andere vormen van grondgebruik". Maar voor de

biohectaresteen werd voor Vlaanderen een betaling boven het vastgelegd maximumplafond door de Europese Commissie goedgekeurd. Het komt erop neer dat de biohectaresteen (behalve in combinatie met een beheerovereenkomst water) steeds aan 100% wordt uitbetaald.

2 NIEUW WETGEVEND VOORSTEL

De globale architectuur van het GLB met marktbeleid, directe steun (pijler I) en plattelandsbeleid (pijler II) blijft behouden. Binnen de drie onderdelen zijn belangrijke wijzigingen voorgesteld. Zowel voor de eerste als de tweede pijler wordt ingezet op vergroening.

Het wetgevende voorstel voor directe steun geldt vanaf kalenderjaar 2014. Iedere landbouwer die in 2011 toeslagrechten activeerde, zal in 2014 opnieuw een aanvraag kunnen indienen. En dat voor het totaal van hun subsidiabel areaal. Daarnaast komen alle bedrijven die in 2011 exclusief fruit, groenten (incl. consumptieaardappelen) of wijngaarden teelden in aanmerking. Dat zijn nieuwe begunstigden (Deuninck en Vrints, 2012).

Voor het "reguliere" systeem" gaan de wetgevende voorstellen uit van een regionaal model: de totale rechtstreekse steun in een regio wordt uitgemiddeld over het totale aantal hectaren in die regio zodat alle landbouwers hetzelfde bedrag per hectare ontvangen. De rechtstreekse steun zal bovendien niet één, maar meerdere componenten bevatten. Drie onderdelen zijn verplicht: een basistoelage, een vergroeningscomponent en een betaling voor jonge landbouwers. Daarnaast kunnen lidstaten en regio's opteren voor twee bijkomende componenten: een gekoppelde premie en een premie voor gebieden met natuurlijke beperkingen.

Alle begunstigden zullen vanaf 2014 een basispremie krijgen, waarvan de waarde niet meer verschilt tussen landbouwers binnen Vlaanderen vanaf kalenderjaar 2019. Voorafgaand aan 2019 mogen lidstaten beslissen om een deel (tot 60%) van het budget voor de basispremie te gebruiken voor een overgangsregime voor die landbouwers die financieel verliezen bij de overgang van oude naar nieuwe toeslagrechten. Zo kunnen landbouwers die bij de overgang financieel verliezen gedeeltelijk gecompenseerd worden tussen 2014 en 2019.

Naast de basisbetaling zal elk bedrijf een vergroeningscomponent per hectare ontvangen indien het voldoet aan de drie geplande maatregelen: de instandhouding van blijvend grasland, gewasdiversificatie en het behouden van een gebied van ecologisch belang met een omvang van tenminste 7% van het bouwland. De vergroeningscomponent moet 30% van de nationale enveloppe bedragen.

Een lidstaat mag tot 5% / 10% van de nationale enveloppe toewijzen aan gekoppelde steun. Meer dan 10% is enkel mogelijk na goedkeuring door de Europese Commissie.

Landbouwers die dit "reguliere" systeem verkiezen, zijn onderworpen aan de randvoorwaarden en aan de eis om aan de vergroeningsacties te voldoen. Landbouwers die aan de eisen van de biologische landbouw voldoen, zijn vrijgesteld en hebben automatisch recht op de vergroeningsbetaling. Dat is enkel van toepassing op de eenheden van een bedrijf die worden gebruikt voor biologische productie.

De hervorming van het Europese landbouwbeleid valt samen met een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) van de Europese Unie dat het budgettaire kader vastlegt voor de periode 2014-2020. De Europese Commissie streeft naar een grotere convergentie wat betreft de verdeling van de rechtstreekse steun over de lidstaten. Dat houdt in praktijk een heroriëntering van de rechtstreekse steun in naar de Oost- en Centraal Europese landen. De lidstaten die momenteel onder het EU-gemiddelde zitten, zullen voor een derde van het verschil tussen de huidige situatie en 90 % van het EU-gemiddelde gecompenseerd worden. De lidstaten die boven het EU-gemiddelde zitten zullen proportioneel bijdragen aan deze compensatie. Het voorstel van de Europese Commissie houdt als gevolg van de herverdeling tussen lidstaten en een algemene daling van het budget, in nominale termen een daling in van de nationale enveloppe rechtstreekse steun voor België van 8 %.

In het voorstel voor steun aan Plattelandsontwikkeling 2014-2020 door het Europees Landbouwfonds blijft bio hectaresteen mogelijk. Verschil is dat het geen agromilieumaatregel meer zal zijn; het wordt een afzonderlijke

maatregel. Voor de biohectaresteen is vergroening geen baseline: biolandbouwers zijn vrijgesteld van de vergroening. M.a.w. als ze de biohectaresteen aanvragen in pijler 2 moeten ze niet voldoen aan de vergroening uit pijler I. Als een biolandbouwer een agromilieumaatregel sluit (dus iets anders dan de biohectaresteen) moet hij wel voldoen aan de baseline van die agromilieumaatregel en dus ook aan de (relevante) vergroening. Maar over laatstgenoemde heerst er nog onduidelijkheid.

Steun zowel voor bio als voor omschakeling blijft mogelijk voor contracten van 5 jaar. Of ook de mogelijkheid opgenomen wordt om kortere contracten dan 5 jaar mogelijk te maken, bij omschakeling of bij een contract volgend op een eerste contract, staat nog ter discussie.

De maximale steunbedragen voor bio hectaresteen die worden voorgesteld zijn dezelfde als de huidige, namelijk 900 euro/ha voor "gespecialiseerde blijvende teelten", 600 euro/ha voor "éénjarige gewassen" en 450 euro/ha voor "andere vormen van grondgebruik". Maar of er voor de biohectaresteen ook een betaling boven het vastgelegd maximumplafond zal mogelijk zijn –zoals in het huidige Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling- is nog onzeker.

3 DATA EN METHODOLOGIE

De analyses gebeuren op data van de certificatie organismes voor de biologische landbouw en de verzamelaanvraag van het Agentschap voor Landbouw en Visserij (ALV). De databronnen zijn complementair zodat de resultaten elkaar aanvullen.

De data van de certificatie organismes voor de biologische landbouw omvatten een lijst van alle landbouwers die in 2011 gecertificeerd zijn voor de biologische productiemethode. Daarnaast wordt ook het percentage van het areaal aangegeven waarop de biologische productiemethode toegepast wordt.

In geval van de data van het Agentschap voor Landbouw en Visserij gaat het hier om de populatie van biologische land- en tuinbouwbedrijven die een verzamelaanvraag ingediend hebben in 2011. De resultaten gaan in op de verdeling van de rechtstreekse steun over bedrijven, toeslagrechten en hectares. Daarnaast wordt ook de pijler II-steun die werd uitbetaald in 2010 weergegeven voor de agromilieumaatregelen en voor de vergoeding natuur.

Aan de hand van twee scenario's en ten opzichte van een referentiescenario in 2013 wordt voor Vlaanderen de impact van een herverdeling en een daling van het budget rechtstreekse steun (pijler I) ingeschat.

De scenario's en de uitgangspunten zijn vastgelegd in samenspraak met een stuurgroep binnen het beleidsdomein Landbouw en Visserij. In deze studie wordt verondersteld dat de zoekkoeienpremie gekoppeld blijft (i.e. de zoekkoeienpremie wordt dus afgetrokken van het totaal budget van de te herverdelen rechtstreekse steun). Er wordt één belangrijke variabele onderzocht, namelijk het totale budget van de rechtstreekse steun dat herverdeeld wordt (status quo of een daling). Twee scenario's worden beschouwd:

- scenario 1: behoud van het huidige budget rechtstreekse steun, zoekkoeienpremie niet ontkoppeld;
- scenario 2: daling van het budget rechtstreekse steun met 7,67%, zoekkoeienpremie niet ontkoppeld.

Het eerste scenario duidt enkel de impact van een herverdeling van rechtstreekse steun. Het tweede scenario toont de impact van een herverdeling in combinatie met een daling van de rechtstreekse steun. Scenario 2 benadert het dichtst de voorstellen van de Europese Commissie. Er is geopteerd om scenario 1 eveneens te weerhouden om los van een daling van de rechtstreekse steun te zien wat de impact van een herverdeling is als gevolg van een overgang naar een regionale flat rate.

De scenario's zijn gebaseerd op volgende uitgangspunten. Het totaal budget rechtstreekse steun na modulatie is in 2013 gelijk aan 262,5 miljoen euro. Het aandeel van de zoekkoeienpremie bedraagt 29 miljoen euro of 11% van het totale budget rechtstreekse steun. De hervorming van het Europees landbouwbeleid valt samen met een nieuw meerjarig kader (MFK) van de Europese Unie dat het budgettaire kader vastlegt voor de periode 2014-2020. Het voorstel voorziet in nominale termen een daling van de nationale enveloppe rechtstreekse steun voor België van 7,67%. In het tweede scenario die we in deze studie doorrekenen wordt met deze algemene budgetdaling gerekend. Het totale budget rechtstreekse steun is dan gelijk aan 242,4 miljoen euro. In de veronderstelling dat 10% van de steun gekoppeld blijft bedraagt de totale enveloppe voor de zoekkoeienpremie bijgevolg 24,24 miljoen euro. De rechtstreekse steun excl. de zoekkoeienpremie bedraagt dan 218,16 miljoen euro.

Het aantal hectares is bepaald op basis van de verzamelaanvraag van het Agentschap voor Landbouw en Visserij in 2011 en is gelijk aan het totaal subsidiabel areaal van de landbouwers die in 2014 potentieel in aanmerking komen voor rechtstreekse steun. Het betreft hier 23.779 landbouwers en een subsidiabel areaal van 626.704 hectare (incl. grassen in natuurbeheer en spontane bedekking).

Volgens de data van de certificatie organismes voor de biologische landbouw (Figuur 1) zijn er 282 landbouwers die de biologische productiemethode toepassen. Van die landbouwers zijn er 42 producenten die in 2011 geen verzamelaanvraag ingediend hebben. Het gaat voornamelijk om nieuwe landbouwers. De 240 bio producenten die een verzamelaanvraag indienden, hebben een totaal subsidiabel areaal van 4529 hectare (incl. grassen in natuurbeheer en spontane bedekking, niet exclusief biologische teelt). 31 producenten (13%) hebben tot

maximum de helft van hun areaal onder biologische productie op een subsidiabel areaal van 797 hectare. 209 (87%) producenten telen op meer dan de helft van hun percelen biologisch op een subsidiabel areaal van 3732 hectare. Daarvan produceren 160 landbouwers uitsluitend biologisch op een subsidiabel areaal van 2607 hectare. Omdat er op perceelsniveau geen informatie beschikbaar is over de toepassing van de biologische productiemethode, werd er gekozen om de analyses uit te voeren op de populatie producenten die minstens de helft van hun areaal onder biologische productie hebben en een verzamelaanvraag ingediend hebben in 2011. In het vervolg van de studie verwijst de term 'biolandbouwers' naar bovengenoemde groep van 209 landbouwers. Bij de analyses van de bedrijfskarakteristieken van producenten met rechtstreekse steun wordt een outlier weggelaten.

De analyses wat betreft de scenario's zijn statisch en gebeuren op basis van de meest recente ALV-data (2010 of 2011). Dat houdt in dat geen rekening gehouden is met een structurele evolutie van de bedrijven. Het referentiescenario in 2013 houdt in dat op basis van de gegevens van 2010/2011 een inschatting gemaakt is van de pijler I-steun (i.e. inclusief extra modulatie en een verdere ontkoppeling, er wordt geen rekening gehouden met eventuele sancties) en de pijler II-steun voor agromilieumaatregelen en vergoeding natuur in 2013 (hierbij wordt verondersteld dat die gelijk is aan de situatie van 2010). De term 'pijler II' steun wordt in deze studie beperkt tot steun aan agromilieumaatregelen en vergoeding natuur. Er wordt dieper ingegaan op de agromilieumaatregel bio hectaresteen.

De scenario's houden geen rekening met het toekennen van de steun aan jonge landbouwers en een vergroening van de rechtstreekse steun (i.e. er wordt van uitgegaan dat de vergroening de verdeling van de rechtstreekse steun niet beïnvloedt). Landbouwers die aan de eisen van de biologische landbouw voldoen, zijn vrijgesteld en hebben automatisch recht op de vergroeningsbetaling. Dat is enkel van toepassing op de eenheden van een bedrijf die worden gebruikt voor biologische productie (Danckaert et al., 2012). Verder wordt er geen rekening gehouden met de bepalingen rond actieve landbouwer en kleine landbouwer. De mogelijk eenmalige transfer van 10% van pijler I naar pijler II wordt niet doorgerekend. Ten slotte, er wordt verondersteld dat de zoekkoeienpremie 10% bedraagt van het totaal budget rechtstreekse steun. Er wordt in de scenario's geen rekening gehouden met een mogelijk maximum percentage van 5% gekoppelde steun.

4 ACTUELE SITUATIE

1 PIJLER I-STEUN

Van de 209 landbouwers die een verzamelaanvraag ingediend hebben in 2011 en minstens op de helft van hun areaal de biologische productiemethode toepassen zijn er slechts 97 landbouwers of 46% die in 2013 rechtstreekse steun ontvangen (Tabel 4). Samen hebben ze 1982 toeslagrechten. Gemiddeld heeft een biolandbouwer met pijler I-steun 20,4 toeslagrechten met een waarde van 387 euro per toeslagrecht. Alle toeslagrechten zijn gewone toeslagrechten met uitzondering van één biolandbouwer die één speciaal toeslagrecht heeft. Tien biolandbouwers (5%) ontvangen een zoekkoeienpremie en ontvangen hiervoor in 2013 gemiddeld elk 3.444 euro. De gemiddelde totale rechtstreekse steun van de 97 bioproducenten bedraagt 8.251 euro per biologische producent in 2013. Uit Figuur 5 blijkt dat ongeveer 65% van de biolandbouwers met pijler I-steun minder dan het gemiddelde bedrag ontvangen. De mediaan bedraagt 3.827 euro.

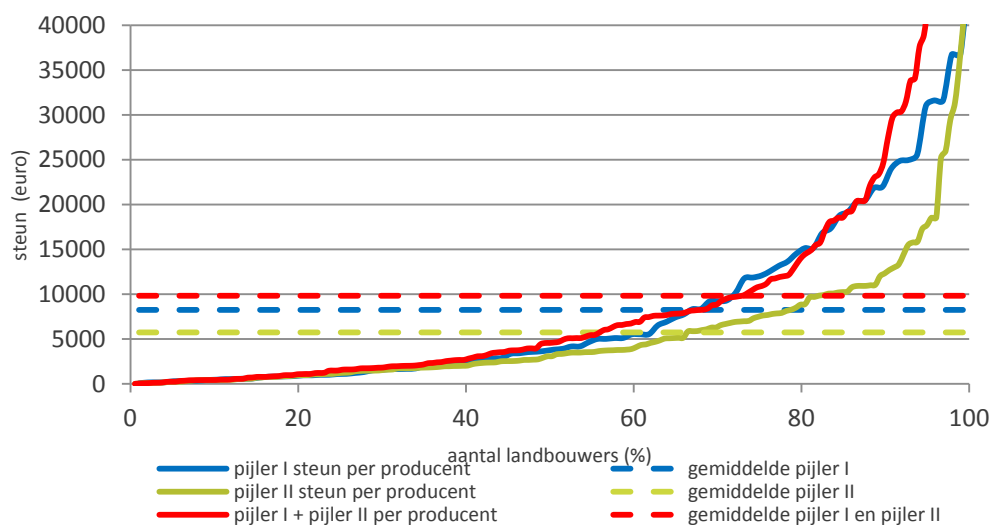
Tabel 4 Overzicht van pijler I en pijler II-steun (voor agromilieumaatregelen en vergoeding natuur) aan biolandbouwers in 2013

	biolandbouwers		totaal	bedrag per biolandbouwer			
	aantal	%*		euro	gemiddeld	P25	P50
			euro				
Pijler I	97	46	800.371	8.251	1.122	3.827	12.087
Toeslagrechten	97	46	765.931	7.896	1.122	3.591	11.763
Zoogkoeienpremie	10	5	34.440	3.444	1.135	2.465	4.332
Pijler II	179	86	1.027.745	5.742	1.233	3.091	7.555
Bio hectaresteen	168	80	849.632	5.057	1.101	2.986	6.264
Pijler I + Pijler II steun	186	89	1.828.116	9.829	1.589	4.595	10.878

* % t.o.v. totaal aantal biolandbouwers

Bron: Departement Landbouw en Visserij op basis van verzamelaanvraag van Agentschap voor Landbouw en Visserij

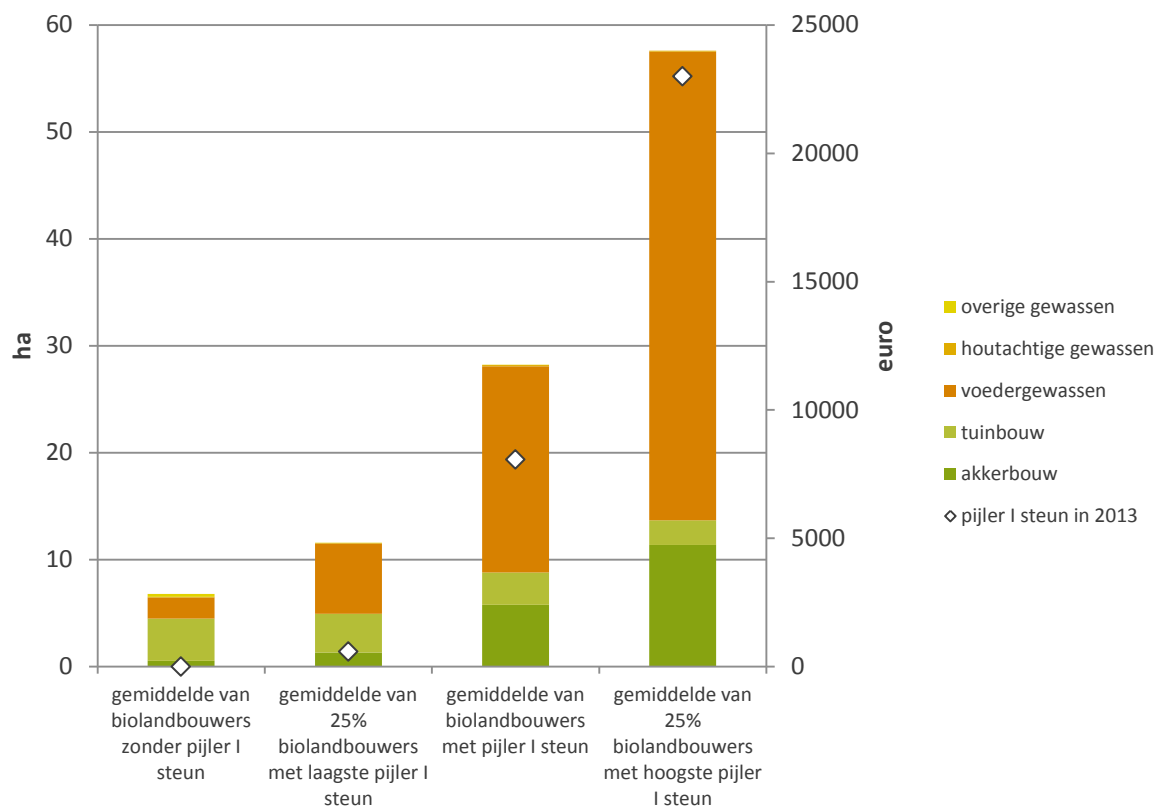
Figuur 5 Pijler I en pijler II-steun (voor agromilieumaatregelen en vergoeding natuur) per bioproducent en het gemiddelde, euro per biologische producent die dat type steun ontvangt, 2013



Bron: Departement Landbouw en Visserij op basis van verzamelaanvraag van Agentschap voor Landbouw en Visserij

Figuur 6 geeft de bestemming van het areaal weer voor biologische producenten die onderverdeeld worden in groepen op basis van de hoogte van de pijler I-steun. Bij 112 bioproducenten zonder pijler I-steun maakt tuinbouw het grootste aandeel (58%) van hun areaal uit. Het gemiddelde areaal bedraagt 7 hectare. Voedergewassen neemt ongeveer een derde van het areaal in. Tien procent van hen heeft pluimvee en 17 % heeft geiten en/of schapen (Tabel 5). Geen enkele bioproducent zonder steun heeft varkens, slechts enkele hebben runderen.

Figuur 6 Bestemming van het areaal en gemiddelde rechtstreekse steun voor verschillende groepen biologische producenten in 2013



Bron: Departement Landbouw en Visserij op basis van verzamel aanvraag van Agentschap voor Landbouw en Visserij

Tabel 5 Aantal en aandeel landbouwers met dieren en gemiddeld aantal dieren per landbouwer voor verschillende groepen biologische producenten in 2013

	totaal biolandbouwers			biolandbouwers zonder pijler I steun			biolandbouwers met pijler I steun			25% biolandbouwers met laagste pijler I steun			25% biolandbouwers met hoogste pijler I steun		
	biolandbouwers		gemiddeld aantal dieren	biolandbouwers		gemiddeld aantal dieren	biolandbouwers		gemiddeld aantal dieren	biolandbouwers		gemiddeld aantal dieren	biolandbouwers		gemiddeld aantal dieren
	aantal	%*		aantal	%*		aantal	%		aantal	%		aantal	%	
biggen	7	3	148	0	0	0	7	7	148	**	**	**	**	**	**
vleesvarkens	19	9	79	0	0	0	19	20	79	7	29	31	6	26	140
zeugen	8	4	33	0	0	0	8	8	33	**	**	15	**	**	**
melkkoeien	23	11	42	0	0	0	23	24	42	**	**	10	18	78	49
mestkalveren	14	7	1	0	0	0	14	15	1	0	0	0	13	57	1
zoogkoeien	**	**	**	**	**	**	28	29	11	**	**	**	11	48	16
overige runderen	54	26	35	6	5	5	48	50	39	7	29	6	21	91	64
schapen en/of geiten	54	26	70	19	17	20	35	36	97	15	63	63	5	22	145
pluimvee	31	15	2.837	11	10	3174	20	21	2.652	7	29	1843	**	**	**

* % biolandbouwers t.o.v. totaal aantal biolandbouwers uit die categorie

**waarden voor minder dan 5 landbouwers worden niet weergegeven omwille van bescherming persoonsgegevens

Bron: Departement Landbouw en Visserij op basis van verzamel aanvraag van Agentschap voor Landbouw en Visserij

De biolandbouwers met rechtstreekse steun betelen gemiddeld 28 hectare. Het grootste gedeelte van hun areaal bestaat uit voedergewassen (68%). Op de tweede plaats komt akkerbouw (20%). Het meerderheid van de biolandbouwers met rechtstreekse steun (72%) heeft dieren. De helft van de producenten heeft rundvee, 36% heeft schapen en/of geiten, 21% heeft pluimvee en 20% heeft varkens.

Voor de 25 % biolandbouwers met de laagste rechtstreekse inkomenssteun bestaat het gemiddeld areaal voor meer dan de helft uit voedergewassen (57%), voor een derde uit akkerbouwgewassen en voor een vierde uit tuinbouwgewassen. Het areaal bedraagt gemiddeld 12 hectare. Drie kwart van die groep biolandbouwers heeft dieren. Vooral schapen en/of geiten komen frequent voor (63%). Pluimvee, varkens en runderen komen bij een derde van de producenten voor.

Het gemiddeld areaal van het kwart biolandbouwers met de hoogste rechtstreekse steun bedraagt 58 hectare. Drie kwart daarvan bestaat uit voedergewassen en een vijfde uit akkerbouwgewassen. Meer dan 90 % van de bioproducenten uit die groep heeft runderen. Daarnaast heeft 26% varkens, 22% geiten en/of schapen en 9% pluimvee.

Hieruit blijkt dus dat biolandbouwers met een hogere rechtstreekse steun over het algemeen ook een groter areaal betelen. Vooral het voederareaal en in de tweede plaats ook het akkerbouwareaal is groter bij biolandbouwers met de hoogste steun terwijl het tuinbouwareaal bij die groep kleiner is. Runderen komen vaakst voor bij biolandbouwers met de hoogste steun, terwijl de andere diercategorieën vaker voorkomen bij de groep met laagste steun.

2 PIJLER II-STEUN

179 biolandbouwers (86%) krijgen pijler II-steun voor agromilieumaatregelen en/of vergoeding natuur. Gemiddeld ontvangen ze hiervoor 5.742 euro. Uit Figuur 5 blijkt dat, net zoals voor pijler I-steun, ongeveer 65% van de biolandbouwers met pijler II-steun minder dan het gemiddeld bedrag ontvangen. De mediaan bedraagt 3.091 euro. Biolandbouwers die naast pijler II-steun ook pijler I-steun ontvangen, krijgen gemiddeld 7791 euro pijler II-steun terwijl biolandbouwers die enkel pijler II-steun krijgen gemiddeld 3667 euro ontvangen.

Bijna alle biolandbouwers met pijler II-steun (94%), hebben de maatregel bio hectaresteen. Zowel qua oppervlakte als financieel is dit de belangrijkste agromilieumaatregel voor de biolandbouwers. De maatregel wordt uitgevoerd op 2.753 ha en maakt 83% uit van het totale budget van pijler II dat naar biolandbouwers gaat.

De meeste biolandbouwers (93%) die pijler I-steun ontvangen, hebben ook pijler II-steun. Van de biolandbouwers die geen pijler I-steun ontvangen, krijgen er 79% wel pijler II-steun. 11% van de biolandbouwers ontvangt noch pijler I, noch pijler II-steun.

De som van de pijler I en II steun bedraagt gemiddeld 9.829 euro per bedrijf (Tabel 4). Ook hier geldt dat de meerderheid (73%) minder dan het gemiddelde bedrag ontvangt (Figuur 5). Landbouwers die weinig pijler I-steun krijgen, ontvangen dikwijls meer pijler II dan pijler I-steun. Daarnaast ontvangen sommige landbouwers die volledig biologisch produceren meer pijler II-steun naarmate ze meer pijler I-steun ontvangen. Zowel pijler I als pijler II-steun is voor hen gelinkt aan het areaal. Voor andere, vooral voor biolandbouwers die niet volledig biologisch produceren, wordt die trend niet waargenomen. Dit heeft te maken met het dat feit pijler II-steun voornamelijk uit biohectaresteen bestaat en deze steun alleen voor biopercelen kan aangevraagd worden.

3 SCENARIO'S: IMPACT HERVERDELING RECHTSTREEKSE STEUN

Volgens de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie komen landbouwers die in 2011 toeslagrechten hadden en landbouwers die in 2011 exclusief fruit, groenten, aardappelen en/of wijn teelden vanaf 2014 in aanmerking voor nieuwe toeslagrechten. En dit voor het totaal van het subsidiabel areaal. Voor de biolandbouw komt dit potentieel neer op 117 of 56% biolandbouwers en een subsidiabel areaal van 3.085 ha. Ten opzichte van vandaag zijn er twintig extra begunstigden. Dit zijn biolandbouwers zonder toeslagrechten in 2011 die exclusief aardappelen, groenten, fruit en/of wijn verbouwen. Het aantal hectares waarover de rechtstreekse steun verdeeld wordt, neemt in belangrijke mate toe. Dit doordat hun volledig subsidiabel areaal in rekening gebracht wordt en niet enkel de toeslagrechten die de biolandbouwers nu in bezit hebben (1.982 toeslagrechten of 1.982 ha). 92 biolandbouwers (44%) krijgen nu geen pijler I-steun en zullen ook na 2013 niet in aanmerking komen. Het gemiddeld areaal van die biolandbouwers bedraagt 7 ha. Velen van hen zijn vooral gericht op tuinbouw maar hebben ook een beperkte oppervlakte akkerbouw- en voedergewassen. Zo heeft bijna de helft van die biolandbouwers een tuinbouwoppervlakte die groter is dan het totale areaal akkerbouw- en voedergewassen.

De impact van de herverdeling van de rechtstreekse steun wordt onderzocht voor twee scenario's. In het eerste scenario blijft het huidige budget rechtstreekse steun ongewijzigd. In het tweede scenario daalt het budget rechtstreekse steun met 8%. In beide gevallen wordt de zoogkoeienpremie niet ontkoppeld.

Door de herverdeling van de steun vloeit er voor beide scenario's meer rechtstreekse steun naar de biosector dan in het referentiescenario in 2013. Voor het eerste scenario gaat het om 393.698 euro (49%) extra, voor het tweede om 302.113 euro (37%) extra. Ook het gemiddeld bedrag per producent en de mediaan liggen hoger. Er zijn veel meer winnaars dan verliezers. In het tweede scenario, bij een budgetdaling, zijn er slechts 2 verliezers meer en 2 winnaars minder dan in scenario 1 waar het budget gelijk blijft. Het aantal verliezers bedraagt 19 en 21 (Tabel 6). Deze producenten verliezen in totaal 81.573 en 105.633 euro. Voor scenario 2 komt dit neer op een gemiddeld verlies van 5.030 euro per producent. Een kwart van die producenten verliest elk minder dan 1.278 euro en een kwart verliest elk meer dan 6.645 euro. 98 en 96 biolandbouwers winnen respectievelijk in totaal 475.270 en 407.746 euro bij een herverdeling van de rechtstreekse steun. Voor scenario 2 bedraagt de winst gemiddeld 4.247 euro per producent. Voor een vierde is de winst kleiner dan 772 euro per producent en een vierde wint meer dan 4.848 euro per producent. In beide scenario's zijn grassen onder natuurbeheer en spontane bedekking subsidiabel. Acht biolandbouwers geven deze bestemming aan in de verzamelaanvraag voor een totale oppervlakte van 183 ha. Indien echter verondersteld wordt dat die gewassen niet subsidiabel zijn na 2013, is de winst in totaal 63.779 euro kleiner.

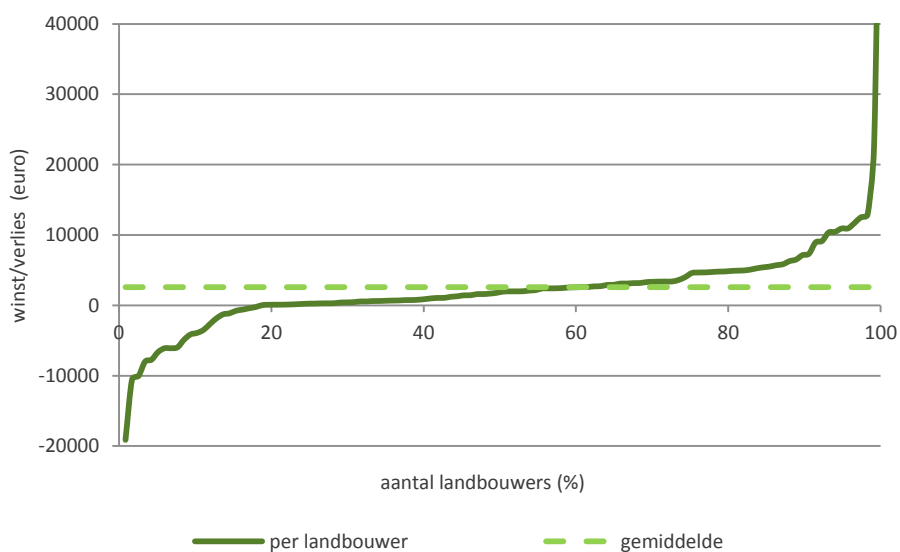
Figuur 7 geeft voor elke bioproducent met pijler I-steun de impact weer van de herverdeling bij een daling van het budget en een gekoppelde zoogkoeienpremie (scenario 2). De producenten zijn gesorteerd van het grootste verlies tot de grootste winst. Het effect van de herverdeling verschilt sterk tussen de producenten. Een kleine minderheid heeft een groot verlies of een grote winst. Bij de winnaars, zijn er 27 producenten die minder dan 1000 euro winnen en 9 producenten die meer dan 10.000 euro winnen.

Tabel 6 Voor twee scenario's verdeling pijler 1 steun, aantal verliezers & omvang verlies en aantal winnaars & omvang winst t.o.v. referentiescenario 2013

		scenario1: status quo budget, zoogkoeienpremie niet ontkoppeld	scenario 2: daling budget met 8%, zoogkoeienpremie niet ontkoppeld
RECHTSTREEKSE STEUN	aantal biolandbouwers	117	117
	% biolandbouwers	56	56
	totaal (euro)	1.194.069	1.102.484
	gemiddeld (euro)	10.206	9.423
	P25 (euro)	2.903	2.680
	P50 (euro)	6.470	5.973
	P75 (euro)	13.384	12.358
VERLIEZERS EN VERLIES	aantal biolandbouwers	19	21
	totaal (euro)	-81.573	-105.633
	gemiddeld (euro)	-4.293	-5.030
	P25 (euro)	-6.305	-6.645
	P50 (euro)	-3.845	-4.137
	P75 (euro)	-612	-1.278
WINNAARS EN WINST	aantal biolandbouwers	98	96
	totaal (euro)	475.270	407.746
	gemiddeld (euro)	4.850	4.247
	P25 (euro)	1.128	772
	P50 (euro)	2.920	2.542
	P75 (euro)	5.362	4.848

Bron: Departement Landbouw en Visserij op basis van verzamelaanvraag van Agentschap voor Landbouw en Visserij

Figuur 7 Winst of verlies per biolandbouwer bij een daling van het budget voor de rechtstreekse steun en de zoogkoeienpremie niet ontkoppeld (scenario 2)



Bron: Departement Landbouw en Visserij op basis van verzamelaanvraag van Agentschap voor Landbouw en Visserij

Tabel 7 geeft een overzicht van bedrijfskarakteristieken van de 25% grootste verliezers en de 25% grootste winnaars bij een herverdeling volgens scenario 2. Als referentie worden ook de kenmerken getoond van de totale groep biolandbouwers die in aanmerking komen voor rechtstreekse steun na 2013. Daarnaast wordt weergegeven hoeveel producenten elk kenmerk hebben. Eén outlier werd niet meegenomen in de beschrijving van de bedrijfskarakteristieken aangezien sommige kenmerken sterk beïnvloed worden door het grote subsidiabele areaal van de desbetreffende producent.

De groep van de 25% grootste verliezers bestaat uit 5 biolandbouwers. Ze hebben in 2013 over het algemeen meer pijler I-steun. De beschrijving van de bedrijfskarakteristieken ligt bijgevolg in de lijn met de beschrijving van de grootste rechtstreekse steuntrekkers in het referentiejaar 2013 (zie 4.1 *Pijler I-steun*). Het gemiddeld aantal toeslagrechten (51) en de gemiddelde waarde per toeslagrecht (628 euro) liggen hoger dan het gemiddelde van alle steungerechtigde biolandbouwers. De gemiddelde oppervlakte (57 ha) die beteeld wordt is meer dan het dubbele. De 25% grootste verliezers telen allemaal akkerbouw- en voedergewassen en vooral die oppervlaktes zijn groter. Vier van de vijf grootste verliezers houden dieren. Elke producent kweekt verschillende diersoorten maar het valt op dat ze allemaal melkkoeien bezitten.

Aangezien er meer winnaars zijn dan verliezers, is de groep van de 25% grootste winnaars ook groter. Er is over het algemeen weinig verschil in pijler I-steun, aantal en gemiddelde waarde van toeslagrechten tussen de 25% grootste winnaars en de totale groep biolandbouwers. De helft van de groep 25 % grootste winnaars houdt meer rundvee, schapen en/of geiten en heeft een areaal van minimum 38 ha. Minstens drie kwart van dat areaal is ingenomen door voedergewassen. Daarnaast is er een ook een groep die meer gericht is op tuinbouw en geen dieren houdt. Eén van hen teelt exclusief fruit en heeft geen rechtstreekse steun in 2013.

Tabel 7 Bedrijfskarakteristieken van de biolandbouwers die in aanmerking komen voor rechtstreekse steun na 2013, de 25% grootste verliezers en de 25% grootste winnaars bij herverdeling van de steun volgens scenario 2

	Totaal biolandbouwers met pijler I na 2013			25% grootste verliezers			25% grootste winnaars		
	aantal producenten	gemiddelde	mediaan	aantal producenten	gemiddelde	mediaan	aantal producenten	gemiddelde	mediaan
pijler I steun 2013	96	8.071	3.757	5	30.950	31.623	22	8.163	3.665
aantal toeslagrechten (euro)	96	20	14	5	51	60	22	22	16
waarde toeslagrechten (euro)	96	7.712	3.586	5	30.657	31.623	22	7.334	3.246
waarde per toeslagrecht (euro)	96	348	340	5	628	641	22	311	253
zoogkoeienquotum (euro)	10	3.180	2.276	**	**	**	**	**	**
melkquotum (l)	21	304.787	285.347	3	396.332	496.096	6	301.006	383.646
oppervlakte (ha)	116	24	17	5	57	60	23	45	38
akkerbouw (ha)	77	7	4	5	15	6	16	11	7
voedergewassen (ha)	94	20	12	5	37	46	22	32	27
tuinbouw (ha)	70	6	4	**	**	**	16	10	7
spontane bedekking/grassen in natuurbeheer (ha)	7	9	1	0	.	.	**	**	**
biggen	7	148	42	**	**	**	**	**	**
vleesvarkens	19	79	12	**	**	**	**	**	**
zeugen	8	33	3	0	.	.	**	**	**
melkkoeien	23	42	35	**	**	**	6	47	54
mestkalveren	14	1	1	**	**	**	**	**	**
zoogkoeien	28	11	5	**	**	**	9	14	13
runderen	48	39	29	**	**	**	14	42	34
schapen en/of geiten	36	95	19	**	**	**	10	140	50
pluimvee	20	2.652	345	**	**	**	**	**	**

**waarden voor minder dan 5 landbouwers worden niet weergegeven omwille van bescherming persoonsgegevens

Bron: Departement Landbouw en Visserij op basis van verzamelaanvraag van Agentschap voor Landbouw en Visserij

4 CONCLUSIES

Van de 240 landbouwers die gecertificeerd zijn voor de biologische productiemethode en in 2011 een verzamelaanvraag ingediend hebben, zijn er 209 die minstens op de helft van hun areaal de biologische productiemethode toepassen. De term 'biolandbouwers' verwijst hier naar die producenten.

De meerderheid van de biolandbouwers krijgt geen pijler I-steun in 2013. Er zijn meer biolandbouwers met pijler II-steun voor agromilieumaatregelen en/of vergoeding natuur (86%) dan met pijler I-steun (46%). De meeste biolandbouwers (93%) die pijler I-steun ontvangen, hebben ook pijler II-steun. Van de biolandbouwers die geen pijler I-steun ontvangen, krijgen er 79% wel pijler II-steun.

In het totaal wordt er 800.731 euro pijler I-steun verdeeld over 1.982 ha (of 1.982 toeslagrechten) in 2013. De totale pijler II-steun aan biolandbouwers bedraagt 1.027.745 euro en bestaat voor 83% uit de agromilieumaatregel biohectaresteen. De maatregel wordt uitgevoerd op 2.753 ha. Dat is de belangrijkste agromilieumaatregel voor de biolandbouwers.

Het gemiddelde bedrag per begunstigde in 2013 bedraagt 8.251 euro voor pijler I-steun, 5.742 euro voor pijler II-steun en 9.829 euro voor pijler I- en II-steun samen. De bedragen tussen de begunstigten variëren sterk. Minstens 65% van de biolandbouwers ontvangt minder dan het gemiddelde steunbedrag.

Volgens de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie voor rechtstreekse steun in het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, komen landbouwers die in 2011 toeslagrechten hadden en landbouwers die in 2011 enkel fruit, groenten, aardappelen en/of wijn teelden vanaf 2014 in aanmerking voor nieuwe toeslagrechten. En dat voor het totaal van het subsidiabele areaal. Voor de biolandbouw komt dat potentieel neer op een subsidiabel areaal van 3.085 ha. Het aantal potentiële begunstigten is beperkt tot 117 of 56% biolandbouwers. Ten opzichte van 2013 zijn er 10% extra begunstigten voor pijler I-steun. Dat zijn biolandbouwers zonder toeslagrechten in 2011 die exclusief aardappelen, groenten, fruit en/of wijn verbouwen. Het aantal hectares waarover de rechtstreekse steun verdeeld wordt, neemt in belangrijke mate toe. Dat doordat hun volledig subsidiabel areaal in rekening gebracht wordt en niet enkel de toeslagrechten die de biolandbouwers nu in bezit hebben. 92 biolandbouwers (44%) krijgen nu geen pijler I-steun en zullen ook na 2013 niet in aanmerking komen. Het gemiddelde areaal van die biolandbouwers bedraagt 7 ha. Velen van hen zijn vooral gericht op tuinbouw maar hebben ook een beperkte oppervlakte akkerbouw- en voedergewassen.

De impact van de herverdeling van de rechtstreekse steun werd onderzocht voor twee scenario's: een eerste scenario met ongewijzigd budget en een tweede met een budgetdaling van 8%. In beide gevallen werd de zoogkoeienpremie niet ontkoppeld.

Door de herverdeling van de steun vloeit er voor beide scenario's meer rechtstreekse steun naar de biosector dan in het referentiescenario in 2013. Voor het eerste scenario gaat het om 393.698 euro (49%) extra, voor het tweede om 302.113 euro (37%) extra. Ook het gemiddeld bedrag ligt hoger en bedraagt voor het eerste scenario 10.206 euro per producent. Er zijn veel meer winnaars dan verliezers. In het tweede scenario, bij een budgetdaling, zijn er slechts 2 verliezers meer en 2 winnaars minder dan in scenario 1 waar het budget gelijk blijft. Het aantal verliezers bedraagt 19 en 21. Deze producenten verliezen in totaal 81.573 en 105.633 euro. Voor het scenario met budgetdaling komt dit neer op een gemiddeld verlies van 5.030 euro per producent. 98 en 96 biolandbouwers winnen respectievelijk in totaal 475.270 en 407.746 euro bij een herverdeling van de rechtstreekse steun. Voor het scenario met budgetdaling bedraagt de winst gemiddeld 4.247 euro per producent. Maar de winst of het verlies varieert sterk tussen de producenten. Een kleine minderheid heeft een groot verlies of een grote winst. Voor de biolandbouw is door de herverdeling van de steun dus meer te winnen dan te verliezen.

In het scenario met budgetdaling bestaat de groep van de 25% grootste verliezers uit enkele biolandbouwers die in het referentiejaar 2013 over het algemeen meer pijler I-steun hebben. Het gemiddeld aantal toeslagrechten (51) en de gemiddelde waarde per toeslagrecht (628 euro) liggen hoger dan het gemiddelde van alle steungerechtigde biolandbouwers. De gemiddelde oppervlakte (57 ha) die beteeld wordt is meer dan

het dubbele. De 25% grootste verliezers telen allemaal akkerbouw- en voedergewassen en vooral die oppervlaktes zijn groter. Vier van de vijf grootste verliezers houden dieren. Die vier producenten hebben verschillende diersoorten maar het valt op dat ze meer rundvee bezitten. Samengevat zijn de grootste verliezers dus de grotere bedrijven met meer rundvee en met meer en waardevollere toeslagrechten.

Aangezien er meer winnaars zijn dan verliezers, is de groep van 25% grootste winnaars ook groter. Het valt op dat de helft van de groep 25 % grootste winnaars veel schapen en/of geiten houdt. Ze hebben ook meer rundvee en een areaal van minimum 38 ha. Minstens drie kwart van dat areaal is ingenomen door voedergewassen. Daarnaast is er een ook een groep die meer gericht is tuinbouw en geen dieren heeft.

In het voorstel voor steun aan Plattelandsontwikkeling 2014-2020 door het Europees Landbouwfonds blijft bio hectaresteen mogelijk. Het verschil is dat het geen agromilieumaatregel meer zal zijn maar een afzonderlijke maatregel. Voor de biohectaresteen is vergroening geen baseline: biolandbouwers zijn vrijgesteld van de vergroening. M.a.w. als ze de biohectaresteen aanvragen in pijler II moeten ze niet voldoen aan de vergroening uit pijler I. Als een biolandbouwer een agromilieumaatregel sluit (dus iets anders dan de biohectaresteen) moet hij wel voldoen aan de baseline van die agromilieumaatregel en dus ook aan de (relevante) vergroening. Maar over laatstgenoemde heerst er nog onduidelijkheid.

De maximale steunbedragen voor biohectaresteen die worden voorgesteld zijn dezelfde als de huidige. Maar of er voor de biohectaresteen ook een betaling boven het vastgelegde maximumplafond zal mogelijk zijn –zoals in het lopend Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling- is nog onzeker. In gemotiveerde gevallen zou het mogelijk door de Europese Commissie goedgekeurd kunnen worden. Het staat dus nog niet vast of de biolandbouwers dezelfde of lagere steunbedragen zullen kunnen krijgen voor de biohectaresteen.

FIGUREN

Figuur 1: Biologische landbouwproducenten: aantal instappers in jaar X, aantal producenten en aandeel blijvers in 2011 van de instappers van jaar X, Vlaanderen, 2001-2011	6
Figuur 2: Percentage van het biologisch areaal dat toebehoort aan biobedrijven die voor volledig bio, overwegend bio of overwegend gangbaar zijn, Vlaanderen, 2011	7
Figuur 3: bedrijven die meer dan 50% biologisch zijn, onderverdeeld naar typologie, 2010	9
Figuur 4 Subsidiebedragen voor de biologische productiemethode in PDPO II, Vlaanderen, euro/ha	10
Figuur 5 Pijler I en pijler II-steun (voor agromilieumaatregelen en vergoeding natuur) per bioproducent en het gemiddelde, euro per biologische producent die dat type steun ontvangt, 2013.....	15
Figuur 6 Bestemming van het areaal en gemiddelde rechtstreekse steun voor verschillende groepen biologische producenten in 2013.....	16
Figuur 7 Winst of verlies per biolandbouwer bij een daling van het budget voor de rechtstreekse steun en de zoekkoeienpremie niet ontkoppeld (scenario 2).....	19

TABELLEN

Tabel 1: Areaal in omschakeling, biologisch en totaal areaal, Vlaanderen, ha, 2011	7
Tabel 2: Verdeling van het areaal en het aantal van de biologische bedrijven over groottecategorieën en de mate waarin ze bio zijn (gangbaar+biologisch), Vlaanderen, ha en aantal, 2011	8
Tabel 3: Evolutie van het aantal biologisch gehouden dieren, Vlaanderen, 2003-2011.....	8
Tabel 4 Overzicht van pijler I en pijler II-steun (voor agromilieumaatregelen en vergoeding natuur) aan biolandbouwers in 2013.....	15
Tabel 5 Aantal en aandeel landbouwers met dieren en gemiddeld aantal dieren per landbouwer voor verschillende groepen biologische producenten in 2013	16
Tabel 6 Voor twee scenario's verdeling pijler 1 steun, aantal verliezers & omvang verlies en aantal winnaars & omvang winst t.o.v. referentiescenario 2013.....	19
Tabel 7 Bedrijfskarakteristieken van de biolandbouwers die in aanmerking komen voor rechtstreekse steun na 2013, de 25% grootste verliezers en de 25% grootste winnaars bij herverdeling van de steun volgens scenario 2	21

BRONNEN

Danckaert S., Deuninck J., Van Gijsegem D. & Oeyen A. (2012) *Vergroening van directe steun. Ex-ante evaluatie van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie vanuit Vlaamse context*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

Deuninck J. & Vrints G. (2012) *Herverdeling van de rechtstreekse steun binnen Vlaanderen. Ex-ante evaluatie van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

Samborski V. & Van Bellegem L.(2012) *De biologische landbouw in 2011*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

Agentschap voor Landbouw en Visserij – afdeling Markt en Inkomensbeheer (2012) *Toelichting bij de verzamelaanvraag*, Brussel

Wetgeving

Verordening 1257/1999 Van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen.

Verordening nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO).

Mededeling 2010/672 van de Commissie van 18 november 2010 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten.

Mededeling 2011/500 van de Commissie van 29 juni 2011 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: een budget voor Europa 2020.

Verordening 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003.

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. COM (2011) 625 definitief. 2011/0280 COD.

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor steun aan plattelandontwikkeling door het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. COM (2011) 627 definitief. 2011/0282 COD.

AFKORTINGEN

ALV	Agentschap voor Landbouw en Visserij
ELPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
GLB	Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
LEADER	Liaisons Entre Actions de Développement de l' Economie Rurale
MFK	meerjarig financieel kader
PDPO II	Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2007-2013
GTR	gewone toeslagrechten
STR	speciale toeslagrechten