

Studie

Ex-ante evaluatie van de hervorming van de rechtstreekse steun

2013

Bart Van der Straeten, Goedele Vrints, Joeri Deuninck

Afdeling Monitoring en Studie
Vlaamse overheid | Beleidsdomein Landbouw en Visserij



EX-ANTE EVALUATIE VAN DE HERVORMING VAN DE RECHTSTREEKSE STEUN

Entiteit: Departement Landbouw en Visserij

Afdeling: Monitoring en Studie

Auteurs(s): Bart Van der Straeten, Goedele Vrints en Joeri Deuninck

Datum: 30/09/2013

COLOFON

Samenstelling

Entiteit: Departement Landbouw en Visserij

Afdeling: Monitoring en Studie

Verantwoordelijke uitgever

Jules Van Liefferinge, Secretaris-generaal

Depotnummer

D/2013/3241/268

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 71 | ams@lv.vlaanderen.be

Een digitale versie vindt u terug op

www.vlaanderen.be/landbouw/studies

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

Van der Straeten B., Vrints G., & Deuninck J. (2013) *Ex-ante evaluatie van de hervorming van de rechtstreekse steun*, Beleidsdomein Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, 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.

INHOUD

INLEIDING.....	1
CONCEPT EN AANPAK STUDIE.....	3
1 STRUCTUUR STUDIE	3
2 ASSUMPTIES EN DATA EN METHODOLOGIE	5
2.1 Data en methodologie	5
2.2 Assumpties	5
2.2.1 Landbouwpopulatie	5
2.2.2 Budget rechtstreekse steun.....	5
3 BESCHRIJVING VAN DE HUIDIGE SITUATIE	6
3.1 Structuur van de sector (2011).....	7
3.2 Huidige verdeling rechtstreekse steun volgens steunmaatregel.....	9
3.3 Huidige verdeling rechtstreekse steun volgens bedrijfstype	12
BELEIDSANALYSE	14
1 HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID 2014-2020.....	15
2 HET BESCHIKBARE PIJLER I-BUDGET & VERDELING OVER ENVELOPPES.....	16
3 IMPACT AANTAL BEGUNSTIGDEN EN SUBSIDIABELE TEELTEN OP AANTAL BETALINGSRECHTEN	21
3.1 Subsidiabele teelten onder het nieuwe GLB	21
3.2 Begunstigden onder het nieuwe GLB	22
3.3 Afwijkingen rond begunstigden	23
3.3.1 Geen uitsluiting van begunstigden.....	23
3.3.2 Verruiming aantal begunstigden door toegangsticket voor sier- en boomteelt en wijnbouw	24
3.3.3 Beperken aantal begunstigden op basis van leeftijd.....	24
3.3.4 Beperken aantal begunstigden op basis van minimale oppervlakte	25
3.3.5 Beperken aantal begunstigden door hanteren negatieve lijst	26
3.4 Assumpties over begunstigden en subsidiabel areaal.....	26
4 IMPACT INTERNE CONVERGENTIE VIA BASISBETALING EN VERGROENINGSPREMIE	28
4.1 Modellen voor interne convergentie: een overzicht.....	28
4.2 Impactanalyse van interne convergentie	32
4.2.1 Verlies/winst op bedrijfsniveau door interne convergentie	32
4.2.2 Hoogte basisbetaling en vergroeningspremie	33
4.2.3 Relatie vergroeningspremie en vrijstelling vergroeningseisen.....	34
4.2.4 Indicatoren voor winnaars / verliezers	37
5 IMPACT PREMIE JONGE STARTERS.....	44
5.1 Gebruikte definities	44
5.2 Hoogte premie jonge starters	44
5.3 Impact premie jonge starters	45
6 GEKOPPELDE STEUN	47
7 GEZAMENLIJKE IMPACT GLB-HERVORMING	48

7.1	Gezamenlijke impact bij gemaakte veronderstellingen	48
7.1.1	Verlies/winst op bedrijfsniveau	48
7.1.2	Classificatie winnaars/verliezers	49
7.1.3	Samenvatting impact GLB-hervorming per bedrijfs(leider)kenmerk	54
7.2	Afwijkingen rond opgelegde assumpties	58
7.2.1	Aantal betalingsrechten in functie van de referentieperiode	58
7.2.2	Ondergrens op Pijler I-steun	60
7.2.3	Ondergrens aantal subsidiabele hectares	62
CONCLUSIES		63
FIGUREN		67
TABELLEN		68
BRONNEN		69
AFKORTINGEN		69

INLEIDING

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) was de laatste maanden niet uit het (landbouw)nieuws weg te denken. De Europese Commissie, onder leiding van landbouwcommissaris Ciolos, had de ambitieuze doelstelling het Europees landbouwbeleid drastisch te hervormen naar een meer billijk en groener beleid. Met billijk wordt een meer homogene verdeling van de steun over de verschillende sectoren en landen heen bedoeld. Een groener beleid wijst op het opleggen van 'groene' maatregelen als voorwaarde voor het ontvangen van Europese landbouwsteun.

De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid valt samen met het nieuw meerjarig financieel kader (MFK) van de Europese Unie. Het MFK legt het budgettaire kader vast voor de periode 2014-2020 en dus ook de budgetten die uitgetrokken worden voor rechtstreekse steun.

De discussies over de hervorming van het GLB, zijn terug te brengen naar de wijzigingen binnen het GLB sinds begin jaren negentig. Tot die tijd werd de Europese landbouwer hoofdzakelijk ondersteund door prijs- en marktondersteuningsmechanismen. Geleidelijk aan verschoof de focus naar een systeem van gekoppelde rechtstreekse steun, waarbij steun verkregen werd bij het telen van bepaalde gewassen (granen, maïs, ...) of het houden van dieren (melkkoeien, zoogkoeien, ...). Vanaf 2005 is die rechtstreekse steun in toenemende mate ontkoppeld van de productie en ondergebracht in een bedrijfstoelage. Vanaf 2012 is in Vlaanderen enkel nog de zoogkoeienpremie gekoppeld.

Bij deze overgang van gekoppelde naar ontkoppelde premies is de impact op de hoeveelheid steun per bedrijf zo veel mogelijk beperkt gehouden. De steun wordt uitbetaald via een eenmalige bedrijfstoelage. De hoogte van de bedrijfstoelage is bepaald op basis van de historische steun die de landbouwer ontvangen heeft tijdens een referentieperiode (2000-2002) en dus op basis van de historische productie van de landbouwer. Deze bedrijfstoelage is vervolgens verdeeld over toeslagrechten waarbij het aantal toeslagrechten gelijk is aan het aantal hectare subsidiabel areaal van het bedrijf, en de waarde van het recht gelijk is aan de bedrijfstoelage gedeeld door dat aantal rechten. Alvorens de bedrijfstoelage uitbetaald kan worden, moeten rechten geactiveerd worden via het in gebruik nemen van landbouwgrond. Dit historisch model leidt tot een ongelijke verdeling van rechtstreekse steun tussen landbouwers en tussen sectoren. Dat houdt in dat de rechtstreekse steun blijft zitten bij bedrijven en sectoren die in het verleden veel rechtstreekse steun ontvingen zoals de akkerbouw (geen aardappelen) en de rundveehouderij. De niet-grondgebonden varkens- en pluimveehouderij en de tuinbouw vallen daardoor uit de boot.

Een eerste grote wijziging van het nieuwe MFK en het nieuwe GLB is een herverdeling van de middelen zowel tussen lidstaten als binnen een lidstaat. Dat vormt een belangrijke stap in de richting van een meer gelijke verdeling van de steun. Naast een algemene budgetdaling zorgt het MFK voor een herverdeling van de rechtstreekse steun tussen lidstaten (i.e. externe convergentie). Dat betekent voor landen die in het verleden veel rechtstreekse steun kregen een sterke reductie van de rechtstreekse steun. Volgens de bepalingen van de Europese raad van 7-8 februari 2013 daalt de enveloppe rechtstreekse steun (na modulatie) voor België met 10,8% in 2020 t.o.v. 2013. Binnen een lidstaat zorgt het nieuwe GLB voor een herverdeling van de middelen tussen landbouwers (i.e. interne convergentie). Er kan uit verschillende mechanismen gekozen worden waarbij de historische component in meer of mindere mate wordt afgebouwd.

Een tweede grote wijziging van het nieuwe GLB is de nieuwe architectuur van rechtstreekse steun. In de oude architectuur was immers sprake van een tweedeling gekoppelde – ontkoppelde steun. De nieuwe architectuur heeft een meer complexe onderverdeling over verschillende deelenveloppes en bijkomende regels over het belang van elk van deze deelenveloppes. Zo zullen er onder het nieuwe landbouwbeleid 4 deelenveloppes rechtstreekse steun zijn: gekoppelde steun, vergroening, jonge starters en de basisbetaling. De vergroeningsenveloppe moet 30% bedragen van de totale rechtstreekse steun en de enveloppe voor jonge starters mag maximaal 2% bedragen. Ook de enveloppe gekoppelde steun is beperkt: indien het percentage meer dan 8% bedraagt is een verantwoording nodig ten opzichte van de Europese Commissie, indien het

oploopt tot meer dan 13% is een goedkeuring vereist van de Europese Commissie. De restenveloppe rechtstreekse steun wordt uitbetaald via een basisbetaling.

De aanzet tot een 'groener' landbouwbeleid wordt in deze nieuwe architectuur bewerkstelligd door de enveloppe vergroening die landbouwers dient te stimuleren om aan bepaalde vergroeningseisen te voldoen. Bij het niet voldoen aan deze eisen, zal de vergroeningspremie en mogelijk een deel van de basisbetaling immers niet uitbetaald worden.

De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is op zijn minst drastisch te noemen. Er treden veranderingen op in het afbakenen van de begunstigden, het afbakenen van de subsidiabele teelten (teelten waarop toeslagrechten geactiveerd kunnen worden), de verdeling over de verschillende enveloppes en de wijze waarop de middelen binnen een enveloppe verdeeld worden. De impact van elk van deze wijzigingen staat echter niet op zichzelf en de gezamenlijke impact van elk van deze wijzigingen kan moeilijk worden ingeschat zonder een diepgaande analyse uit te voeren.

In dit rapport wordt stilgestaan bij elk van deze wijzigingen en wordt afsluitend de impact van de volledige hervorming doorgerekend. Het is belangrijk om op te merken dat de berekeningen gebaseerd zijn op een aantal veronderstellingen zowel wat de populatie betreft als de beleidsbeslissingen die nog genomen moeten worden. De werkelijke uitkomst kan dus afwijken van de hier berekende resultaten. De krachtlijnen van de hervorming liggen echter min of meer vast waardoor de algemene tendensen in de studie zullen standhouden.

Het rapport start met een hoofdstuk over het concept en de aanpak van de studie. Vervolgens wordt het nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid kort toegelicht. Het grootste deel van de studie beschrijft de impact van de individuele beleidsbeslissingen en de daaropvolgende impactanalyse van de gehele hervorming. Tot slot worden de voornaamste bevindingen samengevat.

Opmerking: De analyses gaan uit van een aantal aannames en zijn gebaseerd op niet-definitieve wetgevende teksten. Zo moeten enerzijds de MFK-beslissingen van de Europese raad van 7-8 februari 2013 nog definitief goedgekeurd worden door het Europees Parlement. Anderzijds zijn een aantal bepalingen van het GLB- akkoord van de Europese raad van landbouwministers van 26 juni 2013 voorwerp van discussie, en zijn er nog onduidelijkheden waarvoor het wachten is op de gedelegeerde handelingen van de Europese Commissie. Dat zorgt ervoor dat (kleinere) veranderingen nog mogelijk zijn. Ook binnen Vlaanderen is het beleidsproces nog volop bezig. Er is daardoor geen garantie dat de definitieve beleidsregels overeenstemmen met de uitgangspunten van deze studie. In die zin is de studie voorwaardelijk.

CONCEPT EN AANPAK STUDIE

Vooraleer in te gaan op de eigenlijke beleidsanalyses is het zinvol eerst de structuur van het rapport te bespreken, te overlopen welke assumpties voor de verdere berekeningen gemaakt zijn, en aan te geven welke data en methodologie i gebruikt zijn.

Het rapport bestaat uit verschillende analyses waarbij elke analyse dieper ingaat op een bepaald deelaspect van het nieuwe landbouwbeleid. De opbouw van het rapport wordt eerst besproken onder 'structuur studie'. Omdat het over een ex-ante analyse gaat (een analyse die de impact vooraf inschat) is het noodzakelijk uit te gaan van een gegeven situatie. Dat wordt besproken onder 'Assumpties studie'. In het deel 'Data en Methodologie' worden de gebruikte data en de methode behandeld.

1 STRUCTUUR STUDIE

Het rapport is opgebouwd volgens een logische opeenvolging van de verschillende individuele beleidsbeslissingen. Zo wordt eerst de impact van de algemene budgetdaling en de externe convergentie (i.e. herverdeling rechtstreekse steun tussen Europese lidstaten) doorgerekend alvorens in te gaan op de impact van de interne convergentie (i.e. herverdeling van rechtstreekse steun tussen landbouwers, binnen een lidstaat). De gevolgde stappen zijn weergegeven in Figuur 1.

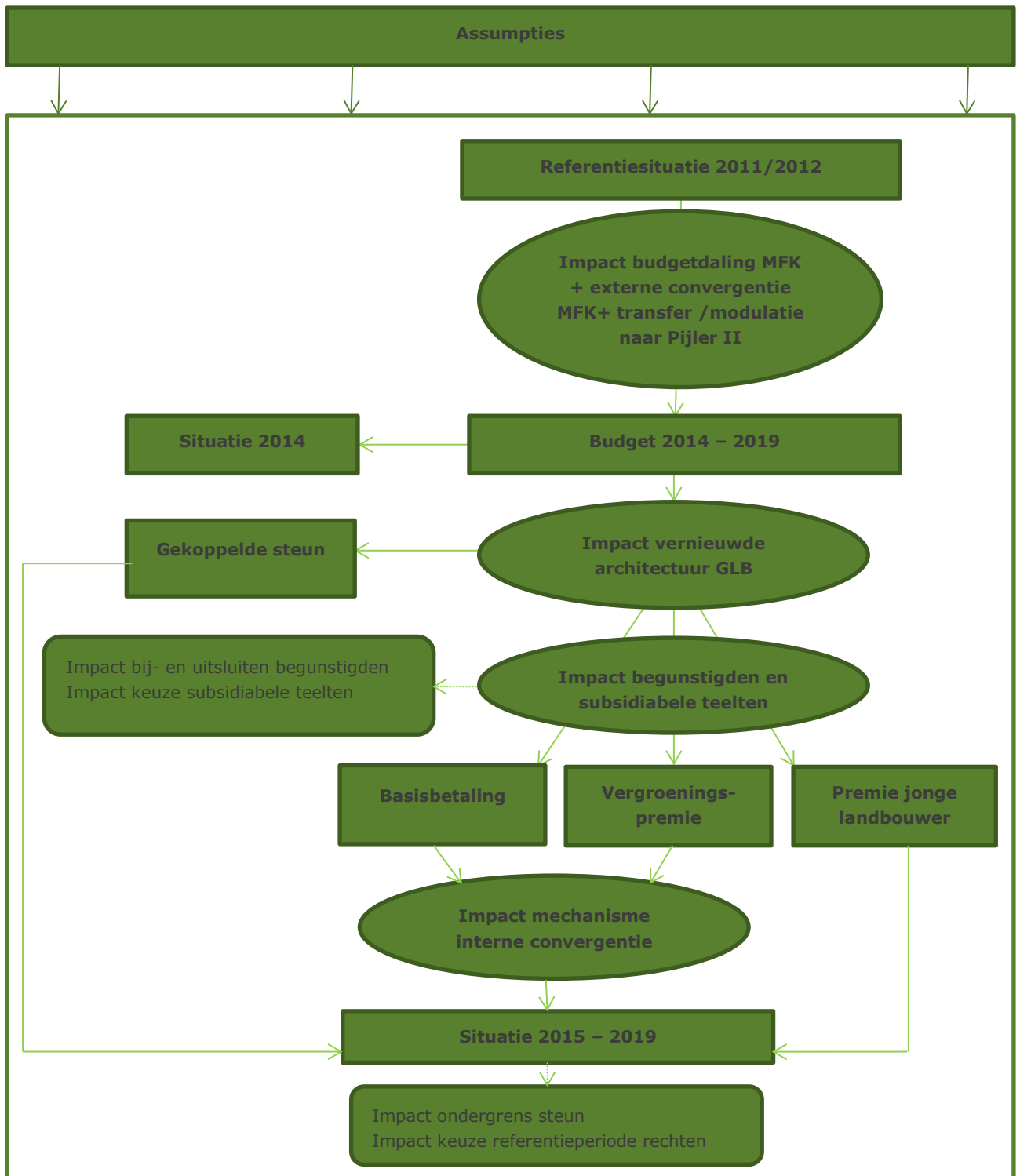
Aan de basis van de analyses liggen heel wat assumpties: ze bepalen deels de resultaten en ook de interpretatie ervan. Een algemene set van assumpties is geldig in de volledige studie. Indien de assumptie echter ook een beleidsbeslissing inhoudt (bijvoorbeeld de bepaling van de begunstigden) zal, mits expliciete vermelding, worden afgeweken van de algemene set assumpties.

Eén van de gemaakte veronderstellingen is dat doorheen de studie gewerkt wordt met een constante populatie, met name zoals deze eruit zag in 2011. Vooraleer over te gaan tot de eigenlijke analyses wordt daarom de situatie 2011 besproken.

Vervolgens wordt de impact nagegaan van de verschillende (groepen) beleidsbeslissingen die in het kader van het nieuwe GLB moeten genomen worden of genomen zijn op Europees niveau. In eerste instantie wordt de impact berekend van de daling van het nieuwe EU- landbouwbudget, van de externe convergentie tussen de lidstaten en van de impact van een transfer of modulatie tussen Pijler I en Pijler II, op de rechtstreekse steun in Vlaanderen. De doorrekening van deze budgetdaling geeft ons het beeld van de situatie in 2014. Vanaf het jaar 2015 treedt er binnen Vlaanderen een proces in werking waarbij 1) de totale rechtstreekse steun wordt verdeeld over een aantal deelbudgetten (i.e. nieuwe architectuur), 2) de begunstigden voor directe steun en de wijze waarop rechten kunnen worden geactiveerd anders kan worden ingevuld, en 3) de steun binnen een deelenvolpe anders wordt verdeeld over de verschillende landbouwers (i.e. interne convergentie). Aan elk van deze 3 groepen keuzes wordt in het rapport een apart hoofdstuk gewijd.

Ter afronding wordt een consolidatie gepresenteerd van de verschillende deelanalyses waarbij de impact van de gehele hervorming van het GLB wordt doorgerekend. Hierbij worden de assumpties gewijzigd volgens de effectieve keuzes en wordt tevens de impact van het opleggen van een ondergrens voor directe steun doorgerekend.

Zowel de onderhandelingen van het nieuwe MFK als de GLB-hervorming vorm(d)en een lang proces waardoor de start van een aantal hervormingen is uitgesteld. Het vernieuwde MFK, met de algemene budgetdaling en de externe convergentie heeft al een impact op de rechtstreekse steun in 2014. Het proces van interne convergentie en de vernieuwde architectuur van de enveloppe rechtstreekse steun wordt ingevoerd vanaf 2015.



Figuur 1: Structuur impactanalyse

2 ASSUMPTIES EN DATA EN METHODOLOGIE

2.1 Data en methodologie

De analyses gebeuren enerzijds op data van het Landbouwmonitoringsnetwerk (LMN) van de afdeling Monitoring en Studie van het Departement Landbouw en Visserij en anderzijds op de data van de verzamel aanvraag van het Agentschap Landbouw en Visserij (ALV). De databronnen zijn complementair zodat de resultaten elkaar aanvullen. Zo worden de data afkomstig van ALV gebruikt voor de bepaling van de verdeling van de steun terwijl de data afkomstig van LMN gebruikt worden voor de bedrijfseconomische analyses en de typering van de bedrijfs- en bedrijfsleiderkenmerken.

De ALV-databank geeft per landbouwbedrijf het aantal hectares per teelt weer, de Pijler I-rechten en de bijhorende waarde en de leeftijd van alle bedrijfsleiders samen met de datum van de aanvraag van het landbouwnummer. Deze gegevens worden gebruikt voor de bepaling van de verdeling van de Pijler I-steun onder zowel het huidige als het nieuwe GLB en ook voor de typering van de bedrijven.

Het LMN vertegenwoordigt ongeveer 750 land- en tuinbouwbedrijven. De resultaten gaan in op het aandeel van de rechtstreekse steun in de opbrengst en het inkomen (als indicator van de afhankelijkheid van die rechtstreekse steun) en de verdeling van die rechtstreekse steun volgens bedrijfstype en -grootte. Een bedrijf behoort tot een bepaald "type" als het 2/3 van zijn standaard opbrengst (SO) uit die activiteit haalt. De resultaten zijn gewogen en geëxtrapoleerd naar Vlaanderen op basis van de 15 mei-landbouwenquête van de FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie. De oorsprong van het gebruikte cijfermateriaal is micro-economisch (bedrijfsniveau), maar het feit dat deze informatie verwerkt wordt tot nationale gemiddelden geeft daaraan vooral een macro-economische betekenis. Kleine (hobby)bedrijven en zeer grote bedrijven worden niet meegenomen in de analyse.

2.2 Assumpties

Hieronder wordt de set van algemene assumpties weergegeven die geldig zijn in de gehele studie. Het betreft assumpties m.b.t. de landbouwpopulatie, het Pijler I-budget, de begunstigden en de subsidiabele teelten.

2.2.1 Landbouwpopulatie

Deze studie bestaat uit analyses waarin de impact van het nieuwe GLB wordt geanalyseerd voor een aantal belangrijke sector- en bedrijfsspecifieke parameters. Er wordt m.a.w. nagegaan hoe het pijler I-budget in de toekomst zal worden verdeeld (periode 2014-2019) en wat de impact van deze nieuwe verdeling zal zijn op het inkomen van een individueel bedrijf. Hoe de situatie in 2019 echter in werkelijkheid zal zijn valt niet te voorspellen omdat hierbij ook de veranderingen in bedrijfsstructuur een rol spelen. Zo kan de waarde van een individueel toeslagrecht zijn afgenomen maar kan een individueel bedrijf toch meer steun krijgen omdat het in 2019 meer landbouwgrond aangeeft via zijn verzamelaanvraag. Voor een ander landbouwbedrijf kan het zijn dat het in 2019 op basis van de nieuwe criteria recht heeft op steun maar toch geen steun ontvangt omdat het de landbouwactiviteit ondertussen heeft stopgezet. Om enkel de effecten van de beleidsmaatregelen mee te nemen in de impactanalyse is uitgegaan van een statische analyse, een analyse waarbij geen rekening wordt gehouden met de structurele veranderingen van de sector.

Als basissituatie wordt het jaar 2011 gebruikt omdat dit het laatste jaar is waarvoor alle nodige gegevens beschikbaar zijn. Elke analyse zal bijgevolg gebeuren op basis van de situatie zoals deze was in 2011. Er worden geen veranderingen verondersteld in aantal dieren, aantal aangegeven hectares per gewasgroep en ook de leeftijd van de landbouwers blijft dezelfde als in 2011.

2.2.2 Budget rechtstreekse steun

Voor deze populatie landbouwers met het gegeven aantal dieren, gegeven aantal hectares per teelt en gegeven aantal toeslagrechten en zoekgoeienrechten met bijhorende waarde, wordt vervolgens berekend op hoeveel steun elke landbouwer recht zou hebben in de referentiesituatie 2012. De budgettaire situatie 2012 verschilt

immers van deze in 2011 door een verhoogde modulatie¹ en een ont koppeling van de vlas- en slachtkalverpremie.

De verhoogde modulatie zorgt ervoor dat het totaal budget voor rechtstreekse steun in 2012 lager ligt dan in 2011 terwijl de ont koppeling zorgt voor meer toeslagrechten (gewone en speciale) en/of een verhoging van de waarde van de bestaande toeslagrechten.

Een andere assumptie m.b.t. het budget rechtstreekse steun is de verdeling Vlaanderen-Wallonië die voor Vlaanderen verondersteld wordt gelijk te blijven op 46,09% (de historische verdeelsleutel 2007-2013).

De hierboven beschreven assumpties refereren naar de gekozen referentiesituatie 2011/12, de gehanteerde verdeelsleutel Vlaanderen/Wallonië en de keuze voor een statische analyse. De andere assumpties worden besproken in de hoofdstukken waar ze relevant worden (bijvoorbeeld assumpties over begunstigen worden in het hoofdstuk 'impact aantal begunstigten en subsidiabele teelten op het aantal betalingsrechten' besproken. Kader 1 geeft alvast een overzicht van alle gebruikte assumpties voor de analyses binnen deze studie.

Kader 1. Algemene assumpties voor de analyses

- Landbouwerspopulatie van 2011
- Steunbedrag per landbouwer in 2012 (na ont koppeling vlaspremie en slachtpremie kalveren en verhoogde modulatie)
- Pijler I steun Vlaanderen
 - 46,09% van Belgische enveloppe
 - Flexibiliteit naar Pijler II: 5% in 2015, 7,5% in 2016 en 10% in volgende jaren
 - ⇒ **Totaal bedrag 2019: 209,59 miljoen euro**
- Verdeling Pijler I steun
 - **2% premie jonge starters**
 - **10% gekoppelde steun**
 - **30% vergroeningspremie**
 - **58% basisbetaling**
- Landbouwers met recht op steun
 - In 2011 subsidiabele hectares aangegeven en
 - Beschikken over een toegangsticket voor directe steun door
 - In 2010 of 2011 Pijler I-steun te hebben ontvangen
 - In 2010 of 2011 groenten en fruit geteeld te hebben
 - ⇒ **25.013 begunstigten**
- Aantal betalingsrechten
 - Subsidiabele teelten
 - Alle teelten die in 2011 subsidiabel zijn
 - Grassen in natuurbeheer
 - Spontane bedekking
 - Elke aangegeven ha subsidiabele teelt geeft recht op een betalingsrecht
 - ⇒ **640.380 betalingsrechten (hectares)**

3 BESCHRIJVING VAN DE HUIDIGE SITUATIE

Zoals reeds aangehaald in de inleiding wordt het jaar 2011 als referentiejaar voor alle analyses genomen. Het productiejaar 2011 is immers het laatste jaar waarvoor alle nodige data voor de analyses beschikbaar zijn. De

¹ Voor het bedrag tussen 5.000 en 300.000€ wordt 10% modulatie afgehouden, voor het bedrag boven 300.000€ wordt 14% modulatie afgehouden

analyses zijn zo opgebouwd dat de populatie van 2011 als gegeven wordt beschouwd en met de dynamische effecten die eigen zijn aan de sector (stopzetting, opvolging, schaalvergroting, differentiatie,...) als dusdanig geen rekening wordt gehouden.

Om het netto-effect voor elk individueel bedrijf van elke individuele beleidskeuze te bepalen is het noodzakelijk te vergelijken met de huidige situatie: de situatie zonder beleidsveranderingen. Naast een bespreking van de netto-impact op bedrijfsniveau gebeurt ook een impactanalyse volgens bedrijfstype. Voor beide types analyses is het daarom zinvol eerst de huidige situatie te kennen alvorens kan overgegaan worden op de feitelijke analyses voor dit rapport.

3.1 Structuur van de sector (2011)

De structuur van de sector wordt besproken aan de hand van de ALV-databank. In dit rapport zijn enkel de parameters opgenomen die relevant zijn voor de verdere analyses.

Het bepalen van het aantal landbouwbedrijven in Vlaanderen is sterk afhankelijk van de bron en is afhankelijk van de voorwaarden die men oplegt om van een landbouwbedrijf te kunnen spreken. Als elke aangifte in de eenmalige perceelregistratie van 2011 wordt meegenomen, gaat het om 35.508 bedrijven. Hiervan zijn er 34.415 met een hoofdzetel in Vlaanderen, 702 bedrijven in Wallonië en 391 in het buitenland. Ook bedrijven waarvan de hoofdzetel niet in Vlaanderen is gelegen maar die wel land of dieren in Vlaanderen hebben, moeten worden meegenomen omdat ook zij recht op steun hebben in Vlaanderen.

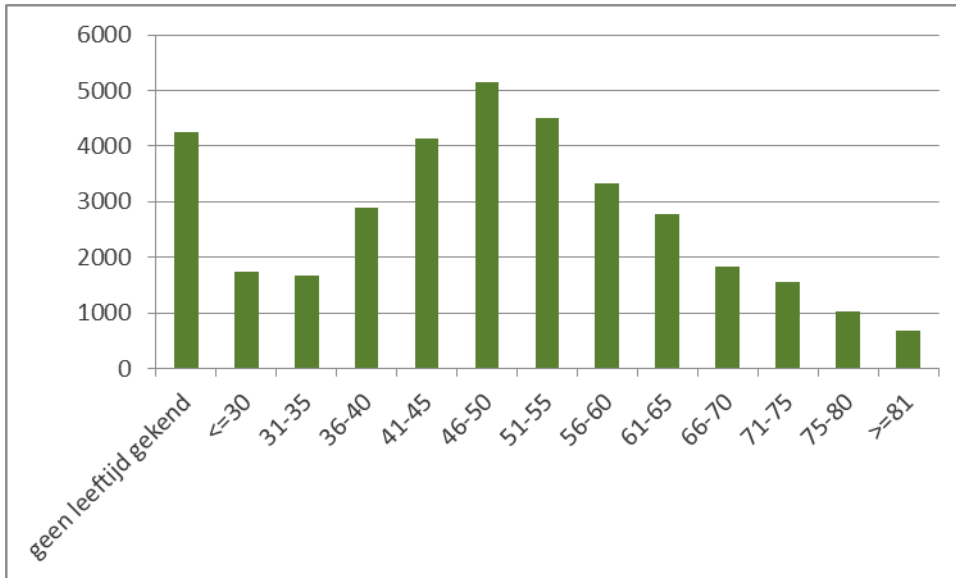
Het belangrijkste kenmerk voor deze bedrijven is de aangegeven oppervlakte. Toeslagrechten zullen ook in de toekomst immers toegekend en uitbetaald worden aan de hand van de aangegeven cultuuroppervlakte. Deze bedrijven hebben een totale oppervlakte landbouwgrond in Vlaanderen van bijna 685.000 ha. Hierbij zijn alle aangegeven gewassen opgenomen evenals de aangegeven poelen en houtkanten. Een verdeling van het aantal bedrijven en de totale oppervlakte per grootteklasse van de oppervlakte wordt weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1: Verdeling aantal bedrijven en totale oppervlakte per grootteklasse bedrijven (ha) in 2011

Oppervlakte (ha)	Aantal bedrijven		Totale oppervlakte	
	Aantal	% populatie	ha	% populatie
geen oppervlakte	3.103	8,74	0	0,00
0 - 1	1.626	4,58	1.006	0,15
1 - 2	2.346	6,61	3.618	0,53
2 - 5	5.688	16,02	19.421	2,84
5 - 10	5.329	15,01	38.608	5,64
10 - 25	7.823	22,03	129.965	18,98
25 - 50	6.361	17,91	226.363	33,06
> 50	3.232	9,10	265.767	38,81
Totaal	35.508		684.749	

De helft van de bedrijven heeft een areaal kleiner dan 10 ha maar die bewerken tezamen nog geen 10% van de totale aangegeven cultuuroppervlakte. Iets meer dan een kwart van de bedrijven is groter dan 25 ha. De totale bewerkte cultuuroppervlakte van deze bedrijven is meer dan 70% van de totale cultuuroppervlakte. Er is met andere woorden een sterke concentratie van de cultuuroppervlakte, wat ook een belangrijke impact zal hebben op de verdeling van de rechtstreekse steun aangezien deze in hoofdzaak gelinkt is aan de grond (uitgezonderd gekoppelde steun).

Een ander belangrijk kenmerk binnen de structuur van een sector is de leeftijdsopbouw van de bedrijfsleiders (Figuur 2).



Figuur 2: Verdeling landbouwers volgens leeftijd in 2011 (bij meerdere bedrijfsleiders is de laagste leeftijd meegenomen)

Hierbij valt op dat de klokvormige verdeling van de leeftijd zich centreert rond 46-50 jaar. Dit toont de relatief hoge gemiddelde leeftijd van de bedrijfsleiders aan. Iets meer dan de helft van de bedrijfsleiders is ouder dan 50 jaar, 17% is ouder of gelijk aan 65, en 2% van de landbouwers ouder is zelfs ouder dan 80 jaar. Daarnaast is 20% van de landbouwers jonger dan 40 jaar. Dit is een belangrijke leeftijd omdat in een aantal landbouwbeleidsmaatregelen 40 jaar als bovengrens wordt genomen voor jonge landbouwers.

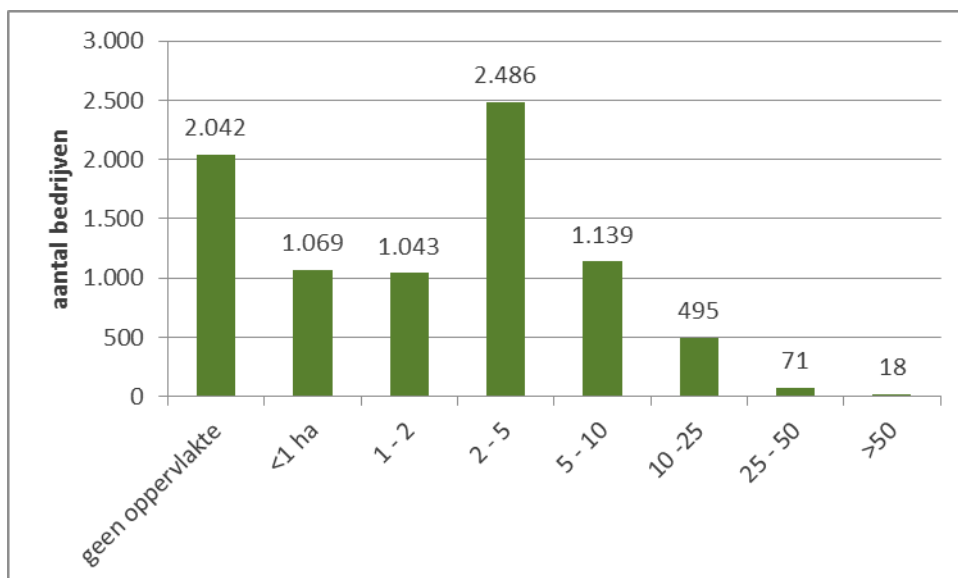
Van deze groep van 35.000 bedrijven die gekend zijn bij ALV is een groot aantal bedrijven geen landbouwer maar gaat het bijvoorbeeld om personen die een premie 'genetische diversiteit' aanvragen of slechts een beperkte landbouwactiviteit hebben (hobbylandbouwers). Daarnaast zijn er ook actieve landbouwbedrijven die geen of slechts een beperkt areaal aangeven (bijvoorbeeld pluimveehouders) en in vele gevallen niet betrokken zijn in zowel het huidige als toekomstige GLB.

In de resterende analyses wordt daarom enkel verder gewerkt met de groep bedrijven die relevant zijn voor onze analyses. Het gaat hierbij om bedrijven die voldoen aan minstens één van volgende voorwaarden:

- Recht hebben op Pijler I steun in 2011 of 2010;
- Minstens 1 are groenten, fruit of aardappelen hebben aangegeven via de eenmalige perceelsregistratie;
- Minstens 1 are sierteelt, boomteelt of wijnstokken hebben aangegeven via de eenmalige perceelsregistratie;

In totaal gaat het om 27.145 bedrijven met een totaal aangegeven areaal van 645.188 ha.

Bijgevolg zijn 8.363 bedrijven niet meegenomen voor de verdere analyses met een totaal areaal van 34.647 ha. In Figuur 3 wordt het aantal bedrijven weergegeven volgens de bedrijfsoppervlakte.



Figuur 3: Verdeling van het aantal hectares van de niet-meegenomen bedrijven in de studie

Van die 8.363 bedrijven hebben iets meer dan 2.000 bedrijven geen oppervlakte aangegeven. De overige 6.300 bedrijven hebben een totaal areaal van iets minder dan 34.650 ha waarvan het merendeel grasland is (27.958 ha of 81%). Ook maïs (9%) komt frequent voor op deze bedrijven. Van de bedrijven met een aangegeven oppervlakte heeft ruim 1/3^e een areaal kleiner dan 2 ha, bijna 3/4^e heeft een areaal kleiner dan 5 ha. Niet alleen in totale aangegeven oppervlakte is grasland veruit de belangrijkste teelt, ook in het aantal bedrijven die grasland aangeven. Op driekwart van de bedrijven met een oppervlakte, bestaat alle areaal uit grasland terwijl op 81% van de bedrijven maximaal 1 ha van een andere teelt wordt aangegeven.

Het grote belang van grasland en in mindere mate van maïs toont aan dat het in hoofdzaak om bedrijven met graasdieren gaat, terwijl het grote belang van de bedrijven met een klein areaal aantoont dat het vooral om landbouwers met een beperkte landbouwactiviteit gaat. Een indicatie hiervan is bijvoorbeeld het aanzienlijke belang van paarden in deze groep bedrijven. Op ruim 1/3^e van de bedrijven met een oppervlakte zijn paarden aanwezig, goed voor in totaal 27.000 paarden. Van de bedrijven met paarden heeft ruim 2/3^e meer dan 1 paard per aangegeven hectare. Runderen, bijvoorbeeld, worden slechts door 643 bedrijven aangegeven (in totaal 2.752 melk- of vleeskoeien) waarvan bijna de helft van de bedrijven maximaal 2 koeien heeft. Dit toont aan dat de bedrijven die niet zijn meegenomen, in hoofdzaak 'hobby'-bedrijven zijn met geen of een beperkte landbouwactiviteit.

3.2 Huidige verdeling rechtstreekse steun volgens steunmaatregel

Naast de structuur van de sector is het ook nodig om een zicht te hebben op de huidige situatie rond de verdeling en het belang van de rechtstreekse steun in Vlaanderen.

In 2011 kregen 22.773 bedrijven rechtstreekse steun vanuit Vlaanderen uitbetaald. Rechtstreekse steun omvat gewone toeslagrechten, speciale toeslagrechten, de zoogkoeienpremie, de vlaspremie, de slachtpremie kalveren en de premie voor eiwithoudende gewassen. In 2012 werden de vlaspremie, slachtpremie kalveren en de premie voor eiwithoudende gewassen ontkoppeld en werden deze premies gecompenseerd door een verhoging van de waarde van de aanwezige toeslagrechten op het bedrijf en/of een uitbreiding van het aantal toeslagrechten. Dit werd waar mogelijk gedaan in de vorm van gewone toeslagrechten en pas in laatste instantie in de vorm van speciale toeslagrechten. Tabel 2 geeft voor elk van de drie ontkoppelde premies weer hoeveel steun er ontkoppeld werd en om hoeveel bedrijven het gaat.

Tabel 2: Ontkoppeling van slachtpremie kalveren, vlaspremie en premie eiwithoudende gewassen

	Aantal bedrijven		Ontkoppelde steun (€)	
		Totaal	Gewone toeslagrechten	Speciale toeslagrechten
slachtpremie kalveren	276	6.245.879	4.831.037	1.414.842
vlaspremie	60	1.743.567 (waarvan 876.102 in Vlaanderen)	876.102	0
premie eiwithoudende gewassen	48	4.481	4.481	0

De totale ontkoppelde steun in 2012 in Vlaanderen bedroeg 7,12 miljoen euro op 383 bedrijven. De totale ontkoppeling van de vlaspremie bedroeg 1,74 miljoen euro, hiervan werd slechts 0,87 miljoen euro ontkoppeld via de ophoging van Vlaamse toeslagrechten. Het resterend deel werd ontkoppeld door een ophoging van Waalse toeslagrechten, i.e. op Waalse grond. Van de 7,12 miljoen ontkoppelde steun werd 1,41 miljoen ontkoppeld via de ophoging van de speciale toeslagrechten, 5,71 miljoen wordt uitbetaald in de vorm van gewone toeslagrechten.

Tabel 3 geeft het totaal aantal Vlaamse rechten en de totale waarde van deze rechten na de ontkoppeling van de 3 eerdergenoemde premies en de toepassing van modulatie².

Tabel 3: Rechtstreekse steun na ontkoppeling en na modulatie

	Aantal landbouwers	Aantal rechten	Totaal bedrag (euro)
totale rechtstreekse steun	23.281	/	263.370.127
gewone toeslagrechten	23.154	478.236	232.715.706
speciale toeslagrechten	152	452	1.663.820
zoogkoeienpremie	5.623	127.154	28.990.601

In totaal bedraagt de rechtstreekse steun 263,37 miljoen euro. Dit is het bedrag dat uitbetaald zal worden bij een volledige benutting van de steun. In werkelijkheid wordt een deel van de rechten niet geactiveerd.

Het merendeel (234,38 miljoen euro) wordt uitbetaald in de vorm van gewone en speciale toeslagrechten. De gewone toeslagrechten worden geactiveerd via cultuurgrond, de speciale toeslagrechten via dieren. De waarde van deze toeslagrechten varieert tussen landbouwbedrijven en zelfs binnen eenzelfde landbouwbedrijf (wanneer toeslagrechten zijn verhandeld). De zoogkoeienpremie is echter een vast bedrag per quotumrecht. Dit quotumrecht kan worden geactiveerd door het aanhouden van zoogkoeien of vaarzen.

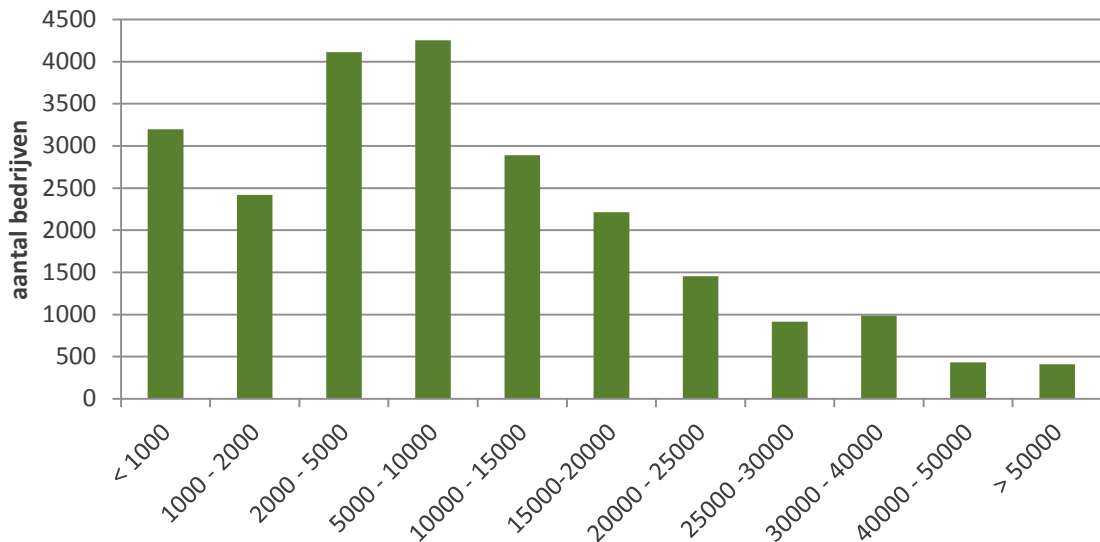
Momenteel hebben iets meer dan 23.000 bedrijven toeslagrechten. Het totaal aantal toeslagrechten bedraagt iets minder dan 480.000. Niet alle bedrijven die percelen aangeven hebben bijgevolg toeslagrechten. Ook binnen de bedrijven die toeslagrechten hebben, is niet op elk hectare een toeslagrecht geactiveerd.

De spreiding van de hoeveelheid rechtstreekse steun die de landbouwers krijgen, wordt weergegeven in Figuur 4. De steun per bedrijf varieert van minder dan 1.000 euro tot meer dan 400.000 euro. Ruim een derde van de

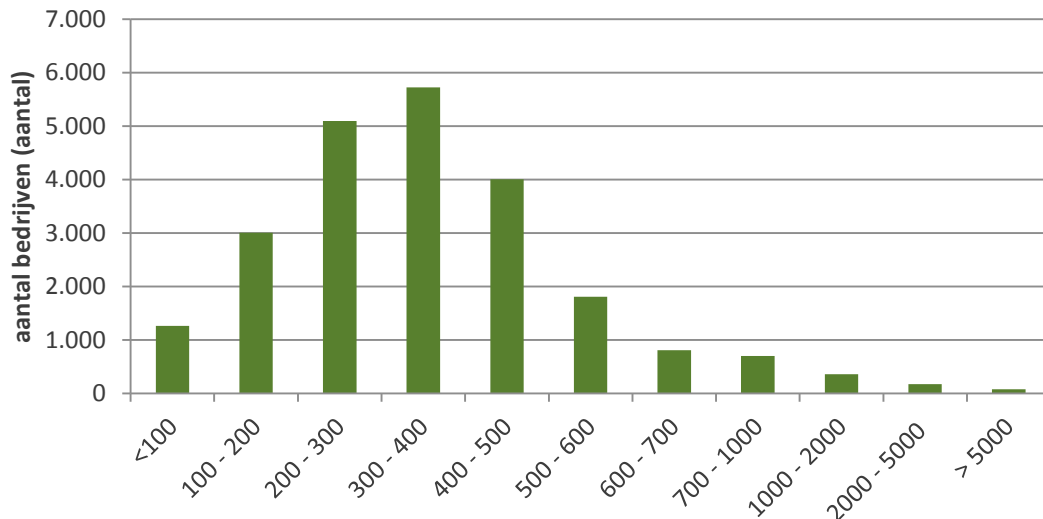
² Modulatie is een afroaming van het Pijler 1 budget ten voordele van het Pijler 2 budget. Hierbij is de eerste 5.000 euro rechtstreekse steun vrijgesteld en geldt op de resterende Pijler 1 steun een modulatiepercentage van 10%. Voor de schijf boven 300.000 wordt dit percentage met 4 procentpunten verhoogd.

bedrijven heeft recht op een totale steun tussen 2.000 en 10.000 euro, voor ruim een vijfde bedraagt de totale steun tussen 10.000 en 20.000 euro, en bijna een kwart van de bedrijven die steun ontvangen heeft recht op minder dan 2.000 euro.

Figuur 5 geeft de spreiding weer van de waarde van de toeslagrechten (som van gewone en speciale) per hectare en per bedrijf. Op 90% van het aantal bedrijven bedraagt de gemiddelde waarde van een toeslagrecht minder dan 600 euro/ha. Op 601 bedrijven bedraagt deze gemiddelde waarde meer dan 1.000euro/ha. Op de meeste bedrijven (64%) ligt de gemiddelde waarde van de toeslagrechten tussen 200 en 500 euro/ha.



Figuur 4: Verdeling aantal bedrijven volgens grootteorde rechtstreekse steun per bedrijf



Figuur 5: Verdeling bedrijven volgens gemiddelde waarde toeslagrechten per oppervlakte-eenheid (euro/ha)

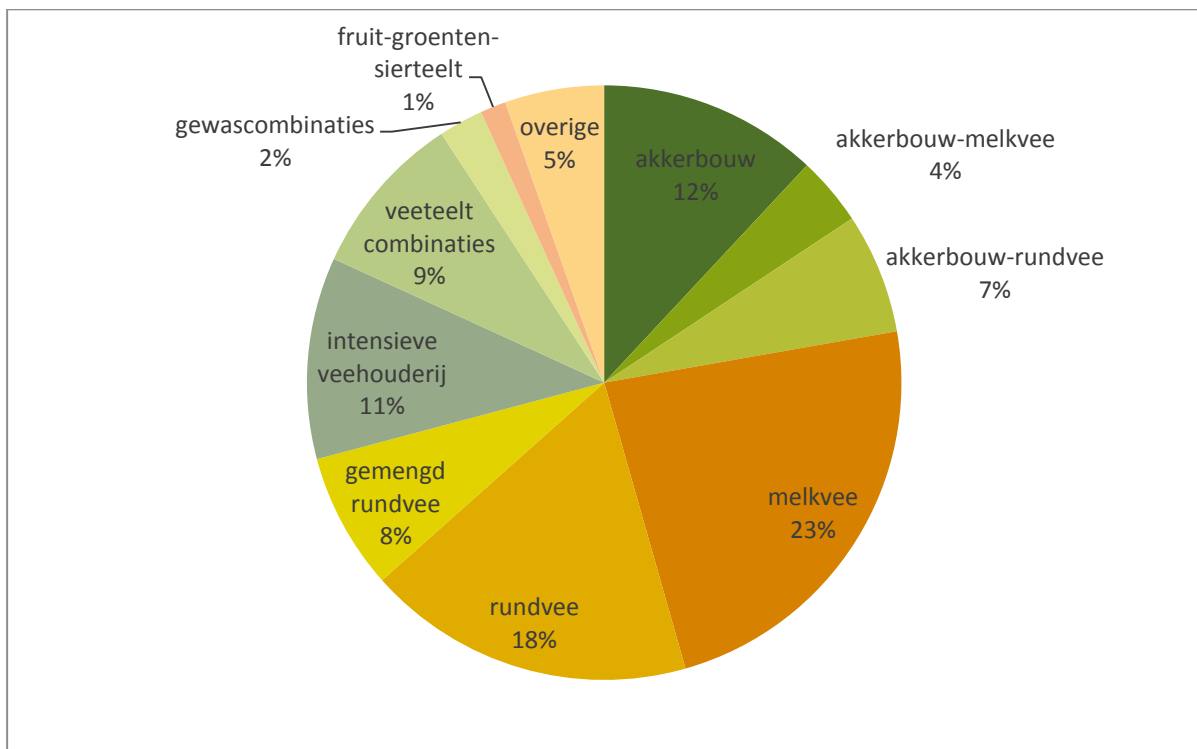
Uit deze resultaten blijkt duidelijk dat de pijler I steun sterk verschilt tussen bedrijven, zowel uitgedrukt per bedrijf als uitgedrukt per hectare. Een deel van de verschillen in rechtstreekse steun per bedrijf zijn het gevolg van variaties in bedrijfsgrootte (zowel wat aantal hectares als aantal dieren betreft). Maar niet alle verschillen kunnen hierop teruggebracht worden: zo zijn er ook verschillen in de gemiddelde waarden van een toeslagrecht

per bedrijf en het aantal toeslagrechten dat een landbouwer heeft t.o.v. zijn totaal areaal. Samen verklaren die de verschillen in de gemiddelde uitbetaalde steun per hectare. Het is vooral dit verschil dat Europa wenst te verkleinen als het spreekt over een 'eerlijker' landbouwbeleid. In het vervolg van deze studie zal dan ook blijken dat het de bedrijven met een hoge gemiddelde waarde per hectare zijn die het meest zullen inleveren.

3.3 Huidige verdeling rechtstreekse steun volgens bedrijfstype

De analyses rond de verdeling van de rechtstreekse steun per bedrijfstype zijn uitgevoerd op basis van de data van het landbouwmonitoringnetwerk.

Het aandeel per bedrijfstype van het totaal van de rechtstreekse steun in Vlaanderen voor de periode 2009-2011 (Figuur 6) geeft aan dat de melkveehouderij het grootste deel van de steun ontvangt (23%). Daarnaast gaat een aanzienlijk deel van de steun naar de vleesveehouderij (18%) en de gemende rundveebedrijven (8%). De rundveehouderij krijgt hiermee net niet de helft van alle Pijler I steun. Ook de akkerbouw heeft een aanzienlijk aandeel: 12% gaat naar de akkerbouwbedrijven en 11% naar de gemengde akkerbouw-rund/melkvee bedrijven. De intensieve veehouderij krijgt 11% van de rechtstreekse steun (varkens- en pluimveebedrijven), al is deze steun beperkt tot de bedrijven die ook grond bewerken. Hier is een sterke stijging merkbaar t.o.v. het vorige rapport (Deuninck en Vrints, 2012). Dit is deels te verklaren door de gewijzigde typologie indeling (op basis van standaard opbrengst (SO) i.p.v. bruto standaard saldo (BSS)), waardoor gemengde bedrijven met varkens/pluimvee in combinatie met andere teelten en producties, nu sneller als gespecialiseerde varkens/pluimvee gecatalogiseerd worden. Ook de veeteelt combinaties krijgen 9% van de rechtstreekse steun. De bedrijfstypes tuinbouw krijgen traditioneel weinig of geen rechtstreekse steun.



Figuur 6:Verdeling van de rechtstreekse steun volgens bedrijfstype, Vlaanderen, 2009-2011 (gegevens uit LMN)

De afhankelijkheid van de rechtstreekse steun, met het aandeel van de rechtstreekse steun in de opbrengst en het bedrijfsinkomen als indicator, hangt naast de omvang van de rechtstreekse steun af van de omvang van de opbrengst en van het bedrijfsinkomen. Deze wordt voor de verschillende bedrijfstypes weergegeven in Tabel 4. Het percentage van de steun in de opbrengst en het bedrijfsinkomen in de periode 2009-2011 is algemeen

hoog voor de bedrijfstypes met rundvee (melkvee/en of rundvee) en akkerbouw. In het bijzonder de bedrijfstypes vleesvee en akkerbouw-rundvee zijn erg afhankelijk van rechtstreekse steun. Een belangrijk deel daarvan is afkomstig van de zoogkoeienpremie. Het zeer hoge steunpercentage voor het bedrijfstype vleesvee (17% van de opbrengst en 85% van het bedrijfsinkomen) is het gevolg van veel steun enerzijds en van een lage opbrengst en een zeer laag bedrijfsinkomen anderzijds. De afhankelijkheid van de steun is zeer laag bij de groenten, fruit en sierteelt.

Tabel 4: Aandeel van de rechtstreekse steun in de totale opbrengst en het bedrijfsinkomen volgens bedrijfstype, 2009-2011

	Aantal bedrijven ⁽¹⁾	Opbrengst per bedrijf (euro)	Bedrijfsinkomen (BI) per bedrijf (euro)	Rechtstreekse steun pijler I (euro)	Aandeel pijler I-steun (%)	
					Opbrengst	BI
akkerbouw	1.876	156.486	47.077	17.815	11%	38%
melkvee	3.265	195.149	58.193	20.003	10%	34%
rundvee	2.187	133.099	26.753	22.817	17%	85%
gemengd rundvee	977	181.927	49.076	21.264	12%	43%
akkerbouw-melkvee	363	283.756	79.761	28.850	10%	36%
akkerbouw-rundvee	861	124.592	33.677	21.258	17%	63%
intensieve veehouderij	3.699	451.584	57.125	8.299	2%	15%
veeteelt combinaties	1.234	359.274	68.855	20.295	6%	29%
gewascombinaties	513	203.192	50.097	13.169	6%	26%
groenten openlucht	727	204.475	49.248	3.084	2%	6%
boomkwekerij en sierteelt openlucht	527	340.517	85.403	11	0%	0%
teelt onder glas	1.374	420.521	55.707	45	0%	0%
fruit	914	299.450	66.215	1.760	1%	3%
Totaal	18.518	274.063	54.249	14.177	5%	26%

(1) Enkel professionele landbouwbedrijven zijn meegenomen (ondergrens SO van 25.000 euro)

BELEIDSANALYSE

In dit deel van het rapport worden de eigenlijke analyses van de verschillende beleidsmaatregelen besproken. Het eerste deel geeft de hoofdlijnen van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid weer. Vervolgens wordt gekeken naar welke impact een wijziging zal hebben op de landbouwsector in het algemeen en op de individuele landbouwer in het bijzonder. De opbouw van dit hoofdstuk volgt het conceptueel kader zoals weergegeven is in Figuur 1. Eerst wordt de impact van de wijzigingen van het Pijler I budget besproken, zowel van de wijziging van het totale budget als van de wijzigingen in de verdeling van het budget over de verschillende deelenveloppes. Vervolgens wordt de impact van de definities rond begunstigden en subsidiabele teelten besproken. Daarna volgt het hoofdstuk over interne convergentie waarbij wordt besproken hoe de basisbetaling en vergroeningspremie worden bepaald, en wordt het effect hiervan doorgerekend op landbouwniveau. Het vierde hoofdstuk bespreekt de premie jonge starters, terwijl het vijfde hoofdstuk dieper ingaat op de impact van de gekoppelde premies. Hoofdstuk 6 bespreekt de impact van de gehele GLB-hervorming.

We wensen de lezer er nogmaals op te wijzen dat de resultaten van deze ex-ante evaluatie voor een belangrijk deel samenhangen met de gemaakte aannames in verband met budgetten, begunstigden, subsidiabele teelten en de landbouwerpopulatie. Enkel wanneer de toekomstige situatie volledig met deze aannames overeenstemt, zullen de gesimuleerde resultaten gelijk zijn met de werkelijke resultaten. Niettemin geven de gemaakte analyses wel een idee van de mogelijke impact, en zullen de conclusies rond trends en algemene tendensen in principe stand houden.

1 HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID 2014-2020

Het uitzetten van de hoofdlijnen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is een Europese aangelegenheid. Binnen de uitgezette contouren heeft elke lidstaat echter de vrijheid eigen accenten te leggen in functie van de specifieke kenmerken van zijn landbouwsector of van eigen overwegingen. Zo is Vlaanderen tijdens de vorige beleidsperiode van het GLB (2007-2013) blijven opteren voor een uitbetaling van de hectaresteen op basis van de historische steun terwijl bijvoorbeeld Duitsland heeft geopteerd voor het principe van een flat rate waarbij ieder toeslagrecht eenzelfde waarde heeft. Zo heeft Vlaanderen ook geopteerd om de zoekoeienpremie gekoppeld te houden terwijl de vlaspremie en de slachtpremie wel ontkoppeld werden.

Ook binnen het nieuwe GLB (2014-2020) heeft elke lidstaat nog een zekere beleidsruimte die toelaat eigen accenten te leggen zolang deze niet in strijd zijn met de hoofdlijnen binnen dit nieuwe GLB. Voor de rechtstreekse steun bestaan de hoofdlijnen erin een 'groener' en 'eerlijker' landbouwbeleid te bekomen. Hiervoor moet een deel van de uitbetaalde steun gekoppeld worden aan het voldoen aan vergroeningseisen en moet zowel tussen als binnen de lidstaten naar een meer uniforme waarde van toeslagrechten worden gestreefd.

Hoewel de nadruk ligt op het uitbetalen van de rechtstreekse steun via toeslagrechten (in het nieuwe GLB betalingsrechten genoemd) heeft elke lidstaat de mogelijkheid een deel van de rechtstreekse steun uit te betalen in de vorm van gekoppelde steun. Indien het percentage meer dan 8% bedraagt is een verantwoording nodig ten opzichte van de Europese Commissie, indien het oploopt tot meer dan 13%³ is een goedkeuring vereist van de Europese Commissie. Het resterende deel van de rechtstreekse steun dient uitbetaald te worden in de vorm van betalingsrechten. Daar waar vroeger een onderscheid werd gemaakt tussen speciale en gewone toeslagrechten verdwijnt dit onderscheid onder het GLB 2014-2020 en verandert de term 'toeslagrechten' dus in 'betalingsrechten'.

De waarde van een betalingsrecht wordt opgedeeld in drie delen: de vergroeningspremie, de premie jonge starters en de basisbetaling. Bij de activatie van het betalingsrecht zal in de eerste plaats de basisbetaling worden uitbetaald. Deze basisbetaling kan, afhankelijk van de manier waarop de interne convergentie wordt doorgevoerd, bestaan uit een flat rate component en een historische component. De historische component is afhankelijk van de historisch verkregen steun op het bedrijf terwijl de flat rate component gelijk is voor alle betalingsrechten in Vlaanderen. De vergroeningspremie, die in totaal 30% van het totale budget voor rechtstreekse steun bedraagt, kan eveneens worden uitbetaald in de vorm van een flat rate (éénzelfde waarde voor elke subsidiabele hectare) of als een variabele betaling. De vergroeningspremie kan enkel worden uitbetaald wanneer voldaan wordt aan de opgelegde vergroeningseisen. Voor de premie jonge starters wordt maximaal 2% van het budget voor rechtstreekse steun gereserveerd. Deze premie wordt uitbetaald voor het aantal hectares dat aangegeven is door landbouwers die voldoen aan de definitie van 'jonge starter'.

Voor zowel de gekoppelde steun als voor de steun via betalingsrechten liggen een aantal beleidsopties open. Hoeveel steun een landbouwer in de toekomst krijgt hangt bijgevolg af van een aantal keuzes die gemaakt worden omtrent de bepaling van de budgetten en van de manier waarop deze zullen worden toegekend aan de individuele landbouwer.

Hoewel Pijler I-steun naast rechtstreekse steun ook uit marktondersteuning en de GMO groenten en fruit bestaat, wordt in deze studie met Pijler I-steun enkel de rechtstreekse steun bedoeld. Beide termen zijn dus inwisselbaar.

³ +2 % voor gekoppelde steun eiwithoudende gewassen

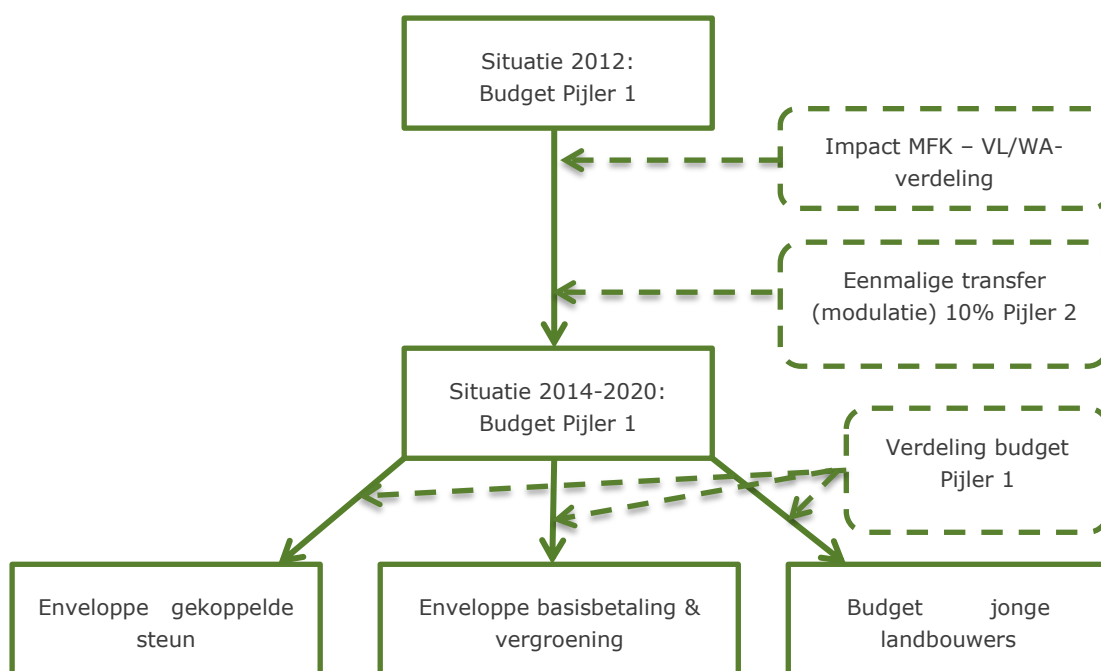
2 HET BESCHIKBARE PIJLER I-BUDGET & VERDELING OVER ENVELOPPES

De bepaling van het beschikbaar Pijler I-budget leidt onmiskenbaar tot een eerste belangrijk effect op de uiteindelijke steun die per landbouwer zal worden uitbetaald. Hierbij wordt eerst het effect op sectorniveau besproken. Daarna zal dit effect worden vertaald naar wat dit op bedrijfsniveau betekent.

Een groep maatregelen binnen de GLB-hervormingen situeren zich op lidstaatniveau of regionaal niveau waarbij in hoofdzaak het beschikbare budget wordt beïnvloed. De impact op Pijler I wordt berekend aan de hand van Figuur 7 en omvat de berekening van de procentuele afname van het beschikbare budget voor steun uit Pijler I.

Het Belgisch Pijler I-budget is uiteraard afhankelijk van de verdeling van de landbouwgeden op Europees niveau. Het Pijler I-budget waarover Vlaanderen kan beschikken, is naast het Belgische Pijler I-budget ook afhankelijk van de verdeelsleutel van dit budget tussen Vlaanderen en Wallonië. Voor 2012 ligt deze voor Vlaanderen op 46,09% en ook in deze studie wordt dit percentage gebruikt.

Het Vlaamse Pijler I-budget wordt op zijn beurt onderverdeeld in verschillende enveloppes (bijvoorbeeld betalingsrechten, gekoppelde steun voor de zoogkoeienhouderij,...). De percentages per enveloppe zullen op hun beurt een rol spelen in de hoeveelheid steun per landbouwer. Beide effecten worden in dit deel van de tekst besproken.



Figuur 7: Impact analyse beschikbaar budget pijler I

In 2012 bedraagt het totale budget voor Pijler I 263,37 miljoen euro na modulatie. Hiervan gaat 28,99 miljoen euro naar gekoppelde rechtstreekse steun in de vorm van zoogkoeienquotum (11%). Voor de uitbetaling van toeslagrechten is 234,37 miljoen euro beschikbaar. Hiervan gaat 232,71 miljoen euro naar de uitbetaling van gewone toeslagrechten en 1,66 miljoen euro naar de uitbetaling van speciale toeslagrechten.

In 2014 zorgt het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) van de Europese Unie ervoor dat het Belgisch Pijler I-budget daalt door de algemene budgetdaling en de externe convergentie. De externe convergentie heeft tot doel het landbouwbudget beter te spreiden over de verschillende lidstaten. De nieuwe lidstaten winnen hierdoor terwijl de oude lidstaten inleveren. Het Pijler I-budget voor België daalt stelselmatig van 544 miljoen euro in 2014 tot 505 miljoen euro in 2019 (Tabel 5). Ervan uitgaande dat de huidige verdeelsleutel Vlaanderen-

Wallonië behouden blijft (46,09% voor Vlaanderen), bedraagt het Vlaamse Pijler I-budget 250,75 miljoen euro in 2014.

Door het nieuwe MFK zal het Vlaamse Pijler I-budget, bij eenzelfde verdeelsleutel Vlaanderen-Wallonië, in 2019 11,58% lager liggen dan het Pijler I-budget in 2012. Hiervan is ongeveer 3% afkomstig van de algemene budgetdaling en constant over de hele periode. Het effect van externe convergentie start in 2014 en loopt over een periode van 6 jaar waarbij België jaarlijks ongeveer 1,4% minder middelen krijgt.

Daarnaast bestaat er ook de mogelijkheid een deel van de Pijler I-middelen te transfereren naar Pijler II via de zogenaamde éénmalige transfer of modulatie. Bij het maken van deze studie is ervan uitgegaan dat Vlaanderen gebruikt maakt van deze mogelijkheid. Er wordt een geleidelijke verhoging van het percentage verondersteld van 5% in 2015 naar 10% vanaf 2017. Hierdoor daalt het Pijler I-budget verder en bedraagt het in 2019 209,59 miljoen euro.

Tabel 5: Pijler I-budget voor Vlaanderen onder het nieuwe MFK (miljoen euro) (periode 2014-2019)

Jaar	België	Vlaanderen	PI => PII (%)	PI => PII	PI na flexibiliteit
2014	544,05	250,75	0	0,00	250,75
2015	536,08	247,08	5	12,35	234,72
2016	528,12	243,41	7,5	18,26	225,16
2017	520,17	239,75	10	23,97	215,77
2018	512,72	236,31	10	23,63	212,68
2019 e.v.	505,27	232,88	10	23,29	209,59

In 2019, het eindjaar van de hervorming, bedraagt het totale Belgische budget voor Pijler I 505 miljoen euro. Hiervan krijgt Vlaanderen, bij de huidige verdeelsleutel, 233 miljoen euro. Ten opzichte van de situatie voor de hervorming (263 miljoen euro) is dit een daling met 30 miljoen euro (-11,5%). Bovenop deze daling van het Pijler I-budget zorgt de modulatie van Pijler I naar Pijler II ervoor dat het budget in 2019 verder daalt tot 209 miljoen euro, wat t.o.v. de huidige situatie een totale daling is van 20%. Bij een gelijkblijvende procentuele verdeling van het budget over de verschillende steunmaatregelen binnen Pijler I, betekent dit als gevolg van de MFK-hervorming en de eenmalige transfer naar Pijler II, dat de waarde van de toeslagrechten (gewone en speciale) en de zoekoeienpremie met een vijfde is afgenomen. Zo zal bijvoorbeeld een toeslagrecht dat in 2012 een waarde heeft van 400 euro in 2020 als gevolg van de budgetdaling binnen het MFK, nog 354 euro waard zijn. De bijkomende daling van het Pijler I-budget door de eenmalige transfer naar Pijler II van 10% zorgt ervoor dat de waarde van het toeslagrecht verder daalt tot 318 euro.

Naast de daling van het Pijler I-budget is ook de aanwending van dit budget over de verschillende deelenveloppes aan wijzingen onderhevig. Een deel hiervan wordt Europees bepaald: zo moet 30% van het Pijler I-budget gebruikt worden voor vergroening en mag maximaal 2% gebruikt worden voor steun aan jonge starters. Daarnaast wordt in deze studie 10% van het Pijler I-budget voorzien voor gekoppelde steun voor de zoekoeienhouderij. De resterende 58% wordt uitbetaald via betalingsrechten in de vorm van een basisbetaling. Figuur 8 geeft het beschikbare budget per beleidsenveloppe weer voor de periode 2012-2019. Hierbij geeft 2012 de huidige verdeling weer.



Figuur 8: Beschikbaar budget per enveloppe binnen Pijler I voor de periode 2012-2019 (in miljoen euro)

In absolute cijfers vertaald, betekent dit dat in 2019 20,96 miljoen euro bestemd is voor gekoppelde steun, 4,19 miljoen euro voor de steun aan jonge starters, 62,88 miljoen euro voor vergroeningssteun en 121,56 miljoen euro voor de uitbetaling van toeslagrechten.

Het budget aan gekoppelde steun voor zoogkoeien daalt van 28,99 naar 20,96 miljoen euro (-27,70%). Het budget besteed aan de uitbetaling van toeslagrechten en jonge starters daalt van 234,37 miljoen euro naar 188,63 miljoen euro. Dit is een gemiddelde daling van 19,52%.

Wat deze algemene daling van het budget betekent voor een individueel recht wordt in het volgende deel besproken.

Naast de budgetdaling zijn er ook andere factoren die een invloed uitoefenen op de steun per individuele landbouwer. Zo zal ook de toename van het aantal begunstigde voor steun en de toename van het aantal rechten een invloed hebben (zie assumpties). Tabel 6 geeft van elk van deze factoren de impact weer op de waarde van zowel een toeslagrecht/betalingsrecht als van de zoogkoeienpremie.

Tabel 6: Fictief voorbeeld van berekening impact budgethervorming (in euro)

	Waarde toeslagrecht	Waarde zoogkoeienpremie
gemiddelde waarde 2012 bij huidig aantal toeslagrechten	488	227
gemiddelde waarde 2012 bij uitbreiding aantal toeslagrechten	366	227
waarde na MFK (2019)	323	201
waarde na éénmalige transfer (modulatie) naar Pijler II (10%)	291	181
waarde na splitsing budget gekoppelde premie (10%), toeslagrechten (90%)	294	164

De gemiddelde waarde van een toeslagrecht in 2012 bedraagt 488 euro. Zelfs bij een gelijkblijvend budget zou deze gemiddelde waarde onder het nieuwe GLB dalen als gevolg van de toename van het aantal rechten. Deze toename komt er door enerzijds het groter aantal begunstigden en anderzijds doordat nu iedere aangegeven hectare van een subsidiabele teelt recht geeft op een betalingsrecht. Het aantal betalingsrechten wordt in deze studie begroot op 640.380 rechten t.o.v. 480.000 nu (zie assumpties). Hierdoor daalt de gemiddelde waarde tot 366 euro per recht. Door de daling van het totale Pijler I-budget (-11,6%) en de transfer naar Pijler II (10%) zal, bij een gelijke aanwending van het budget over de verschillende deelenveloppes (gekoppelde en ontkoppelde steun), de gemiddelde waarde verder dalen tot 291 euro per recht. Voor de zoekoeienpremie wordt in deze studie uitgegaan van eenzelfde aantal rechten. Hierdoor spelen enkel de budgetdaling door het MFK en de modulatie naar Pijler II een rol, en zal een zoekoeienpremie in 2019 bij een gelijke verdeling van het budget een waarde hebben van 181 euro/recht.

Bovenstaande premiewaarden zijn echter gebaseerd op een ongewijzigde verdeling over gekoppelde en ontkoppelde steun. De enveloppe voor gekoppelde steun aan zoekoeien zal licht dalen tot 10% van het totaal budget. Een lager totaal budget maar evenveel rechten geeft aanleiding tot een verdere daling van de waarde per recht. Deze bijkomstige daling bedraagt 17 euro wat een eindwaarde geeft van 164 euro/recht. De totale daling per zoekoeienrecht bedraagt tussen 2012 en 2019 bijgevolg 27,8%. Om deze 17 euro extra verlies te vermijden, zou het budget voor de zoekoeienpremie 23,1 miljoen euro (11% van totaal Pijler I budget) moeten bedragen of een stijging van 2,1 miljoen euro.

Voor de gemiddelde waarde van een betalingsrecht heeft de gewijzigde enveloppeverdeling een stijging van de gemiddelde waarde tot gevolg (+3 euro/recht). Dit zorgt voor een gemiddelde eindwaarde van een betalingsrecht van 294 euro.

De impact voor een individuele landbouwer van de budgetdaling is echter onmogelijk te kwantificeren op basis van bovenstaande berekening. De waardedaling van een betalingsrecht is immers deels het gevolg van de toename van het totaal aantal rechten van 480.000 naar 640.000. Voor een individuele landbouwer is het effect op bedrijfsniveau niet noodzakelijk af te leiden van het effect voor een individueel recht: het aantal rechten per landbouwer kan namelijk ook veranderen waardoor het effect van de waardedaling van een individueel recht verminderd of net versterkt wordt. Naast deze budgetdaling, waarvan het effect gelijk is voor elk recht, zal het proces van interne convergentie voor bijkomende effecten zorgen waarbij een herverdeling van de rechtstreekse steun zal plaatsvinden tussen de bedrijven. Dit wordt besproken in deel 4 van de beleidsanalyse onder 'impact interne convergentie via basisbetaling en vergroeningspremie'.

In Tabel 7 wordt het verschil in directe steun ten gevolge van een budgetdaling duidelijk. Alle bedrijfstypes kennen een daling van 20% van hun directe steun. Bij de bedrijfstypes waar het zoekoeienquotum een belangrijk deel uitmaakt van de directe steun, ligt dit percentage iets hoger: bij het bedrijfstype vleesvee is er een daling van 23% van de directe steun. In absolute cijfers vertaald, betekent dit een gemiddeld verlies van 5.713 euro voor het bedrijfstype vleesvee. Daarnaast wordt ook het verschil in bedrijfsinkomen weergegeven. Uit de beschrijving van de rechtstreekse steun in de huidige situatie (zie Tabel 4) werd al duidelijk dat het aandeel van de rechtstreekse steun in het bedrijfsinkomen voor de bedrijfstypes vleesvee en akkerbouwvleesvee het grootst is. De impact van de budgetdaling op het bedrijfsinkomen is voor deze types dan ook groot: een daling van respectievelijk 21% en 13%.

Tabel 7: Impact van de budgetdaling op de directe steun en bedrijfsinkomen volgens bedrijfstype

	Vershil in directe steun (€)	Vershil in bedrijfsinkomen (%)
akkerbouw	-3.185	-7%
melkvee	-3.877	-6%
vleesvee	-5.713	-21%
gemengd rundvee	-4.570	-10%
akkerbouw-melkvee	-5.507	-8%
akkerbouw-vleesvee	-4.774	-13%
intensieve veehouderij	-1.797	-4%
veeteelt combinaties	-4.128	-6%
gewascombinaties	-2.866	-8%
groenten openlucht	-818	-2%
boomkwekerij en sierteelt openlucht	-14	0%
teelt onder glas	-47	0%
fruit	-377	-1%

3 IMPACT AANTAL BEGUNSTIGDEN EN SUBSIDIABELE TEELTEN OP AANTAL BETALINGSRECHTEN

Onder het GLB 2007-2013 was de uitbetaling van steun aan landbouwers sterk verweven met de historische situatie. Bij de ont koppeling werd het aantal toeslagrechten bepaald door aan iedere landbouwer die tot dan toe steun kreeg voor elke aangegeven subsidiabele hectare een toeslagrecht te geven. De waarde van een toeslagrecht was dan gelijk aan de totale ont koppelde steun op dat bedrijf gedeeld door het aantal aangegeven subsidiabele hectare. Ook de zoogkoeienpremie, de enige nog gekoppelde premie in 2012, wordt uitbetaald via het activeren van quota. Die quota werden initieel verdeeld op basis van het aantal aanwezige zoogkoeien.

Het nieuwe GLB (2014-2020) heeft tot doel, onder meer, om deze historische koppeling af te bouwen. Zo bestaat de mogelijkheid om het aantal toeslagrechten te verhogen en zullen tegelijkertijd de verschillen in waarde per toeslagrecht (gedeeltelijk) worden weggewerkt. De term toeslagrechten verandert onder het nieuwe GLB in betalingsrechten. In dit deel van de tekst wordt dieper ingegaan op het aantal betalingsrechten. Het volgende deel (deel 4. 'Impact interne convergentie via basisbetaling en vergroeningspremie') gaat dieper in op de mechanismen om de verschillen in waarde per betalingsrecht weg te werken.

Het aantal rechten zal verhogen doordat 1) nieuwe landbouwers toegang krijgen tot steun, 2) meer teelten als subsidiabel worden aanzien en 3) voor elke aangegeven hectare met een subsidiabele teelt een recht zal worden toegekend. In 3.1 wordt het totaal aantal hectare aangegeven subsidiabele teelten bekeken, los van het feit of deze in handen zijn van landbouwers die begunstigde zullen zijn of niet. In 3.2 en 3.3 wordt dan de invloed van de afbakening van de begunstigten op het totaal aantal betalingsrechten besproken. In 3.4 worden de assumpties overlopen die gemaakt zijn voor het vervolg van de studie.

3.1 Subsidiabele teelten onder het nieuwe GLB

Europa legt een aantal regels op voor welke teelten als subsidiabel moeten worden aanzien. De potentiële impact van het subsidiabel maken van bijkomende teelten op het aantal toeslagrechten wordt weergegeven in Tabel 8. Hierbij wordt een overzicht gegeven van alle aangegeven percelen in de verzamelaanvraag 2011. Iedere landbouwer die percelen bewerkt in Vlaanderen is verplicht jaarlijks de door hem bewerkte percelen aan te geven via de verzamelaanvraag. Alle oppervlakten samen vormen het bedrijfsareaal van de landbouwer. Maar niet elk perceel komt in aanmerking om toeslagrechten te activeren: enkel het areaal subsidiabele teelten komt hiervoor in aanmerking. Of een teelt subsidiabel is hangt naast het gewas zelf ook af van de productiemethode: de productiemethodes waarbij op groeimedium wordt geteeld of in een loods komen niet in aanmerking voor het activeren van toeslagrechten. Alle teelten die in de huidige regelgeving reeds subsidiabel zijn, worden verondersteld ook in de toekomst subsidiabel te zijn. De teelten die in de huidige regelgeving niet subsidiabel zijn worden apart weergegeven zodat de impact van het subsidiabel maken hiervan kan worden afgeleid.

In totaal werd bijna 690.000 ha aangegeven in de verzamelaanvraag 2011. Op slechts een klein deel (1.668 ha) wordt een groeimedium of loods gebruikt als productiemethode. Het overgrote deel van de aangegeven oppervlakte komt momenteel al in aanmerking voor het activeren van toeslagrechten (661.342 ha). De teelten die momenteel niet subsidiabel zijn maar wel via een subsidiabele teeltmethode worden geproduceerd zijn samen goed voor een oppervlakte van 21.584 ha. Ruim de helft van deze oppervlakte (11.118 ha) wordt ingevuld met spontane bedekking, bijna een derde met grassen in natuurbeheer (6.456 ha) en 15% met heide in natuurbeheer (3.289).

In het verdere verloop van de studie worden naast de huidige subsidiabele teelten ook grassen in natuurbeheer en spontane bedekking als subsidiabel aanzien. Het totaal aangegeven potentieel subsidiabel areaal wordt hierdoor 678.917 ha.

In het huidige systeem is het aantal toeslagrechten ongeveer gelijk aan 480.000. Indien deze allemaal worden geactiveerd, komt dit overeen met een areaal van 480.000 ha. Het subsidiabel areaal zal in de toekomst dus beduidend hoger liggen (+40%) als alle landbouwers als begunstigten worden aanzien. De nieuwe regelgeving voorziet echter dat bepaalde groepen uitgesloten worden van rechtstreekse steun als de uitsluiting gebeurd op

basis van objectieve en niet-discriminerende criteria. In het volgend deel van de tekst wordt deze mogelijkheid verder besproken.

Tabel 8: Aangegeven areaal per teeltgroep in 2011 (ha)

	Totaal aantal ha	Subsidiabele productiemethoden	Niet-subsidiabele productiemethoden
totaal aangegeven aantal ha	689.930	688.263	1.668
subsidiabele teelten 2011	662.966	661.342	1.624
weiland met bomen (>50 bomen/ha)	392	392	/
grassen in natuurbeheer	6.456	6.456	/
groene kamerplanten	22	4	18
bloeiende kamerplanten	27	4	23
kerstbomen	211	210	1
heide in natuurbeheer	3.289	3.289	/
Aandere teelten	81	81	/
spontane bedekking	11.118	11.118	/
tuin met hoogstam	30	30	/
champignons	1,3	/	1,3

3.2 Begunstigden onder het nieuwe GLB

Lidstaten hebben de keuze om ofwel iedereen met een areaal als begunstigde te aanzien of te werken met 'toegangstickets' voor rechtstreekse steun.

In het kader van deze studie werd gewerkt met een systeem van toegangstickets voor elke landbouwer die in 2011 subsidiabel areaal heeft aangegeven en aan één of meerdere van onderstaande voorwaarden voldeed:

- De landbouwer heeft in 2010 of 2011 Vlaamse toeslagrechten in zijn bezit;
- De landbouwer heeft in 2011 andere vormen van steun binnen Pijler 1 gekregen (zoogkoeienpremie, premie voor vlas/hennep, slachtpremie kalveren, premie voor eiwithoudende gewassen en kwaliteitspremie);
- De landbouwer heeft in 2010 en 2011 geen toeslagrechten geactiveerd maar heeft toen wel groenten en/of fruit verbouwd.

De eerste twee criteria geven in totaal 23.208 landbouwers toegang tot het nieuwe systeem, tezamen goed voor een potentieel subsidiabel areaal van 619.614 ha. De derde voorwaarde die toegang geeft tot het nieuwe systeem handelt over het telen van groenten en fruit op het bedrijf. Tabel 9 geeft weer hoeveel landbouwers extra toegang krijgen tot het systeem wanneer het minimumpercentage groenten en fruit verlaagt van 100% naar 0,01%.

Wanneer iedere landbouwer die minstens 0,01% van zijn areaal groenten en fruit heeft ook een toegangsticket krijgt, stijgt het aantal begunstigden van 23.208 naar 25.013 (+1.805) en het potentieel subsidiabel areaal van 619.614 ha naar 640.380 ha (+20.766 ha). Van deze toename is het grootste deel afkomstig van bedrijven die uitsluitend groenten en fruit telen: 45% van het extra aantal begunstigden (816) en 42% van het extra potentieel subsidiabel areaal (8.869 ha).

Tabel 9: Impact opleggen minimumpercentage groenten en fruit op aantal begunstigden en subsidiabel areaal

	Bijkomend		Totaal	
	Aantal	Areaal (ha)	Aantal	Areaal (ha)
landbouwers met basistoelagrecht op basis verkrijgen steun uit Pijler 1 in 2010/2011	23.208	619.614	23.208	619.614
en 100% groenten en fruit	816	8.869	24.024	628.483
en minimum 90% groenten en fruit	188	3.149	24.212	631.632
en minimum 80% groenten en fruit	125	1.479	24.337	633.111
en minimum 70% groenten en fruit	96	929	24.433	634.040
en minimum 60% groenten en fruit	83	910	24.516	634.949
en minimum 50% groenten en fruit	82	641	24.598	635.591
en minimum 25 % groenten en fruit	201	1.752	24.799	637.343
en minder dan 25% groenten en fruit	214	3.037	25.013	640.380

Het hanteren van een minimumpercentage groenten en fruit als bijkomende voorwaarde voor het verkrijgen van een toegangsticket voor steun zal het aantal begunstigden en potentieel subsidiabel areaal verkleinen. Ten opzichte van de situatie waarbij iedere landbouwer met groenten en fruit steun krijgt, zal een minimumgrens van 50% groenten en fruit het aantal begunstigden doen dalen met 415 begunstigden en het potentieel subsidiabel areaal met 4.789 ha. Hoe hoger het gehanteerde minimumpercentage als voorwaarde om als begunstigde in aanmerking te komen, hoe minder nieuwe begunstigden en hoe lager het extra I subsidiabel areaal.

3.3 Afwijkingen rond begunstigden

In deze studie is gewerkt met de veronderstelling dat iedereen die in 2011 Pijler I-steun heeft ontvangen, die in 2010 of 2011 toeslagrechten in bezit had of die in 2010 of 2011 groenten en fruit in zijn teeltplan heeft als begunstigde wordt aanzien. Hiervan kan echter afgeweken worden door het aantal begunstigden te verruimen of, omgekeerd, te beperken. In dit deel worden een aantal mogelijkheden besproken en uitgewerkt. De eerste twee maatregelen vormen een verruiming van het aantal begunstigden, de volgende maatregelen zijn beperkingen.

3.3.1 Geen uitsluiting van begunstigden

Europa voorziet de mogelijkheid om iedereen die in 2015 subsidiabele hectaren aangeeft toegang tot het nieuwe systeem te verschaffen. Hierbij zouden maximaal 31.998 begunstigden in aanmerking komen voor steun, goed voor een totale subsidiabele oppervlakte van 678.917 ha. Zelfs bij een gelijkblijvend budget zou de gemiddelde waarde per recht door de sterke verhoging van het aantal toeslagrechten sterk dalen tegenover de huidige situatie met 480.000 rechten.

Dit systeem heeft als nadeel dat subsidies sterk versnipperd worden, dat de gemiddelde steun per hectare laag ligt en dat er geen controle bestaat over wie subsidies ontvangt en wie niet. Ook een groot aantal hobbylandbouwers of niet-actieve landbouwers komen hierdoor in aanmerking voor rechtstreekse steun.

Het hanteren van toegangstickets verlaagt het aantal begunstigden drastisch tegenover de situatie waarbij iedereen met subsidiabel areaal toegang tot het nieuwe systeem krijgt. Zelfs bij de opname van alle landbouwers met groenten en fruit in het bedrijfsplan, ligt het aantal begunstigden bijna 7.000 lager dan wanneer zonder toegangscriteria wordt gewerkt. Dit is een afname van meer dan een 1/5. De impact op het subsidiabel areaal is minder uitgesproken maar nog steeds aanzienlijk: bijna 40.000 hectare minder subsidiabel

areaal wat een daling van bijna 6% is. Dit toont aan dat het vooral de kleinere bedrijven zijn die door het opleggen van toegangstickets uitgesloten worden uit het nieuwe systeem. Algemeen wordt aangenomen dat het hier hoofdzakelijk over hobbylandbouwers en recreanten gaat en dat het bijgevolg geen optie is deze Europese steun te geven. De rechtstreekse steun hoort immers zoveel mogelijk te gaan naar de actieve landbouwers.

3.3.2 Verruiming aantal begunstigden door toegangsticket voor sier- en boomteelt en wijnbouw

Naast het hebben van groenten en fruit in het teeltplan, geeft Europa ook de mogelijkheid om siertelers, boomkwekers en wijnbouwers als begunstigde te aanzien onder het nieuwe GLB. Het opnemen van deze mogelijkheid zou opnieuw zowel het aantal begunstigden als het subsidiabel areaal verruimen. De impact van deze maatregel wordt in Tabel 10 getoond.

Tabel 10: Impact opleggen minimum percentage sier-, boom en wijnbouw op aantal begunstigden en subsidiabel areaal

	Bijkomend		Totaal	
	Aantal	Areaal (ha)	Aantal	Areaal (ha)
landbouwers met basistoelagrecht op basis verkrijgen steun uit pijler 1 in 2010/2011 of door het telen van groenten en fruit	25.013	640.380	25.013	640.380
en 100% sier, wijn of boomteelt	182	1.575	25.195	641.955
en minimum 75% sier, wijn of boomteelt	329	2.238	25.524	644.192
en minimum 50% sier, wijn of boomteelt	70	482	25.594	644.674
en minder dan 50% sier, wijn of boomteelt	80	507	25.674	645.181

Bij het toekennen van een toegangsticket aan iedere landbouwer die sierteelt, boomteelt of wijnbouw in zijn teeltplan heeft, zouden 661 bedrijven extra toegang krijgen tot het nieuwe systeem, wat neerkomt op 4.801 bijkomende rechten. De trend is gelijkaardig als bij het toekennen van een toegangsticket bij het telen van 'groenten en fruit': het opleggen van een ondergrens sier-,boom- en wijnbouw van 75% zorgt ervoor dat het overgrote deel van het aantal bedrijven met sier-,boom- en wijnbouw een toegangsticket krijgen. Een nog verdere verlaging van het percentage zorgt voor een verminderd bijkomend effect, zowel in het aantal nieuwe begunstigden als het extra subsidiabel areaal.

3.3.3 Beperken aantal begunstigden op basis van leeftijd

Binnen de groep bedrijven die toegang krijgen via het opleggen van deze algemene criteria heeft de lidstaat de mogelijkheid de groep begunstigden verder af te bakenen op basis van objectieve en niet-discriminerende voorwaarden. Niet alleen worden op deze manier minder begunstigden toegelaten tot het nieuwe systeem, ook het aantal uitgegeven toeslagrechten zal hierdoor lager liggen. Via deze voorwaarden kunnen welomschreven groepen uitgesloten worden van steun. De criteria die in het kader van deze studie onderzocht worden zijn minimale bedrijfsgrootte, maximum leeftijd en een expliciete (negatieve) lijst met bedrijven die geen toegang hebben tot het nieuwe systeem.

Een mogelijkheid die vaak geopperd wordt is het uitsluiten van landbouwers die recht hebben op een pensioenuitkering. Dit past in de filosofie dat rechtstreekse steun nodig is voor de ondersteuning van het landbouwinkomen van de actieve boer. Landbouwers die recht hebben op een pensioenuitkering worden hierbij niet als 'actief' beschouwd. Naast de impact van het uitsluiten van landbouwers ouder dan 65 is ook de impact van andere leeftijdsgrenzen onderzocht (Tabel 12).

Tabel 11: Impact van het uitsluiten van leeftijdscategorieën op aantal begunstigden en subsidiabel areaal (cijfers 2011)

	Bedrijven met toegangsticket		Bedrijven zonder toegangsticket	
	Aantal bedrijven	Subsidiabel areaal (ha)	Aantal bedrijven	Subsidiabel areaal (ha)
geen bovengrens	25.013	640.380	/	/
maximum 75 jaar	23.330	628.124	1.683	12.256
maximum 70 jaar	22.005	615.162	3.008	25.218
maximum 67 jaar	21.201	604.944	3.812	35.436
maximum 65 jaar	20.595	596.616	4.418	43.764
maximum 60 jaar	18.475	556.203	6.538	84.177

Het opleggen van een leeftijdsgrens zou uiteraard het aantal landbouwers met recht op directe steun verminderen. De impact van een leeftijdsgrens op het aantal begunstigden is groter dan op het aantal uit te geven rechten wat aantoont dat het vooral om kleinere bedrijven gaat. Zo daalt bij een uitsluiting van de zogenaamde 'pensioenboeren' (landbouwers die ouder zijn dan 65), het aantal begunstigden met 4.418 (-17,7%) terwijl het subsidiabel areaal met slechts 43.764 of 6,8% zou dalen. Deze daling van het totaal subsidiabel areaal zou aanleiding geven tot een stijging van de gemiddelde steun per recht van 7,5%.

3.3.4 Beperken aantal begunstigden op basis van minimale oppervlakte

Naast het opleggen van een maximumleeftijd is bijvoorbeeld ook het opleggen van een ondergrens voor het bedrijfsareaal een vaak geopperde maatregel. Op die manier kunnen landbouwers met een beperkt areaal uitgesloten worden. Ook dit kan in het licht gezien worden van de discussie rond 'actieve landbouwer' maar evenzeer in het kader van administratieve vereenvoudiging waarbij voor landbouwers met een beperkt areaal de 'last' voor het berekenen, controleren en uitbetalen van de premie niet opweegt tegenover het uitbetaalde bedrag. In Tabel 12 wordt de impact weergegeven van het opleggen van een ondergrens op het aantal begunstigden en op het subsidiabel areaal.

Tabel 12: Impact ondergrens bedrijfsareaal op aantal begunstigden en subsidiabel areaal (ha)

	Bedrijven met toegangsticket		Bedrijven zonder toegangsticket	
	Aantal bedrijven	Subsidiabel areaal	Aantal bedrijven	Subsidiabel areaal
geen ondergrens	25.013	640.380	/	/
minimum 0,5 ha	24.877	640.337	136	43
minimum 1 ha	24.548	640.084	465	296
minimum 1,5 ha	24.059	639.487	954	893
minimum 2 ha	23.531	638.558	1.482	1.822
minimum 3 ha	22.599	636.236	2.414	4.144
minimum 5 ha	20.677	628.567	4.336	11.813

Bij het opleggen van een minimumareaal is de impact op het aantal subsidiabele hectaren opnieuw beperkt. Zelfs bij een drempel van 5 ha, zou het subsidiabel areaal afnemen met slechts 11.813 ha (-1,8%). De daling

van het aantal begunstigden is meer uitgesproken. Bij een ondergrens van 5 ha zou het aantal begunstigden dalen tot 20.677 wat een afname betekent van 17%.

Een mogelijke ondergrens is 2 ha aangezien dit tevens de ondergrens is voor het aangifteplichtig zijn voor de mestbank. In dit geval zou slechts 1.822 ha (0,3%) uitgesloten worden bij in totaal 1.482 bedrijven (6%).

3.3.5 Beperken aantal begunstigden door hanteren negatieve lijst

Europa geeft de lidstaten ook de mogelijkheid om begunstigden uit te sluiten op basis van een 'negatieve lijst'. Zo zijn luchtvaartmaatschappijen, spoorwegen, watermaatschappijen, vastgoedmakelaars en uitbaters van sport- en recreatiegronden expliciet uitgesloten in de Europese verordening. Daarnaast mag iedere lidstaat de lijst verder aanvullen met andere niet-landbouw-instellingen op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria.

Zo kunnen bijvoorbeeld overheids- en onderwijsinstellingen en terreinbeherende organisaties ook in de negatieve lijst worden opgenomen omdat deze rechtspersonen de landbouwactiviteit niet als een primair doel hebben (Tabel 13).

Tabel 13: Impact negatieve lijst op aantal begunstigden en subsidiabel areaal (ha)

	Reductie		Totaal	
	Aantal	Areaal (ha)	Aantal	Areaal (ha)
landbouwers met basistoelagrecht op basis verkrijgen steun uit pijler 1 in 2010/2011 of door het telen van groenten en fruit			25.013	640.380
negatieve lijst	49	14.954	24.964	625.426

De negatieve lijst heeft slechts een beperkte impact voor de verdeling van de Pijler I-steun. Het aantal bedrijven dat uitgesloten wordt is zeer beperkt (49) maar wat het aantal subsidiabele hectaren betreft is de impact wel groter (15.000 ha).

3.4 Assumpties over begunstigden en subsidiabel areaal

Om de impact te kunnen berekenen van de andere beleidsbeslissingen is het noodzakelijk het aantal begunstigden en de subsidiabele teelten af te bakenen. Zoals reeds aangehaald in deel 3.1 worden in deze studie volgende teelten als subsidiabel aanzien:

- Huidige (2011) subsidiabele teelten;
- Grassen in natuurbeheer;
- Spontane bedekking.

Zoals vermeld in deel 3.2 worden landbouwers als begunstigde aanzien als ze toeslagrechten hebben geactiveerd in 2010 of 2011, als ze in 2011 andere Pijler I-steun kregen of als ze in 2010 of 2011 groenten en/of fruit verbouwden. In totaal gaat het hier om 25.013 bedrijven met een gezamenlijk subsidiabel areaal van 640.380 ha.

In de analyses is bijgevolg geen rekening gehouden met een negatieve lijst of het uitsluiten van landbouwers op basis van minimumareaal of leeftijd, of het toegang verlenen van landbouwers met sier-, boom- en wijnteelt. Wanneer in de definitieve wetgeving één of meerdere van deze elementen in rekening wordt genomen, kan het aantal begunstigden en het aantal betalingsrechten verschillen van diegene in deze studie. De impact voor die bedrijven kan groot zijn maar voor de andere bedrijven in de studie zal de impact eerder beperkt uitvallen. Al bij al zal de impact op het aantal rechten immers beperkt zijn waardoor andere bedrijven

slechts in mindere mate zullen verliezen of winnen. Algemeen zullen de hier geformuleerde conclusies en trends daarom standhouden.

4 IMPACT INTERNE CONVERGENTIE VIA BASISBETALING EN VERGROENINGSPREMIE

Naast het afbakenen van wie in de toekomst recht heeft op directe steun en het afbakenen van de teelten waarmee rechten geactiveerd kunnen worden, is de manier waarop de huidige steun herverdeeld zal worden over de begunstigden van het nieuwe GLB van uiterst belang. Bij de hervorming van het Europees landbouwbeleid werd door de Commissie expliciet vermeld dat het beleid in de toekomst eerlijk en groener moest worden. Met een eerlijker beleid wordt een meer gelijke verdeling van het bedrag van de steun per ha bedoeld, zowel tussen lidstaten als binnen een lidstaat. Voor de herverdeling binnen een lidstaat stelde de Commissie initieel de flat rate-betaling als referentiemechanisme voorop. Hierbij heeft iedere landbouwer recht op eenzelfde hoeveelheid steun per aangegeven hectare. Eer wordt met andere woorden geen rekening gehouden met waar hij in het verleden recht op had. Een groener beleid wordt bereikt door een deel van de directe steun te koppelen aan het voldoen aan eisen m.b.t. vergroening.

Het traject naar een meer gelijke betaling van de directe steun per hectare over de verschillende landbouwers heen wordt ook interne convergentie genoemd, waarbij convergentie letterlijk 'samenkomst in één punt' of 'toenadering naar één punt' betekent. Daar waar de Europese commissie bij de start van de onderhandelingen de eerste definitie voor ogen had (flat rate), is naar het einde toe de mogelijkheid gekomen om te opteren voor de tweede definitie waarbij een convergentie van de steun per hectare moet gebeuren, maar een flat rate (iedere hectare gelijk) niet noodzakelijk het einddoel moet zijn. In dit geval blijft de verdeling van de steun bijgevolg deels historisch bepaald en worden te grote schokken voor individuele landbouwbedrijven vermeden.

Een ander aspect binnen de nieuwe regelgeving is de opdeling van een betalingsrecht in een basisbetaling en een vergroeningspremie. In de nieuwe regelgeving staat dat 30% van het Pijler I-budget moet uitgekeerd worden in de vorm van een vergroeningspremie. Het percentage dat uitbetaald wordt via een basisbetaling hangt af van andere factoren en bedraagt voor onze studie 58%. Dit is de restwaarde van het Pijler I-budget na het aftrekken van 30% vergroening, 2% voor jonge starters en 10% voor gekoppelde steun. Interne convergentie heeft betrekking op zowel de vergroeningspremie als de basisbetaling.

Ongeacht de eindsituatie zal interne convergentie, de herverdeling van de middelen tussen landbouwers, steeds zorgen voor landbouwers die winnen bij het systeem (meer steun krijgen dan in de situatie zonder herverdeling) en landbouwers die verliezen bij het systeem (minder steun krijgen dan bij de situatie zonder herverdeling). In dit deel van de tekst wordt dieper ingegaan op de impact van de mogelijke mechanismen van interne convergentie. Eerst worden de verschillende systemen besproken en vervolgens voor elk van deze systemen de totale herverdeling berekend (hoeveel middelen er verschuiven tussen landbouwers). Daarna wordt de impact op bedrijfsniveau besproken voor het model met de laagste herverdeling en wordt deze impact op een aantal aspecten vergeleken met het model met de hoogste herverdeling.

4.1 Modellen voor interne convergentie: een overzicht

Zoals eerder aangehaald had de Europese commissie bij de start van de onderhandelingen een flat rate-betaling voor ogen waarbij voor iedere hectare eenzelfde steunbedrag wordt uitbetaald. Onder dit mechanisme zal een landbouwer die toeslagrechten met een hoge waarde bezit sterk inleveren terwijl landbouwers zonder toeslagrechten (die nu begunstigde worden) of met rechten met een lage waarde fors zullen winnen. Omwille van onze intensieve landbouwproductie en dus sterk uiteenlopende waarden van toeslagrechten zou een flat rate in Vlaanderen nog meer dan in andere landen, leiden tot een verregaande herverdeling van de middelen.

Een compromis waarbij weliswaar interne convergentie optreedt, doch minder uitgesproken dan onder een flat rate, is het zogenaamd Ierse model. Onder dit scenario wordt naar een flat-rate toegewerkt zonder een toestand met flat-rate te bereiken. Concreet zullen landbouwers waarvan de steun per hectare (na budgetdaling) lager is dan 90% van het regionale flat rate-gemiddelde, het verschil met de 90% van de flat rate voor een derde gecompenseerd zien. Het nodige bedrag om de lagere waarden op te hogen wordt afgehouden van de landbouwers met een hogere waarde dan gemiddeld, en dit proportioneel volgens het verschil tussen de eigenlijke waarde en het flat rate-gemiddelde.

Bovenop dit Ierse model zijn 2 extra voorwaarden opgelegd waaruit de lidstaat er één moet kiezen. De eerste voorwaarde stelt dat de minimale convergentie 60% moet bedragen, wat betekent dat ieder bedrijf minimaal

60% van de gemiddelde regionale flat rate moet krijgen. Dit is van toepassing op bedrijven met een zeer lage waarde van toeslagrechten en de nieuwe begunstigden (die geen toeslagrechten hadden). Zij zullen immers met deze extra voorwaarde minstens 60% van de flat rate ontvangen (terwijl dit vroeger voor de nieuwe begunstigden slechts 30% was (1/3de van het verschil tussen 90% van de flat rate waarde en nul). De tweede voorwaarde kijkt eerder naar de bedrijven die moeten inleveren: een lidstaat kan opleggen dat het maximumverlies door convergentie voor een bedrijf maximaal 30% kan bedragen. De manier waarop de waarde van een betalingsrecht wordt bepaald wordt weergegeven in kader 2.

Kader 2. De berekeningsmethode voor de nieuwe waarde per betalingsrecht

	Bedrijf 1	Bedrijf 2	Bedrijf 3	Bedrijf 4	Bedrijf 5
Bedrag via toeslagrechten na budgetdaling (€/ha)	2.000	1.000	850	500	150
Bedrag via toeslagrechten onder flat rate (€/ha)	900	900	900	900	900
Bedrag via toeslagrechten onder Iers model (€/ha)	1.704	973	850	603	370

Onder een flat rate zal ieder landbouwbedrijf een gelijke betaling per hectare ontvangen die gelijk is aan het totaal bedrag verdeeld over alle hectaren. In dit voorbeeld is er in totaal 4.500 euro te verdelen over 5 hectaren en zou de flat rate dan 900 euro/ha bedragen. In het Iers model zal de steun ook onder het nieuwe landbouwbeleid verschillend zijn per hectare. De waarde via toeslagrechten ligt voor bedrijven 4 en 5 onder de 90% van het regionaal gemiddelde (90% van 900 euro of 810 euro). Daarom zal de waarde van hun toeslagrechten verhoogd worden met 1/3de van het verschil van de waarde voor convergentie en 90% van het regionaal gemiddelde. Voor bedrijf 5 betekent dit, bijvoorbeeld, dat de waarde dient verhoogd te worden met 220 euro (1/3de van (810-150)). Bedrijf 4 dient voor 103 euro gecompenseerd te worden. De waarde per toeslagrecht voor bedrijf 3 ligt lager dan de gemiddelde flat rate maar boven de 90% regel. Voor dit bedrijf zal er niets veranderen. Deze verhoging van de waarde van de toeslagrechten moet vervolgens gecompenseerd worden bij de bedrijven die boven het regionaal gemiddelde zitten en dit proportioneel volgens het verschil van de waarde van een toeslagrecht voor convergentie en het regionaal gemiddelde. Het totaal te compenseren bedrag is 323 euro, te verdelen over bedrijven 1 en 2. Bedrijf 1 heeft echter een veel hogere startwaarde dan bedrijf 2 waardoor bedrijf 1 proportioneel meer zal moeten inleveren. De berekening is als volgt:

- Totaal bedrag toeslagrechten voor convergentie bedrijf 1 en bedrijf 2: 3.000 euro
- Totaal overschot bedrijf 1 en 2 t.o.v. regionaal gemiddelde: $3.000 - 2 \times 900 = 1.200$ euro
- Totaal te compenseren bedrag: 323 euro
- Procentuele compensatie: $323 / 1.200 = 27\%$
- Compensatie bedrijf 1: 27% van 1.100 ($2.000 - 900$) = 296 euro
- Compensatie bedrijf 2: 27% van 100 ($1.000 - 900$) = 27 euro

Volgens deze manier is de compensatie volledig en treedt er op Vlaams niveau geen nettoverlies op.

Bovenstaande mogelijkheden hebben geleid tot 5 mogelijke scenario's die in Tabel 14 weergegeven worden.

Tabel 14: Mogelijke scenario's voor interne convergentie

Basisbetaling	Vergroeningspremie		
	Flat rate	Variabel + 60% min. convergentie	Variabel + 30% max. verlies
flat rate	scenario 1	n.v.t.	n.v.t.
variabel + 60% min. convergentie	scenario 2	scenario 4	n.v.t.
variabel + 30% max. verlies	scenario 3	n.v.t.	scenario 5

Scenario 1 is het originele Commissievoorstel waarbij zowel voor de basisbetaling als voor de vergroeningspremie een flat rate wordt opgelegd. In scenario 2 en 3 wordt de vergroeningspremie nog steeds via een flat rate uitbetaald, maar blijft de basisbetaling deels gekoppeld aan de historische steun (volgens het Iers model). In scenario 2 wordt opgelegd dat iedere landbouwer een basisbetaling van minstens 60% van de regionaal gemiddelde basisbetaling moet krijgen. Onder scenario 3 wordt opgelegd dat landbouwers maximaal 30% mogen verliezen wat de basisbetaling betreft. Onder scenario 4 en 5 wordt gewerkt met een variabele vergroeningspremie. Hierbij kan geopteerd worden om een minimale convergentie van 60% op te leggen voor de som van de vergroeningspremie en de basisbetaling (scenario 4) of om een maximaal verlies op te leggen van 30% op de som van de vergroeningspremie en de basisbetaling (scenario 5).

De impact van de keuze van het mechanisme voor interne convergentie op de steun per landbouwer is groot. Zo leidt het geen twijfel dat het opleggen van een flat rate een veel grotere impact zal hebben dan het opleggen van een variabele premie. Bij een flat rate wordt immers geen rekening gehouden met het verleden terwijl dit bij een variabele premie wel deels het geval is. De impact van de diverse scenario's op de totale herverdeling binnen de sector is weergegeven in Tabel 15.

In 2012 bedraagt het totaal budget voor toeslagrechten 234,33 miljoen euro. In totaal hadden 23.280 bedrijven recht op steun voor een gemiddeld bedrag van iets meer dan 10.000 euro. Dit bedrag zal onder het nieuwe GLB drastisch lager liggen als gevolg van de daling van het totaal beschikbaar Pijler I-bedrag in Vlaanderen en de herverdeling over de verschillende deelenvolpess. In totaal zal de Vlaamse landbouwsector bijna 46 miljoen (-19,5%) budget inleveren voor steun via toeslagrechten of gemiddeld bijna 2.000 euro per bedrijf. Daarbovenop dient binnen de totale enveloppe voor Pijler I, 2% voorbehouden te worden voor de steun aan jonge starters. Deze steunmaatregel maakt echter geen deel uit van de interne convergentie en moet daarom ook als een verlies worden meegerekend (later in deze studie wordt hierop teruggekomen). In totaal bedraagt de enveloppe 'jonge starters' 4,2 miljoen euro en betekent dit dat elk bedrijf hier gemiddeld 180 euro moet aan bijdragen. Zonder dat er interne convergentie heeft plaatsgevonden, betekent dit dat elk bedrijf al 21,3% heeft moeten inleveren of gemiddeld iets meer dan 2.100 euro per bedrijf.

Bovenstaand verlies wordt door elk bedrijf gedragen en staat los van de interne convergentie. Voor een groep bedrijven betekent de interne convergentie een bijkomend verlies aan middelen terwijl dit voor een andere groep zal betekenen dat het verlies omwille van de budgetdaling deels of volledig wordt gecompenseerd. Op sectorniveau is interne convergentie echter geen verliespost: de som van de verliezen is gelijk aan de som van de winsten. In bovenstaande tabel wordt het effect van interne convergentie berekend als het verschil tussen de eindsituatie (wat de landbouwer krijgt aan steun in 2019) en wat hij zou krijgen in 2019 zonder interne convergentie.

Tabel 15: Impact interne convergentie op totale herverdeling, aantal verliezers/winnaars en gemiddeld verlies/winst in 2019

	Totaal verlies / herverdeling (miljoen €)	Aantal verliezers (> 100€)	Gemiddeld verlies (> 100 €)	Aantal winnaars (> 100€)	Gemiddelde winst (> 100 €)
<i>Algemeen verlies door lager budget voor betalingsrechten</i>					
zonder interne convergentie (impact daling budget rechtstreekse steun) ⁽¹⁾	-45,74	23.280	-1.964	/	/
bijkomende afname voor premie jonge starters ⁽¹⁾	-4,19	23.280	180	/	/
<i>Bijkomende herverdeling door interne convergentie</i>					
COM scenario = flat rate basisbetaling (BB) + flat rate vergroeningspremie (VP) (scenario 1)	36,86	9.398	-3.918	14.404	2.559
flat rate vergroening + Iers model BB met ondergrens convergentie 60% op BB (scenario 2)	21,84	9.103	-2.394	13.335	1.633
flat rate vergroening + Iers model BB met maximumverlies van 30% op BB (scenario 3)	18,74	8.963	-2.085	13.285	1.405
Iers model VP+BB + ondergrens convergentie 60% op BB+VP (scenario 4)	14,07	9.092	-1.542	10.758	1.298
Iers model VP+BB + maximaal verlies van 30% op BB+VP (scenario 5)	9,36	8.131	-1.140	10.590	874

(1) De impact van de algemene budgetdaling en de impact van het afhouden van een premie voor jonge starters is merkbaar op elk bedrijf: de afname is een vast percentage t.o.v. de uitgangssituatie

Het Commissiescenario waarbij zowel voor de basisbetaling als vergroeningsbetaling een flat rate wordt opgelegd, zorgt voor de grootste herverdeling. Bijna 37 miljoen euro of bijna 20% van de totale middelen wordt herverdeeld tussen de bedrijven. In totaal verliezen 9.398 bedrijven bij dit scenario en het gemiddelde verlies bedraagt 3.918 euro. De winnaars zijn met in totaal 14.404 en de gemiddelde winst bedraagt 2.559 euro/bedrijf. Onder dit scenario is het verlies als gevolg van de interne convergentie zeer groot en komt dit bovenop het verlies door de budgetdaling.

De toepassing van het Iers model als mechanisme voor interne convergentie zorgt voor minder herverdeling. Uit de tabel is op te maken dat wanneer zowel de basisbetaling als de vergroeningspremie verdeeld worden via het Iers model de totale herverdeling het laagst is. Bij de scenario's waarbij de basisbetaling via het Iers model maar de vergroeningspremie via een flat rate wordt uitbetaald, ligt de totale herverdeling tussen deze in het Commissiescenario en in de scenario's waarbij zowel de vergroeningspremie als de basisbetaling via het Iers model worden verdeeld.

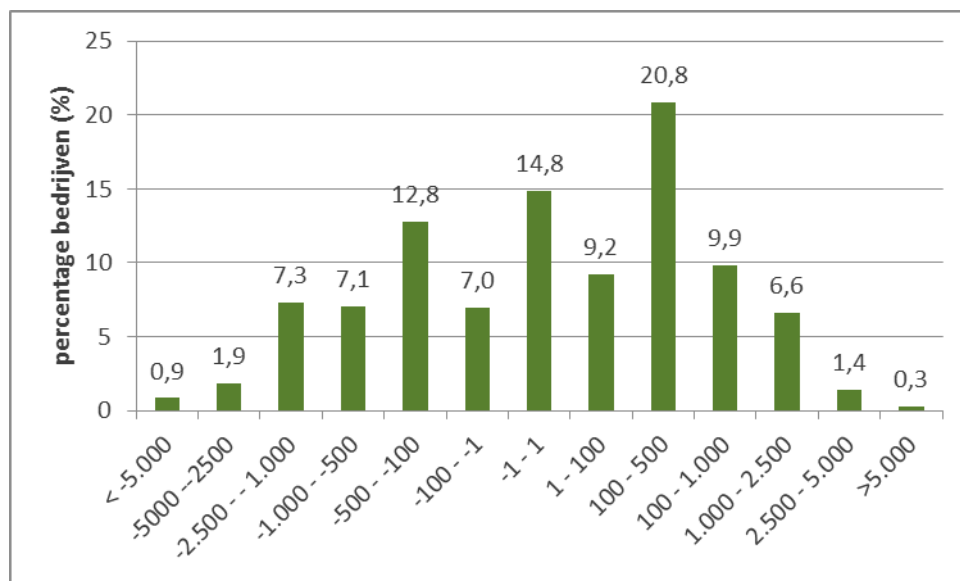
De laagste herverdeling vindt plaats onder het scenario waarbij een maximumverlies van 30% op zowel de basisbetaling als de vergroeningspremie wordt opgelegd. Hierbij zijn er 8.131 bedrijven die gemiddeld 1.140 euro per bedrijf inleveren aan verkregen steun. De lagere herverdeling zorgt op zijn beurt ook voor het minst aantal bedrijven die winnen bij de convergentie: 10.590 bedrijven winnen gemiddeld 874 euro/bedrijf.

In wat volgt wordt dieper ingegaan op de effecten op bedrijfsniveau. In het kader van deze studie is het echter onmogelijk om in te gaan op alle effecten voor elk van deze 5 scenario's. Daarom wordt enkel scenario 5 besproken waarbij een maximaal verlies van 30% op de som van de basisbetaling en vergroeningspremie is opgelegd en wordt dit voor een aantal parameters vergeleken met scenario 1 (het flat rate scenario).

4.2 Impactanalyse van interne convergentie

4.2.1 Verlies/winst op bedrijfsniveau door interne convergentie

De totale herverdeling van het weerhouden model voor interne convergentie, een variabele vergroeningspremie en een basisbetaling met een maximaal verlies van 30%, bedraagt in 2019 9,36 miljoen euro of 5% van de totale beschikbare middelen. Hoewel dit model leidt tot de laagste herverdeling zijn er toch nog bedrijven die veel verliezen. Evengoed zijn er bedrijven die winnen bij interne convergentie. Figuur 9 geeft een overzicht van de verdeling van de winst/verlies op bedrijfsniveau.



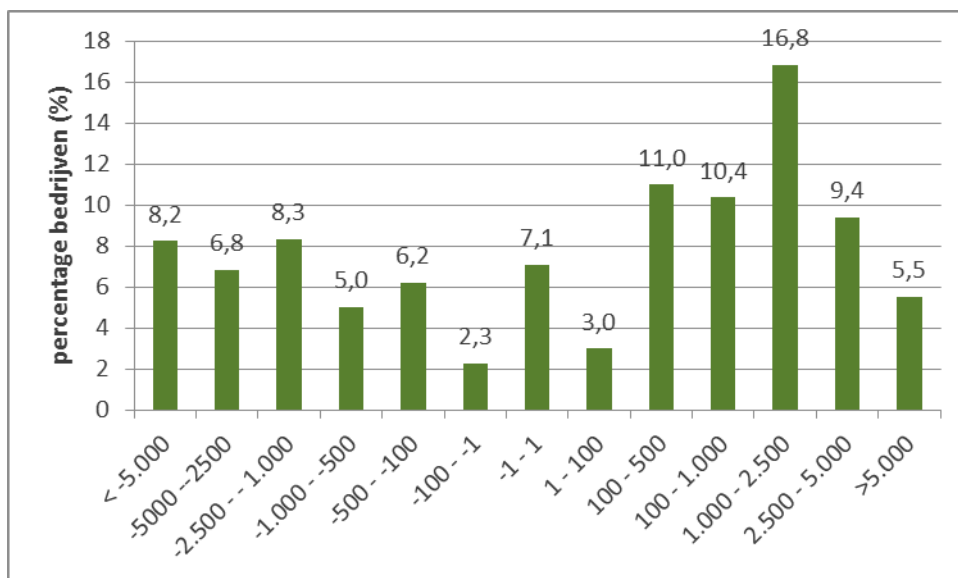
Figuur 9: Winst/verlies door interne convergentie, variabele model + 30% max. verlies

Ruim 30% van de bedrijven ondervindt een maximale impact van 100 euro op zijn totaal bedrijf, wat min of meer aanzien kan worden als een status quo. Het gaat hier bijvoorbeeld om bedrijven waarvan de gemiddelde ontkoppelde steun per hectare ongeveer gelijk is aan de regionaal gemiddelde flat rate of om bedrijven met een beperkt areaal.

Daarnaast verliest 30% van de bedrijven meer dan 100 euro als gevolg van interne convergentie. Van deze verliezers is het verlies op 40% van de bedrijven maximaal 500 euro. Bij 10% van de verliezers (842 bedrijven) bedraagt het verlies meer dan 2.500 euro. Het gaat bijvoorbeeld om bedrijven die in het verleden speciale toeslagrechten hadden maar in 2011 geen subsidiabele hectaren hebben aangegeven, of bedrijven die weliswaar veel hectaren hebben aangegeven maar waarbij de premie per hectare hoog was.

Daarnaast wint 40% van de bedrijven bij de interne convergentie. Nog meer dan bij de verliezers valt op dat een groot deel van de winnaars (53%) slechts 'beperkt' wint, namelijk maximaal 500 euro. Slechts 466 bedrijven (4,4% van de winnaars) wint meer dan 2.500 euro. Dit zijn bedrijven die bijvoorbeeld onder het nieuwe systeem begunstigde worden en minimaal 30 ha land hebben.

Wanneer de interne convergentie geregeld zou worden via het flat rate model, zou de spreiding winst/verlies extremer zijn waarbij er relatief meer bedrijven zijn die sterk gaan verliezen/winnen (Figuur 10).



Figuur 10: Winst/verlies bij interne convergentie via flat rate

Daar waar 30% van de bedrijven onder het variabel model minder dan 100 euro verliest/wint, is dit onder het flat rate scenario slechts 12% van de bedrijven. Het aantal verliezers (meer dan 100 euro verlies) onder een flat rate is maar beperkt groter dan bij een variabele betaling (34 t.o.v. 30%). Binnen de groep verliezers is er echter wel een verschuiving naar grotere verliezen: onder een flat rate heeft 15% van de bedrijven een verlies van meer dan 2.500 euro terwijl dit onder een variabele premie slechts 2,5% is. Wel is het aantal winnaars is dan weer beduidend hoger onder een systeem van flat rate: 53% tegenover 40% onder een variabele premie.

Samengevat, heeft een interne convergentie volgens het Iers model als voordeel dat de herverdeling tussen de bedrijven kleiner blijft dan bij een flat rate model: bedrijven die in het verleden meer steun kregen zullen ook in de toekomst recht hebben op meer steun. Toch zal het model ervoor zorgen dat die bedrijven sterk zullen inleveren, terwijl andere bedrijven meer steun zullen krijgen. Hierdoor zal het verschil in rechtstreekse steun tussen de bedrijven minder groot worden. Met het flat rate scenario, het oorspronkelijk voorgesteld scenario door de Europese commissie, zou de herverdeling fors hoger zijn: het extra aantal bedrijven dat zal verliezen, neemt eerder beperkt toe maar de hoeveelheid steun die ze verliezen is fors hoger. Dit zou dan bovenop het zeer grote verlies komen als gevolg van de daling van het budget.

4.2.2 Hoogte basisbetaling en vergroeningspremie

Het bedrag waarop de landbouwer recht heeft na toepassing van het model voor interne convergentie geeft de som van de basisbetaling en de vergroeningspremie weer. Omdat voor het verkrijgen van de vergroeningspremie moet voldaan worden aan de vergroeningseisen, is het van belang voor de landbouwer te weten hoe groot de vergroeningspremie en hoe groot de basisbetaling zijn.

Concreet zal de vergroeningspremie in het model met zowel een variabele vergroeningspremie als een variabele basisbetaling een vastgelegd percentage zijn van de totale steun per hectare. Dit percentage bedraagt voor de vergroeningspremie 30/88ste, voor de basisbetaling 58/88ste⁴. Wanneer een landbouwer na convergentie recht heeft op een premie van 500 euro/ha zal 170 euro/ha uitbetaald worden in de vorm van een vergroeningspremie, de basisbetaling zal 330 euro/ha bedragen. In het scenario met een flat rate is de vergroeningspremie een vast bedrag per hectare: 98 euro/ha, de basisbetaling bedraagt dan 190 euro/ha.

⁴ Europees is vastgelegd dat 30% van het Pijler I-bedrag moet gaan naar vergroening. Van het totaal Pijler I-bedrag gaat 88% naar steun via toeslagrechten (10% gaat naar gekoppelde steun en 2% naar steun jonge starters) waardoor het percentage voor vergroening t.o.v. het bedrag voor toeslagrechten 30/88^e bedraagt.

Onder het variabele model is de steun via toeslagrechten variabel over alle bedrijven heen en bijgevolg is ook de basisbetaling en de vergroeningspremie variabel over de verschillende bedrijven. Tabel 16 geeft volgens de hoogte van de vergroeningspremie het aantal bedrijven weer, het gemiddeld aantal rechten per bedrijf, het totaal aantal rechten en de totale vergroeningspremie voor de bedrijven in die klasse.

Tabel 16: Aantal bedrijven, rechten en totale steun volgens hoogte vergroeningspremie bij het variabel model van interne convergentie

Waarde vergroeningspremie	Totaal aantal bedrijven	Gemiddeld aantal rechten per bedrijf	Totaal aantal rechten	Totale vergroeningssteun (euro)
<50	3.596	17	61.995	2.151.620
50 - 100	12.130	24	293.920	23.419.978
100 - 200	8.493	32	274.580	33.705.807
200 - 300	411	16	6.531	1.533.758
300 - 500	175	12	2.110	775.081
>500	208	6	1.240	1.276.815
Totaal	25.013	26	640.376	62.863.060

Ondanks de grote variatie in de vergroeningspremie per hectare heeft de overgrote meerderheid van de bedrijven (82%) een vergroeningspremie tussen 50 en 200 euro/ha. Deze bedrijven hebben op hun beurt ook de meerderheid van de toeslagrechten in handen (89%) en hebben ook recht op 91% van de totale vergroeningssteun. Op de meerderheid van de rechten wordt bijgevolg een vergroeningspremie uitbetaald die niet al te sterk afwijkt van het regionaal gemiddelde. Toch hebben ongeveer 1/7^e van de bedrijven een vergroeningspremie die lager ligt dan 50 euro/ha. Dit zijn dan vooral bedrijven die pas onder het nieuwe systeem begunstigde worden of bedrijven met in het verleden een zeer lage bedrijfstoelage per hectare. In totaal hebben deze bijna 10% van het areaal in bezit. Hiervan moet opgemerkt worden dat terreinbeherende organisaties bijna 14.000 ha bezitten, terwijl de landbouwbedrijven nog 48.000 ha in hun bezit hebben. De totale steun die naar deze groep bedrijven gaat is echter beperkt (3,5%).

Slechts op 3% van de bedrijven bedraagt de vergroeningspremie 200 euro/ha of meer. Minder dan 1% van de bedrijven heeft een vergroeningspremie die meer dan 500 euro/ha bedraagt. De bedrijven met een vergroeningspremie hoger dan 200 euro/ha zijn gemiddeld kleinere bedrijven en hebben in totaal slechts 1,5% van het totaal areaal in handen. Door de hoge gemiddelde vergroeningspremie per hectare gaat relatief veel vergroeningssteun naar deze categorie (5,7%), maar toch blijft het relatieve belang tegenover de totale vergroeningssteun zeer beperkt.

Voor de basisbetaling kan net dezelfde analyse gemaakt worden. Aangezien de vergroeningspremie en de basisbetaling zich constant verhouden t.o.v. elkaar is het weinig zinvol de resultaten hiervan apart te vermelden. Door de grenswaarden in Tabel 16 te vermenigvuldigen met 58/30^e bekomt men de basisbetaling horende bij een bepaalde vergroeningspremie. Het aantal bedrijven en rechten per klasse blijven constant. De steun per klasse zal echter ook met 58/30^e moeten vermenigvuldigd worden.

4.2.3 Relatie vergroeningspremie en vrijstelling vergroeningseisen

De vergroeningspremie heeft als doel de landbouwsector 'groener' te maken. Om de landbouwers aan te zetten tot 'groenere' landbouwpraktijken is deze vergroeningspremie gekoppeld aan drie vergroeningseisen. De drie vergroeningsacties zijn gewasdiversificatie, het behouden van blijvend grasland en de aanleg van ecologisch

focusgebied. De grote lijnen voor de vergroeningacties zijn reeds gekend. Wat de praktische invulling en implementatie betreft, zijn er nog heel wat onduidelijkheden. Op verdere verheldering op dat vlak is het wachten op de gedelegeerde handelingen van de Europese Commissie. Landbouwers krijgen de mogelijkheid om in plaats van deze standaard vergroeningsacties ook equivalente praktijken toe te passen. Deze kunnen bestaan uit agromilieu- en klimaatmaatregelen of certificeringssystemen. Een landbouwer die de 3 vergroeningsacties niet of slechts gedeeltelijk respecteert, of de aangegane equivalentieverbintenis niet volledig naleeft, zal de betaling voor de vergroeningscomponent van directe steun gedeeltelijk of geheel verliezen. Voor zwaardere inbreuken (nog te definiëren) zullen lidstaten bovendien verplicht zijn om een bijkomend deel (nog te definiëren) van de basisbetaling niet uit te betalen.

In kader 3 bevindt zich meer uitleg i.v.m. de drie standaard vergroeningsmaatregelen. De landbouwers zijn verplicht het areaal blijvend grasland, zoals aangegeven in 2015, aan te houden gedurende de hele periode. Dit moet vermijden dat de ecologische voordelen van blijvend grasland verloren gaan bij het scheuren van deze percelen. Gewasdiversificatie legt grenzen op aan het belang van een teelt of teeltgroep binnen het totale bedrijfsplan. De landbouwer wordt verplicht meerdere gewassen aan te houden met minimum- en maximumgrenzen op het percentage dat de teelt inneemt binnen het totaal bedrijfsareaal. Met ecologisch aandachtsgebied wordt areaal bedoeld dat economisch minder of weinig interessant is voor de landbouwer. De landbouwer wordt via deze vergroeningseis verplicht minimum een bepaald percentage van zijn subsidiabele hectares aan te houden als ecologisch aandachtsgebied.

Pas wanneer de landbouwer voldoet aan elke vergroeningseis heeft hij recht op de vergroeningspremie. Onder bepaalde voorwaarden kan de landbouwer echter vrijstelling krijgen voor 1 of meerdere vergroeningseisen. Voor teeltdiversificatie geldt dat alle bedrijven die minder dan 10 ha akkerland hebben een vrijstelling krijgen. Voor ecologisch aandachtsgebied geldt hiervoor een ondergrens van 15 ha akkerland. Zo is het in een aantal gevallen mogelijk dat een bedrijf voor de drie vergroeningseisen vrijgesteld is en dus geen bijkomende acties moet ondernemen om de vergroeningspremie te ontvangen. In Tabel 17 wordt het aantal bedrijven gegeven dat moet voldoen aan de verschillende vergroeningseisen en dit volgens de hoogte van de vergroeningspremie.

Tabel 17: Aantal bedrijven dat moet voldoen aan de vergroeningseisen (blijvend grasland: BG; ecologisch aandachtsgebied: EAG; gewasdiversificatie: GD)

	Totaal bedrijven	Geen	EAG	EAG + GD	BG	EAG+BG	EAG + GD + BG
<50	3.596	1.710	140	258	1.141	120	227
50 - 100	12.130	1.669	433	1.181	3.972	1.158	3.717
100 - 200	8.493	684	189	1.129	1.799	859	3.833
200 - 300	411	71	17	40	171	34	78
300 - 500	175	32	14	9	82	16	22
>500	208	86	6	3	97	9	7
totaal	25.013	4.252 (17%)	799 (3%)	2.620 (10%)	7.262 (29%)	2.196 (9%)	7.884 (32%)

Niet alle bedrijven moeten aan elk van de vergroeningseisen voldoen. Een derde van de bedrijven heeft geen vrijstelling voor vergroening en moet dus aan elke eis voldoen terwijl 1/6de van de bedrijven aan geen enkele eis moet voldoen. Nog eens 30% moet alleen voldoen aan het aanhouden van zijn referentieareaal blijvend grasland, een maatregel die ook in het vorige GLB reeds van kracht was. Op iets minder dan de helft van de bedrijven leidt vergroening bijgevolg niet tot bijkomende maatregelen. Op iets meer dan de helft van de bedrijven (54%) moet minstens een areaal ecologisch focusgebied aangegeven worden terwijl op iets meer dan 40% ook moet voldaan worden aan gewasdiversificatie.

- **Gewasdiversificatie**
 - Landbouwers met een akkerbouwareaal tussen 10 en 30 ha moeten hierop ten minste 2 verschillende gewassen aanhouden op hun akkerbouwareaal. Het hoofdgewas mag niet meer dan 75% innemen. Landbouwers met een akkerbouwareaal van meer dan 30 ha moeten hierop ten minste 3 verschillende gewassen aanhouden. Het hoofdgewas mag niet meer dan 75% innemen terwijl de twee hoofdgewassen samen niet meer dan 95% mogen innemen.
 - Een gewas is gedefinieerd als een teelt van één van de verschillende geslachten gedefinieerd in de botanische gewasclassificatie of een teelt van één van de soorten behorend tot de familie der kruisbloemigen, de nachtschaden of de komkommerachtigen. Ook braakliggend land en grassen of kruidachtige voedergewassen worden als een apart gewas beschouwd. Echter, winterteelten en zomerteelten worden als afzonderlijke gewassen beschouwd, ook al behoren ze tot hetzelfde geslacht.
- **Ecologisch focusgebied**
 - Vanaf 1 januari 2015, dient 5% van het areaal akkerland dat als dusdanig is aangegeven in de verzamelaanvraag, en inclusief het areaal voor de kleine landschapselementen (KLEs) en bufferstroken die aangegeven worden als EAG, ecologische focusgebied te zijn. Deze verplichting geldt enkel indien het totale areaal akkerland van het bedrijf groter is dan 15ha. Dit percentage kan vanaf 2018 naar 7% stijgen, na een evaluatie door de Europese Commissie tegen 31 maart 2017, en op basis van een nieuw wetgevend voorstel.
 - Voorbeelden van ecologisch focusgebied:
 - Braakland
 - Landschapselementen
 - Agro-forestry
 - Korte-omloophout
 - Beboste gebieden
 - Vanggewassen, groenbemesters,...
 - ...
- **Behoud van blijvend grasland**
 - Blijvend grasland omvat zowel grasland en weiland dat voor 5 jaar of langer niet opgenomen is in de teeltrotatie en waar grassen of andere kruidachtige voedergewassen zich spontaan ontwikkelen of ingezaaid zijn.
 - De maatregel bestaat uit twee elementen: 1) een bescherming van blijvend grasland gelegen in milieugevoelige gebieden. Landbouwers mogen het blijvend grasland gelegen in deze gebieden niet omzetten, noch omploegen, en 2) de generieke regeling voor het behoud van het areaal blijvend grasland. De generieke regeling is gebaseerd op de huidige regeling voor het behoud van blijvend grasland onder de randvoorwaarden. Dit betekent dat de lidstaten er voor moeten zorgen dat de verhouding van het areaal blijvend grasland tot het totale landbouwareaal met niet meer dan 5% daalt ten opzichte van de referentie.

Als gekeken wordt naar de hoogte van de vergroeningspremie en de bijhorende inspanning die het bedrijf moet leveren (of anders: de vergroeningseisen waarvoor geen vrijstelling is), valt op dat in de groep van bedrijven waarvoor de vergroeningspremie lager is dan 50 euro/ha relatief meer bedrijven zijn vrijgesteld voor vergroening dan gemiddeld. Zo moet slechts 6% voldoen aan de drie vergroeningseisen en is 80% van deze bedrijven vrijgesteld voor zowel gewasdiversificatie als ecologisch aandachtsgebied. Bedrijven met een hoge vergroeningspremie zijn eveneens vaak vrijgesteld al gaat het hier slechts over een beperkt aantal bedrijven t.o.v. het totaal.

De groep met het minste vrijstelling voor vergroeningseisen zijn de bedrijven met een vergroeningspremie tussen 50 en 100 euro/ha en tussen 100 en 200 euro/ha: respectievelijk 30 en 45% moet voldoen aan alle vergroeningseisen en slechts 14 en 8% is vrijgesteld voor elk van de vergroeningseisen.

4.2.4 Indicatoren voor winnaars / verliezers

Naast de totale herverdeling op sectorniveau en een overzicht van de mate waarin bedrijven kunnen winnen en verliezen, zijn ook de kenmerken van de winnaars/verliezers van belang. Eerst wordt er ingegaan op de verschillen tussen de bedrijfstypes en nadien worden de gemiddelden weergegeven van de 5% sterkste winnaars en de 5% sterkste verliezers.

Tabel 18 geeft de impact weer van het variabel model voor interne convergentie volgens bedrijfstype. Alle bedrijfstypes met rundvee verliezen door de interne convergentie. Het bedrijfstype melkvee verliest hierbij het sterkst. Het verlies bij het variabel model voor interne convergentie bedraagt voor deze bedrijven gemiddeld 635 euro of 4% van de rechtstreekse steun.

De sectoren die in het verleden weinig tot geen directe steun ontvingen, winnen onder het variabel model voor interne convergentie ook aan directe steun. Omdat de herverdeling gebaseerd is op steun per hectare, winnen de bedrijfstypes waarbij grond belangrijk is, meer. Bijvoorbeeld akkerbouwbedrijven behoren hierdoor tot de winnaars (+141 euro/bedrijf). Ook de rechtstreekse steun bij de bedrijfstypes fruit en groenten openlucht neemt met respectievelijk 617 en 1280 euro per bedrijf toe. Deze sterke toename is mogelijk doordat veel van deze bedrijven in het verleden nog geen recht hadden op rechtstreekse steun. Onder het nieuwe systeem behoren zij tot de nieuwe begunstigden. De winst bij de bedrijfstypes groenten onder glas is te verklaren door de aanwezigheid van een aantal hectare groenten open lucht of akkerbouw op het bedrijf, teelt onder glas is immers niet subsidiabel.

Volgens het variabel model is de impact van de interne convergentie op het bedrijfsinkomen eerder klein. De sterkste verliezers zijn hier de bedrijfstypes vleesvee en akkerbouw-vleesvee waar het bedrijfsinkomen daalt met 1,5%.

In

Tabel 19 wordt het verschil in directe steun en bedrijfsinkomen niet vergeleken met het referentiescenario, maar wordt het verschil weergegeven tussen een flat rate scenario en het variabel model. Bij de bedrijfstypes waar er een positief verschil is in directe steun en bedrijfsinkomen, is het flat rate scenario positiever. Een negatief verschil in directe steun en bedrijfsinkomen wijst erop dat het variabel model voor dit bedrijfstype voordeliger is.

In hoofdzaak zijn het de bedrijven met runderen waarvoor een flat rate het meest nadelig is. Zo verliest de melkveehouderij 13% meer aan directe steun bij een flat rate in vergelijking met het variabel scenario. Ook de bedrijfstypes vleesvee en akkerbouw-vleesvee en akkerbouw-melkvee zijn beter af onder het variabel scenario. Bij het bedrijfstype vleesvee zou de keuze voor het flat rate scenario voor een bijkomstige daling van 4% zorgen in het bedrijfsinkomen.

Het bedrijfstype akkerbouw zou echter meer winnen bij een flat rate scenario. Ook de bedrijfstypes die voorheen weinig tot geen directe steun kregen, krijgen minder steun bij het variabel scenario in vergelijking met een flat rate scenario. Dat de toepassing van het variabel scenario voor interne convergentie minder herverdeling met zich meebrengt, wordt hier dus ook duidelijk: de bedrijfstypes die in de huidige situatie veel steun ontvangen verliezen minder onder het variabel scenario. De bedrijven die momenteel weinig tot geen steun ontvangen, krijgen ook minder steun in de toekomst onder een variabel scenario.

Tabel 18: Impact van het variabel scenario ten opzichte van de referentieperiode volgens bedrijfstype, verschil in directe steun en bedrijfsinkomen

	Verschil in directe steun		Verschil in bedrijfsinkomen
	euro	%	euro
akkerbouw	141	1%	0,3%
melkvee	-635	-4%	-1,0%
vleesvee	-409	-3%	-1,5%
gemengd rundvee	-304	-2%	-0,7%
akkerbouw-melkvee	-247	-1%	-0,4%
akkerbouw-vleesvee	-554	-4%	-1,5%
intensieve veehouderij	332	5%	0,7%
veeteelt combinaties	-243	-2%	-0,4%
gewascombinaties	535	6%	1,5%
groenten openlucht	617	23%	1,2%
boomkwekerij en sierteelt openlucht	125	226%	0,1%
teelt onder glas	128	67%	0,2%
fruit	1280	84%	2,1%

Tabel 19: Impact van het flat rate scenario ten opzichte van het Iers scenario volgens bedrijfstype, verschil in directe steun en bedrijfsinkomen

	Verschil in directe steun		Verschil in bedrijfsinkomen
	euro	%	%
akkerbouw	834	7%	2%
melkvee	-1886	-13%	-3%
rundvee	-1125	-9%	-4%
gemengd rundvee	-550	-4%	-1%
akkerbouw-melkvee	-1207	-6%	-2%
akkerbouw-rundvee	-1286	-10%	-3%
intensieve veehouderij	449	7%	1%
veeteelt combinaties	-789	-6%	-1%
gewascombinaties	1681	17%	5%
groenten openlucht	1790	54%	3%
boomkwekerij en sierteelt openlucht	396	220%	0%
teelt onder glas	418	131%	1%
fruit	3140	112%	5%

Binnen de bedrijfstypes zijn er ook nog verschillen tussen de bedrijven. Zo zijn er steeds bedrijven die meer verliezen of winnen dan anderen. De eigenschappen van de bedrijven die het sterkst winnen of verliezen worden weergegeven in Tabel 20 en Tabel 21.

Tabel 20: Eigenschappen van bedrijven die het meest verliezen door interne convergentie volgens het variabel model (*)

5% met grootste negatieve impact			Populatie		
	Aantal bedrijven	Percentage bedrijfstype t.o.v. totaal aantal verliezers (1)	Percentage sterke verliezers t.o.v. aantal bedrijfstype binnen populatie (2)	Aantal bedrijven	Percentage bedrijfstype t.o.v. totale populatie (3)
bedrijven met een bedrijfsleider > 65 jaar	32	2,4	0,7	4.547	16,8
landbouwers < 40 jaar	448	33,0	9,4	4.744	17,5
rechtsvorm	333	24,5	10,3	3.221	11,9
bedrijven met...					
ontkoppelde vlaspremie	28	2,1	46,7	60	0,2
ontkoppelde kalverpremie	227	16,7	82,2	276	1,0
speciale toeslagrechten	86	6,3	56,6	152	0,6
zoogkoeienrechten	242	17,8	4,3	5.622	20,7
melkkoeien	675	49,7	12,7	5.335	19,7
zoogkoeien	290	21,4	6,0	4.869	17,9
slachtkalveren (>50)	206	15,2	77,2	267	1,0
fruit	38	2,8	1,9	2.053	7,6
groenten	184	13,5	4,1	4.532	16,7
aardappelen	410	30,2	5,0	8.125	29,9
vlas	39	2,9	14,4	270	1,0

(*) Hoe interpreteren: (1) geeft het percentage van bedrijven binnen de groep sterkste verliezers die voldoen aan een bepaald kenmerk. (3) geeft hetzelfde weer maar dan binnen de totale populatie. De eerste rij geeft bijvoorbeeld weer dat 2,4% van de groep 'sterkste verliezers' voldoet aan het kenmerk 'bedrijven met een bedrijfsleider > 65 jaar'. (2) geeft dan het percentage bedrijven met een bepaald bedrijfstype dat bij de groep 'sterkste verliezers' behoort. Zo behoort 0,7% van de bedrijven met het kenmerk 'bedrijven met een bedrijfsleider > 65 jaar' tot de sterkste verliezers. Of een groep oververtegenwoordigd is, kan bepaald worden door (1) en (3) te vergelijken. Als het percentage in (1) veel hoger is dan in (3) dan is het kenmerk nadelig. Zo blijkt bijvoorbeeld dat bedrijven met meer dan 50 slachtkalveren maar 1% van de populatie landbouwbedrijven uitmaakt terwijl in de groep '5% sterkste verliezers' 15,2% van de bedrijven voldoet aan dit kenmerk. Voor de interpretatie van kolom (2) moet het percentage vergeleken worden met 5%. Is het percentage hoger dan 5% dan betekent dit dat procentueel gezien meer bedrijven met dat kenmerk in de groep verliezers zit. Zo blijkt bijvoorbeeld dat van alle bedrijven met meer dan 50 slachtkalveren 77,2% bij de sterkste verliezers zit.

Tabel 21: Eigenschappen van bedrijven die het meest winnen door interne convergentie volgens het variabel model (*)

5% met grootste positieve impact			Populatie		
	Aantal bedrijven	Percentage bedrijfstype t.o.v. totaal aantal verliezers (1)	Percentage sterke verliezers t.o.v. aantal bedrijfstype binnen populatie (2)	Aantal bedrijven	Percentage bedrijfstype t.o.v. totale populatie (3)
bedrijven met een bedrijfsleider > 65 jaar	48	3,5	1,1	4.547	16,8
landbouwers < 40 jaar	366	27,0	7,7	4.744	17,5
rechtsvorm	385	28,4	12,0	3.221	11,9
bedrijven met...					
ontkoppelde vlaspremie	0	0,0	0,0	60	0,2
ontkoppelde kalverpremie	0	0,0	0,0	276	1,0
speciale toeslagrechten	4	0,3	2,6	152	0,6
zoogkoeienrechten	212	15,6	3,8	5.622	20,7
melkkoeien	82	6,0	1,5	5.335	19,7
zoogkoeien	217	16,0	4,5	4.869	17,9
slachtkalveren (>50)	n.b.	n.b.	n.b.	267	1,0
fruit	377	27,8	18,4	2.053	7,6
groenten	523	38,5	11,5	4.532	16,7
aardappelen	595	43,8	7,3	8.125	29,9
vlas	n.b.	n.b.	n.b.	270	1,0

(*) Hoe interpreteren: (1) geeft het percentage van bedrijven binnen de groep sterkste winnaars die voldoen aan een bepaald kenmerk. (3) geeft hetzelfde weer maar dan binnen de totale populatie. De eerste rij geeft bijvoorbeeld weer dat 3,5% van de groep 'sterkste winnaars' voldoet aan het kenmerk 'bedrijven met een bedrijfsleider > 65 jaar'. (2) geeft dan het percentage bedrijven met een bepaald bedrijfstype dat bij de groep 'sterkste winnaars' behoort. Zo behoort 1,1% van de bedrijven met het kenmerk 'bedrijven met een bedrijfsleider > 65 jaar' tot de sterkste winnaars. Of een groep oververtegenwoordigd is, kan bepaald worden door (1) en (3) te vergelijken. Als het percentage in (1) veel hoger is dan in (3) dan is het kenmerk voordelig. Zo blijkt bijvoorbeeld dat bedrijven met groenten 16,7% van de populatie landbouwbedrijven uitmaakt terwijl in de groep '5% sterkste winnaars' 38,5% van de bedrijven voldoet aan dit kenmerk. Voor de interpretatie van (2) moet het percentage vergeleken worden met 5%. Is het percentage hoger dan 5% dan betekent dit dat procentueel gezien meer bedrijven met dat kenmerk in de groep winnaars zit. Zo blijkt bijvoorbeeld dat van alle bedrijven met fruit in hun teeltplan 18,4% bij de sterkste winnaars zit.

Indien het percentage in kolom (1) groter is dan dat in kolom (3) of het percentage in kolom (2) groter is dan 5%, dan zijn bedrijven met dat kenmerk oververtegenwoordigd bij de verliezers. De resultaten in de tabel 'verliezers' leren dat bedrijfsleiders ouder dan 65 minder vaak bij de sterkste verliezers behoren: slechts 0,7% van hen behoort tot de 5% sterkste verliezers. Rechtsvormen en landbouwers onder de 40 jaar zijn daarentegen sterker vertegenwoordigd: 10% van de rechtsvormen en 9% van de jonge starters behoort bij de sterkste verliezers.

Ook de sectoren waarvan een premie recent is ontkoppeld, behoren vaker tot de sterkste verliezers. Zo valt op dat bijna de helft van de bedrijven met een ontkoppelde vlaspremie tot de 5% sterkste verliezers behoren. Voor de bedrijven met een ontkoppelde slachtpremie kalveren bedraagt dit 82%. Van de 5% sterkste verliezers heeft ruim 1/6^e van de bedrijven een ontkoppelde premie slachtkalveren. De slachtkalverbedrijven zijn immers meestal sterk gespecialiseerde bedrijven met slechts weinig of geen grond. Bij ontkoppeling hebben deze bedrijven in de meeste gevallen speciale toeslagrechten (indien geen of zeer weinig grond) of gewone toeslagrechten met een hoge waarde ontvangen.

Bedrijven met speciale toeslagrechten (bedrijven waarbij premies zijn ontkoppeld maar die zelf geen subsidiabele hectaren hadden) bevinden zich voor meer dan de helft bij de 5% sterkste verliezers. Vaak hebben deze bedrijven weinig of geen grond waardoor de landbouwer na interne convergentie niets ontvangt (als hij geen grond heeft) of op zijn minst sterk moet inleveren door de hoge premie per hectare.

Een andere sprekend resultaat is de verdeling van de bedrijven met melkvee. De helft van de 5% sterkste verliezers bezit melkvee terwijl slechts 20% van de Vlaamse bedrijven melkvee heeft. Van de melkveebedrijven zelf bevindt bijna 13% van de bedrijven zich bij de sterkste verliezers. Ook de bedrijven met zoogkoeien bevinden zich relatief vaker bij de sterkste verliezers: 21% van de sterke verliezers heeft zoogkoeien tegenover 18% in de hele populatie.

Wat teelten betreft, zijn enkel bedrijven met vlas oververtegenwoordigd bij de sterke verliezers: 14,4% van deze bedrijven bevindt zich bij de 5% sterkste verliezers.

Wat de winnaars betreft, blijkt ook hier dat de bedrijven met een bedrijfsleider ouder dan 65 (1,1%) minder frequent voorkomen en de landbouwers jonger dan 40 jaar (7,7%) en rechtsvormen (12,0%) meer frequent voorkomen.

Bedrijven met een ontkoppelde premie slachtkalveren en vlas komen niet voor in de groep 'sterkste winnaars'. Bedrijven met speciale toeslagrechten komen wel voor in de groep, zij het zeer beperkt (2,6%). Bedrijven met melkkoeien (1,5%) en zoogkoeien (4,5%) behoren ook minder vaak bij de sterkste winnaars. De bedrijven die het meest voorkomen in de groep van sterkste winnaars zijn de bedrijven met groenten (11,5%) en/of fruit (18,5%) in het teeltplan. Deze bedrijven vormen namelijk de nieuwe begunstigden.

Samengevat blijkt dat bedrijven met een oudere bedrijfsleider minder extreem beïnvloed worden door de interne convergentie: ze behoren zowel minder vaak bij de sterkste verliezers als bij de sterkste winnaars. Dit is anders bij de bedrijven waarvan de bedrijfsleider jonger dan 40 jaar is en bij de rechtsvormen, die wel oververtegenwoordigd zijn in beide groepen. De bedrijven die vaak bij de groep 'sterkste verliezers' zitten en ondervertegenwoordigd zijn bij de groep 'sterkste winnaars' zijn de bedrijven met een ontkoppelde premie (vlas en slachtkalveren) en de bedrijven met melkvee en in mindere mate ook bedrijven met zoogkoeien. Omgekeerd blijken bedrijven met groenten, fruit en/of aardappelen vaker terug te vinden zijn in de groep met sterkste winnaars.

Daar waar tot nu toe naar het voorkomen van een kenmerk gekeken werd, worden in Tabel 22 de gemiddelden weergegeven van de 5% sterkste winnaars en 5% sterkste verliezers. Bovendien is nagegaan of beide groepen significant van elkaar verschillen en is nagegaan of de 5% sterkste verliezers significant verschillen van de rest van de populatie. De indeling van de bedrijven in de verschillende groepen is gebaseerd op de impact op bedrijfsniveau door de interne convergentie (euro/bedrijf).

Tabel 22: Kenmerken van de 5% sterkste winnaars & verliezers door interne convergentie volgens het variabel model (euro/bedrijf)

Bedrijfskenmerk	5% met grootste positieve impact	5% met grootste negatieve impact	Rest-groep (90%)	Significantie winnaars-verliezers	Significantie verliezers-rest populatie
gemiddelde bedrijfsoppervlakte (ha)	64	49	22	0,1194	<0,0001
gemiddelde pijler I steun 2012 (euro/bedrijf)	10.728	37.695	9.626	<0,0001	<0,0001
gemiddelde zoogkoeienpremie 2012 (euro/bedrijf)	1.661	1.985	1.181	0,1459	<0,0001
gemiddelde steun via speciale en gewone toeslagrechten 2012 (euro/bedrijf)	9.067	35.769	8.445	<0,0001	<0,0001
gemiddelde steun via speciale toeslagrechten 2012 (euro/bedrijf)	38	1.113	5	<0,0001	<0,0001
gemiddeld melkquotum (l/bedrijf)	322.419	687.064	300.132	<0,0001	<0,0001
gemiddelde melkproductie (l/bedrijf)	320.874	721.768	288.156	<0,0001	<0,0001
gemiddeld aantal speciale toeslagrechten	0,01	0,05	0,00	<0,0001	<0,0001
gemiddeld aantal zoogkoeienrechten	7,28	8,88	5,18	0,1111	<0,0001
gemiddelde melkproductiviteit (l/koe/jaar)	6.522	8.945	7.696	<0,0001	<0,0001
gemiddelde melkintensiteit (l/ha)	3.885	13.439	8.014	<0,0001	<0,0001
gemiddelde aantal runderen per ha (aantal/ha) ⁽¹⁾	0,58	1,47	1,02	<0,0001	<0,0001
gemiddeld percentage akkerbouw t.o.v. bedrijfsareaal (%)	44	35	50	<0,0001	<0,0001
gemiddeld percentage tuinbouw t.o.v. bedrijfsareaal (%)	56	13	40	<0,0001	<0,0001
gemiddeld percentage voedergewassen t.o.v. bedrijfsareaal (%)	27	58	41	<0,0001	<0,0001
gemiddelde steun via toeslagrechten per ha (€/ha)	134	1.642	358	<0,0001	<0,0001
gemiddeld aantal toeslagrechten per ha (rechten/ha)	0,33	0,95	0,74	<0,0001	0,0003
gemiddelde leeftijd (jaar)	46	45	53	0,0023	<0,0001
gemiddeld aantal zoogkoeien	29	28	16	0,7543	<0,0001
gemiddeld aantal melkkoeien	42	83	40	<0,0001	<0,0001
gemiddeld aantal mestkalveren	11	156	7	<0,0001	<0,0001
gemiddeld areaal vlas (ha)	2	45	6	0,001	0,0025

(1) Jongvee niet meegerekend

De resultaten in deze tabel tonen aan de 5% sterkste verliezers op een groot aantal kenmerken significant verschillen van de 5% sterkste winnaars. In een aantal gevallen is er geen significant verschil tussen beiden maar verschillen de 5% sterkste verliezers dan weer wel significant van de rest van de populatie (90% andere

bedrijven). De 5% sterkste verliezers zijn voor bijna elk kenmerk significant verschillend van de rest van de populatie.

Aangezien het selectie criterium gebaseerd is op de impact per bedrijf (euro/bedrijf) en de interne convergentie geregeld wordt op hectareniveau, is het niet onlogisch dat de 5% sterkste verliezers over significant meer grond beschikken dan de rest van de populatie. Bij hen zal een 'normaal' verlies per hectare immers sneller leiden tot een sterker verlies op bedrijfsniveau.

Algemeen kunnen uit de tabel 4 belangrijke conclusies getrokken worden. Ten eerste valt op dat de 5% bedrijven met de meest negatieve impact momenteel meer rechtstreekse steun krijgen per bedrijf: dit geldt zowel voor de steun via speciale als gewone toeslagrechten als voor de zoekkoeienpremie. Bij de verliezende bedrijven is de gemiddelde steun via toeslagrechten per hectare significant hoger en is ook de verhouding aantal toeslagrechten/aantal hectare hoger. Bij de winnaars is het net omgekeerd: daar is zowel de verhouding aantal toeslagrechten/aantal hectares zeer laag en ook de gemiddelde waarde via toeslagrechten per hectare is veel lager.

Een tweede vaststelling is dat vooral de grotere melkveebedrijven zich binnen de groep verliezers bevinden, zowel wat aantal geproduceerde liters melk betreft als het aantal melkkoeien. Bovendien hebben die een significant productievere veestapel (melkproductie per koe) en een hogere productie-intensiteit (melkproductie per ha). Dit is te verklaren door de sterke historische link van de huidige steun waarbij in het verleden o.a. steun werd gegeven per liter melk (melkpremie). Na de ontkoppeling van de melkpremie bleef de link behouden omdat het totale steunbedrag verdeeld werd over de beschikbare hectares op het bedrijf. Bedrijven met een hoge melkproductie per hectare zullen dus hogere toeslagrechten hebben dan bedrijven met een lagere melkproductie per hectare. Hiermee samenhangend blijkt dat het belang van voedergewassen binnen de groep sterkste verliezers significant hoger is.

Een derde vaststelling is het belang van activiteiten waarvan de premie in 2012 ontkoppeld is. Zowel het aantal slachtkalveren als het areaal vlas is significant hoger bij de groep 'sterke verliezers'. Ook de via speciale toeslagrechten verkregen steun ligt gemiddeld hoger bij de sterke verliezers.

Als laatste blijkt ook de verschuiving van de Pijler I-middelen van de dierlijke sector naar de plantaardige sector. De verliezers hebben bijvoorbeeld een lager gemiddeld aantal runderen per hectare. Bij de winnaars is dan het belang van zowel akkerbouwteelten als tuinbouwteelten significant hoger. Ook dit is te verklaren doordat de melkveehouderij in het verleden relatief sterk ondersteund werd en dus bedrijven met voedergewassen doorgaans toeslagrechten met een hoge waarde hebben. Tuinbouw daarentegen werd in het verleden niet gesubsidieerd terwijl akkerbouw voor slechts een aantal teelten wel gesubsidieerd werd (suikerbieten, granen).

Algemeen zijn niet alleen meer bedrijven met melkvee, speciale toeslagrechten, slachtkalveren of vlas terug te vinden bij de verliezers (Tabel 20), maar zijn dit binnen die groep bedrijven tevens de grotere (Tabel 22).

5 IMPACT PREMIE JONGE STARTERS

Naast een eventuele gekoppelde steun, de vergroeningspremie en de basisbetaling, kan een deel van het Pijler I-budget (maximaal 2%) gebruikt worden voor een extra ondersteuning voor jonge starters met als doel de continuïteit van de landbouwsector te vrijwaren door extra te ondersteunen in de meest kwetsbare periode van een landbouwersloopbaan.

In het volgende deel worden eerst de gebruikte veronderstellingen overlopen rond de definitie van jonge starter en de manier waarop de premie wordt uitbetaald.

5.1 Gebruikte definities

Een landbouwer of landbouwbedrijf dient aan twee voorwaarden te voldoen alvorens aanzien te worden als een jonge starter of bedrijf met een jonge bedrijfsleider:

- Op het moment van indienen van de perceelsregistratie moet minstens één van de bedrijfsleiders jonger of gelijk aan 40 jaar zijn;
- Op het moment van indienen van de perceelsregistratie mag het bedrijf maximaal 5 jaar ervoor gestart zijn.

Deze definitie staat op dit ogenblik nog niet volledig vast. Zo is het mogelijk dat Europa oplegt dat alle bedrijfsleiders jonger of gelijk aan 40 jaar moeten zijn. Dit zal in hoofdzaak implicaties hebben voor de rechtsvormen waarbij vaak meerdere bedrijfsleiders voorkomen.

Voor de uitbetaling van de premie over de begunstigten heeft een lidstaat de keuze om de jongerenpremie ofwel uit te betalen via een vaste bedrijfspremie (hierbij krijgt elk bedrijf met een jonge bedrijfsleider een vast bedrag ongeacht de bedrijfsgrootte) ofwel via een hectarepremie waarbij de jonge starter voor elke aangegeven hectare een vaste premie krijgt.

In deze studie wordt ervan uitgegaan dat de premie in de vorm van een hectarepremie uitbetaald wordt.

5.2 Hoogte premie jonge starters

De hoogte van de premie wordt bepaald door 3 factoren: 1) het aantal bedrijven dat in aanmerking komt voor een premie 'jonge starters', 2) het aantal subsidiabele hectaren op deze bedrijven en 3) een bovengrens die opgelegd wordt door Europa.

Het aantal bedrijven dat aanspraak maakt op de premie jonge starters hangt af van de gehanteerde definitie (Tabel 23).

Tabel 23: Overzicht van de landbouwerspopulatie volgens leeftijd en startdatum (*)

Startdatum / leeftijd jongste landbouwer		<=40 jaar	> 40 jaar
minder dan 5 jaar geleden	aantal bedrijven	1.300	1.130
	bedrijfsareaal (ha)	46.568	26.894
meer dan 5 jaar geleden	aantal bedrijven	3.220	18.936
	bedrijfsareaal (ha)	110.650	447.263

(*) voor 426 bedrijven is de leeftijd van de bedrijfsleider niet gekend

In 2011 waren er 4.520 bedrijven met minstens één bedrijfsleider jonger dan 40 jaar. Het totaal areaal bedroeg 157.218 ha (ongeveer een kwart van het totaal subsidiabel areaal in Vlaanderen). Tegelijk waren 2.430 bedrijven gestart binnen de laatste 5 jaar. Op deze bedrijven bedroeg het totaal areaal 73.462 ha. Volgens de

definitie van jonge landbouwers, waarbij aan beide voorwaarden dient voldaan te zijn, zijn er 1.300 bedrijven die daaraan voldoen, samen goed voor een areaal van 46.568 ha.

Voor het bepalen van de hoogte van de premie voor jonge starters legt Europa twee berekeningswijzen op, waarvan de meest beperkende moet gekozen worden:

- 1) De premie jonge starters mag maximaal 25% bedragen van de gemiddelde Pijler I-betaling voor flexibiliteit, i.e. voor de 10% aftrek van de transfer naar Pijler II⁵ per hectare in de lidstaat;
- 2) Het budget jonge starters mag maximaal 2% bedragen van het totaal Pijler I-budget na flexibiliteit, i.e. na aftrek van 10% transfer naar Pijler II.

Het resultaat wordt weergegeven in Tabel 24. Wat opvalt is dat de eerste beperking in 2014, 2015 en 2016 het meest beperkend is en dat het vanaf 2017 de tweede beperking is die de uiteindelijke premie bepaalt. De tweede beperking wordt pas bepalend vanaf het moment waarop de flexibiliteit 10% bedraagt. De premie jonge starters bedraagt vanaf 2019 daardoor 90 euro/ha.

Tabel 24: Bepalen premie jonge starters periode 2015-2019

	PI-budget (voor flexibiliteit) (€)	Premie (€/ha) volgens definitie 1	PI-budget (na flexibiliteit) (€)	Premie (€/ha) volgens definitie 2	Premie (€/ha)
2014	250,75	97,89	250,75	107,69	97,89
2015	247,08	96,46	234,72	100,81	96,46
2016	243,41	95,03	225,16	96,70	95,03
2017	239,75	93,60	215,77	92,67	92,67
2018	236,31	92,25	212,68	91,34	91,34
2019	232,88	90,91	209,59	90,01	90,01

De hoogte van de premie hangt echter sterk af van het totaal aangegeven areaal op bedrijven met een jonge starter. Zowel het aantal jonge starters als het aantal hectaren op deze bedrijven is moeilijk op voorhand in te schatten. Dit maakt het moeilijk een juiste inschatting te maken van de exacte premie.

Een ander belangrijke vaststelling is het feit dat met het huidig areaal bij jonge landbouwers, de enveloppe voor jonge starters (2% van de enveloppe rechtstreekse steun) in de eerste jaren van het nieuwe GLB niet volledig benut zal kunnen worden. Tot zolang de eerste beperking de meest beperkende blijft, zal er een onderbenutting plaatsvinden. Wanneer het areaal bij jonge starters stijgt, zal dan ook de benutting van de enveloppe stijgen. Ook vanaf 2017, wanneer op basis van onze assumpties, de 2^e beperking het meest beperkend wordt, bestaat er gevaar voor onderbenutting van de enveloppe voor jonge starters. Zo zal in 2019 zelfs bij een lichte daling van het areaal bij jonge starters (onder 46.100 ha) de 2^e beperking niet meer beperkend zijn en zal er dus een onderbenutting van de enveloppe zijn.

5.3 Impact premie jonge starters

Het totaal budget voor jonge starters wordt verdeeld over 46.568 rechten en over 1.300 bedrijven. In 2019 zal voor elk recht 90 euro betaald worden. Een jonge starter met een bedrijf van 40 ha, zal de eerste 5 jaar hiervoor 3.600 euro extra ontvangen tegenover een gelijkaardig maar al langer bestaand bedrijf. Hoe de

⁵ Pijler I budget volgens annex II

premie verdeeld wordt over de verschillende bedrijven en het aandeel van de premie binnen de totale steun via toeslagrechten wordt gegeven in Tabel 25.

Tabel 25: Impact premie jonge starters in 2019

Grootte-klasse (ha)	Aantal bedrijven	Totale oppervlakte (ha)	Steun via toeslagrechten 2012 (€)	Basisbetaling + vergroeningspremie 2019 (€)	Premie jonge starters(€)	Totale steun via toeslagrechten 2019 (€)
< 5	141	363	147.678	116.304	32.668	148.972
5 - 10	151	1.124	263.689	241.556	101.134	342.689
10 - 25	289	5.046	1.598.738	1.317.662	454.187	1.771.849
25 - 50	370	13.665	5.117.839	4.013.107	1.230.039	5.243.146
> 50	349	26.371	10.353.733	7.995.998	2.373.753	10.369.751
Totaal	1.300	46.568	17.481.678	13.684.627	4.191.781	17.876.408

Meer dan de helft van de rechten en dus van de premie jonge starters bevindt zich op de bedrijven met een oppervlakte groter dan 50 ha en 86% bevindt zich op bedrijven groter dan 25 ha.

Het belang van de premie jonge starters op deze bedrijven is zeer groot. Zowel voor de jonge starters met veel grond als met weinig grond vormt de premie een aanzienlijk deel van de totale steun via toeslagrechten. Over alle bedrijven heen blijkt dat de premie jonge starters goed is voor ongeveer een kwart van de totale steun via betalingsrechten in 2019. De premie vangt de negatieve impact van de budgetdaling voor jonge landbouwers op zodat over alle bedrijven met een jonge landbouwer heen, de impact van het nieuwe GLB positief is. De premie kan echter niet verhinderen dat de totale impact van het nieuwe GLB voor een aantal jonge starters negatief blijft.

Binnen de groep jonge starters valt op dat de grotere bedrijven (>50 ha) sterk moeten inleveren door de budgetdaling en de interne convergentie (-22,8%) terwijl de kleinere bedrijven (5-10 ha) minder moeten inleveren (-8,3%). De premie jonge starters zorgt ervoor dat de grotere bedrijven ongeveer op eenzelfde bedrag recht hebben als ervoor (+0,2%) maar dat de bedrijven tussen 5-10 ha er wel sterk op vooruit gaan onder het nieuwe GLB (+30%).

6 GEKOPPELDE STEUN

De basisbetaling, de vergroeningspremie en de premie voor jonge starters zijn drie premies die uitbetaald worden per hectare en zijn alledrie ontkoppelde premies. Daarnaast heeft de lidstaat de mogelijkheid een deel van het Pijler I-budget te reserveren voor gekoppelde steun waarbij de steun slechts uitbetaald wordt wanneer een bedrijf kan bewijzen de teelt of diersoort te hebben waarvoor de gekoppelde steun voorzien is. De wijze van toekenning van de steun per bedrijf kan diverse vormen aannemen: bijvoorbeeld via het activeren van quota/rechten (huidige zoogkoeienpremie) of een bedrag per dierplaats (vroegere slachtpremie kalveren) of een bedrag per ton of per ha (vroegere verwerkingspremie vlas).

Momenteel wordt in Vlaanderen nog enkel een gekoppelde steun voor de zoogkoeienhouderij uitbetaald. De slachtpremie kalveren en de vlaspremie zijn sinds 2012 ontkoppeld. Om van de gekoppelde steun voor de zoogkoeienhouderij te genieten, moet een bedrijf een zoogkoeienquotum hebben dat geactiveerd wordt via het houden van zoogkoeien of vaarzen. Naast de huidige manier van gekoppelde steun, zijn andere mogelijke manieren van koppeling mogelijk. Zo is een koppeling op basis van zoogkoeien i.p.v. zoogkoeienquotum mogelijk of kan er een minimum aantal quotum of dieren opgelegd worden. Vrints & Deuninck (2012) onderzochten verschillende scenario's met als belangrijkste variabelen de manier waarop de gekoppelde steun verdeeld wordt en het percentage van de rechtstreekse steun dat naar gekoppelde steun gaat.

Onder het nieuwe GLB blijft de mogelijkheid voor gekoppelde steun behouden. Maximaal 13% van de totale rechtstreekse steun kan naar gekoppelde steun gaan. Hieraan zijn een aantal voorwaarden verbonden en mits expliciete toestemming van de Europese commissie kan meer dan 13% voorzien worden voor gekoppelde steun. Binnen deze studie wordt dan ook verondersteld dat de gekoppelde premie voor de zoogkoeienhouderij behouden blijft en het budget 10% van de totale rechtstreekse steun zal bedragen. Er wordt ook verondersteld dat de quota (en dus premies) op eenzelfde manier toegekend worden en bijgevolg enkel de budgetdaling een impact zal hebben op de gekoppelde premie per bedrijf. Voor een overzicht van andere mogelijke toekenningswijzen zie Vrints & Deuninck (2012).

De impact van het lagere beschikbare budget voor gekoppelde steun is reeds besproken in hoofdstuk 2 van deel 'beleidsanalyse' (p. 19 - 20). De waarde van elk recht daalt van 227 euro naar 164 euro. Dit is een daling van 63 euro of 27,8%.

7 GEZAMENLIJKE IMPACT GLB-HERVORMING

Tot nu toe is de individuele impact van elke beleidsmaatregel berekend: budgetdaling/verdeling budget, interne convergentie, premie voor jonge starters en gekoppelde steun. Om een zicht te hebben over hoe de diverse hervormingen zich tot elkaar verhouden, is het ook zinvol om een impactanalyse van de totale hervorming te doen. Zo kan het immers zijn dat de grote verliezers bij de hervorming van de gekoppelde steun, net de grote winnaars bij interne convergentie zijn of integendeel ook bij interne convergentie sterk verliezen. Daarom is het belangrijk elk van de individuele effecten samen te brengen om te kijken wat de gezamenlijke impact is van de totale GLB-hervorming.

7.1 Gezamenlijke impact bij gemaakte veronderstellingen

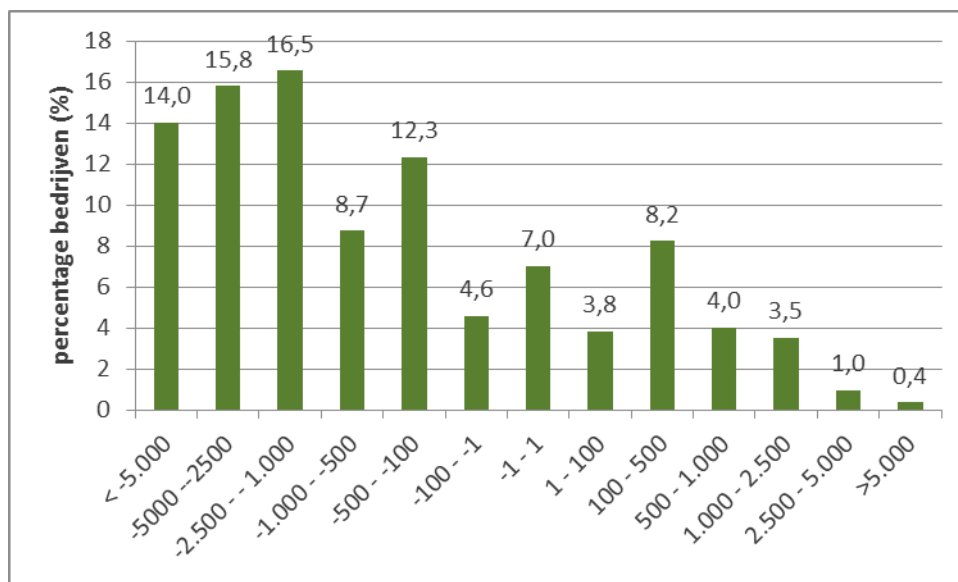
De gezamenlijke impact bestaat uit:

- De impact van het beschikbare Pijler I-budget en de verdeling over enveloppes;
- De impact van het aantal begunstigden en subsidiabele teelten;
- De impact van het model voor interne convergentie;
- De impact van de premie jonge starters;
- De impact van de gekoppelde steun.

Hierbij wordt de steun die landbouwers in 2019 (eindjaar van het nieuwe GLB) krijgen, vergeleken met wat de landbouwers in 2012 ontvangen. De impact van de algemene budgetdaling zorgt ervoor dat elke landbouwer in principe moet inleveren. Toch kan het interne convergentieproces en de premie jonge starters ervoor zorgen dat de verliezen voor een aantal landbouwers beperkt zijn of zelfs omgebogen worden tot een hogere steun. Ook de landbouwers die in het vorige GLB geen recht op steun hadden maar onder het nieuwe wel, behoren bij de groep die winnen bij het GLB-hervorming.

7.1.1 Verlies/winst op bedrijfsniveau

Een verdeling van het aantal bedrijven volgens de grootte van het verlies/winst is weergegeven in Figuur 11.



Figuur 11: Verdeling bedrijven volgens impact totale GLB-hervorming (situatie 2019 t.o.v. 2012)

In het jaar 2019 is het beschikbare budget, ongeacht elke andere beleidsmaatregel, sowieso al fors lager dan het beschikbaar budget in 2012. Dit leidt ertoe dat de meeste bedrijven al sterk zullen verliezen. De interne convergentie van de ontkoppelde steun zal op een aantal bedrijven leiden tot meer verliezen terwijl andere bedrijven een deel van hun verlies als gevolg van het afgenomen budget gecompenseerd zien.

Doordat ieder bedrijf start met de (negatieve) gevolgen van de algemene budgetdaling is het niet onlogisch dat het overgrote deel van de bedrijven zal inleveren onder het nieuwe GLB: 2/3^e van de bedrijven verliest meer dan 100 euro door de GLB-hervorming. Voor 30% van alle bedrijven (8.000 bedrijven) zal de premie in 2019 meer dan 2.500 euro lager zijn dan in 2012. Voor nog eens 4.500 bedrijven zal het verlies zich tussen 1.000 en 2.500 euro situeren. Voor 15% van de bedrijven is de impact van het nieuwe GLB minimaal: deze verliezen of winnen maximaal 100 euro. Op deze bedrijven is de positieve impact van interne convergentie en de eventuele premie voor jonge starters zo goed als gelijk aan de negatieve impact van de budgetdaling.

Slechts 17% van de bedrijven wint meer dan 100 euro onder het nieuwe GLB. Het gaat hier bijvoorbeeld om de nieuwe begunstigden, bedrijven die voldoen aan de voorwaarde van jonge starter of bedrijven die in het verleden slechts weinig steun per hectare kregen. Bedrijven die meer dan 2.500 euro winnen bij het GLB zijn eerder zeldzaam, in totaal gaat het om 364 bedrijven.

7.1.2 Classificatie winnaars/verliezers

Tabel 26 geeft het verschil in directe steun en bedrijfsinkomen weer ten opzichte van de referentiesituatie. Omwille van de budgetdaling verliezen de meeste bedrijfstypes aan steun. In combinatie met de interne convergentie is het verlies nog groter en het grootst voor de bedrijven met runderen.

Tabel 26: Analyses van de impact GLB-hervorming volgens bedrijfstype ten opzichte van het referentiescenario, verschil in directe steun en bedrijfsinkomen

	Verschil in directe steun		Bedrijfsinkomen (%)
	euro	%	
akkerbouw	-3.140	-20%	-7%
melkvee	-4.589	-23%	-7%
vleesvee	-6.001	-24%	-22%
gemengd rundvee	-4.923	-22%	-11%
akkerbouw-melkvee	-6.492	-24%	-10%
akkerbouw-vleesvee	-5.089	-23%	-13%
intensieve veehouderij	-1.729	-19%	-4%
veeteelt combinaties	-4.198	-21%	-6%
gewascombinaties	-1.898	-14%	-5%
groenten openlucht	-262	-7%	-0,5%
boomkwekerij en sierteelt openlucht	110	157%	0,1%
teelt onder glas	132	54%	0,2%
fruit	1.047	54%	2%

De bedrijfstypes melkvee, rundvee en akkerbouw-rundvee verliezen bijna één vierde van de directe steun. In absolute getallen betekent dit dat de bedrijven gemiddeld tussen de 4.500 en 6.000 euro minder directe steun ontvangen. De gezamenlijke impact van de GLB-hervorming zorgt voor 22% minder bedrijfsinkomen bij de vleesveehouderij. De akkerbouw verliest ongeveer 20% van de directe steun en 7% van het bedrijfsinkomen. Bij de intensieve veehouderij zorgt de interne convergentie ervoor dat deze net iets minder verliest dan wanneer er enkel een budgetdaling zou zijn. In de tuinbouw was het verlies als gevolg van de budgetdaling beperkt doordat die bedrijven historisch gezien weinig of geen rechtstreekse steun ontvingen. Voor die bedrijfstypes en dan vooral voor de fruitteelt en de groenten in open lucht wordt het verlies ten gevolge van de

budgetdaling bijkomend beperkt door de interne convergentie. De fruitteelt wint uiteindelijk zelfs ongeveer 1.000 euro per bedrijf. De boomkwekerijen en de sierteelt in openlucht winnen sterk in procentuele cijfers (+157%), maar in absolute termen is de winst in directe steun en de impact op hun bedrijfsinkomen zeer gering.

De impact van de GLB-hervorming verschilt sterk, niet alleen tussen maar tevens binnen bedrijfstypes. Daarom is voor de bedrijfstypes akkerbouw, melkvee en vleesvee een onderscheid gemaakt tussen de 25% bedrijven voor wie de hervormingen het meest negatief zijn en de 25% bedrijven voor wie de hervormingen het positiefst, of minst negatief, zijn. De resultaten daarvan worden weergegeven in Tabel 27.

Bij de akkerbouw valt op dat de 25% bedrijven die er het beste uitkomen een positieve impact ondervinden van de hervorming van het GLB. Gemiddeld gezien winnen deze 25% bedrijven 244 euro per bedrijf aan directe steun. De 25% bedrijven die het sterkst verliezen, verliezen daarentegen gemiddeld gezien bijna 10.000 euro per bedrijf (25% van hun directe steun). Deze bedrijven hebben een groter bedrijfsareaal en telen procentueel gezien meer granen en aardappelen. De waarde per toeslagrecht is er dubbel zo hoog als bij de 25% bedrijven die winnen aan directe steun en ook het aantal toeslagrechten per ha ligt er veel hoger.

Bij het bedrijfstype melkvee verliezen ook de 25% bedrijven waarvoor de hervormingen het minst negatief zijn nog gemiddeld 2.196 euro per bedrijf (16% van de rechtstreekse steun). De 25% bedrijven waarvoor de hervormingen het meest negatief zijn, verliezen gemiddeld 8.229 euro of 26% per bedrijf. De bedrijven die het meest verliezen zijn groter (areaal en aantal dieren), productiever (melkproductie per koe) en intensiever (melkproductie per ha). De waarde per toeslagrecht ligt een stuk hoger.

Tabel 27: Impact van de directe steun en verschillende bedrijfskenmerken voor de 25% bedrijven waarvoor GLB-hervorming het meest negatief en minst negatief zijn

	Akkerbouw		Melkvee		Vleesvee	
	25% meest negatief	25% minst negatief	25% meest negatief	25% minst negatief	25% meest negatief	25% minst negatief
impact directe steun						
Euro	-9.957	244	-8.229	-2.196	-15.764	-836
%	-25%	3%	-26%	-16%	-29%	-10%
OPP_subs	85	34	64	37	58	24
granen (%)	40	19				
suikerbieten (%)	16	16				
aardappelen (%)	32	24				
gemiddeld aantal runderen per ha (aantal/ha) ⁽¹⁾	-	-	1,42	1,17	1,63	1,54
gemiddelde melkproductie (l/koe/jaar)			8.460	7.025		
zoogkoeienquotum/aantal zoogkoeien (%)					93%	66%
waarde/toeslagrecht	449	219	529	388	876	311
aantal toeslagrechten/ aantal ha (%)	0,90	0,54	0,87	0,80	0,91	0,68

(1) Jongvee niet meegerekend

Bij vleesveebedrijven is het verschil tussen de twee groepen het grootst. De 25% bedrijven die het meest verliezen, verliezen gemiddeld 15.764 euro per bedrijf. De andere groep verliest gemiddeld 836 euro per bedrijf. Het aantal runderen per ha is groter bij de groep die het meest verliest en ook de verhouding van het zoekkoeienquotum t.o.v. het aantal zoekkoeien is er hoger. De waarde per toeslagrecht ligt er bijna drie keer zo hoog en ook het aantal toeslagrechten per ha is hoger.

De eigenschappen van de bedrijven die het sterkst verliezen en winnen bij de GLB-hervorming zijn weergegeven in Tabel 28, Tabel 29 en Tabel 30.

Tabel 28: Eigenschappen van bedrijven die het sterkst verliezen door GLB-hervorming (*)

	5% sterkste verliezers			Populatie	
	Aantal bedrijven	Percentage bedrijfstype t.o.v. totaal aantal verliezers (1)	Percentage verliezers t.o.v. sterkste aantal binnen (2)	Aantal bedrijven	Percentage bedrijfstype t.o.v. totale populatie (3)
bedrijven met een bedrijfsleider > 65 jaar	16	1,2	0,4	4.547	16,8
landbouwers < 40 jaar	428	31,5	9,0	4.744	17,5
rechtsvormen	290	21,4	9,0	3.221	11,9
bedrijven met...					
ontkoppelde vlaspremie	24	1,8	40,0	60	0,2
ontkoppelde kalverpremie	171	12,6	62,0	276	1,0
speciale toeslagrechten	72	5,3	47,4	152	0,6
zoekkoeienrechten	568	41,8	10,1	5.622	20,7
melkkoeien	619	45,6	11,6	5.335	19,7
zoekkoeien	601	44,3	12,3	4.869	17,9
slachtkalveren (>50)	155	11,4	58,1	267	1,0
granen	842	62,0	5,8	145.74	53,7
suikerbieten	484	35,6	13,1	3.707	13,7
fruit	45	3,3	2,2	2.053	7,6
groenten	243	17,9	5,4	4.532	16,7
aardappelen	564	41,5	6,9	8.125	29,9
vlas	51	3,8	18,9	270	1,0

(*) Hoe interpreteren: (1) geeft het percentage van bedrijven binnen de groep sterkste verliezers die voldoen aan een bepaald kenmerk. (3) geeft hetzelfde weer maar dan binnen de totale populatie. De eerste rij geeft bijvoorbeeld weer dat 1,2% van de groep 'sterkste verliezers' voldoet aan het kenmerk 'bedrijven met een bedrijfsleider > 65 jaar'. (2) geeft dan het percentage bedrijven met een bepaald bedrijfstype dat bij de groep 'sterkste verliezers' behoort. Zo behoort 0,4% van de bedrijven met het kenmerk 'bedrijven met een bedrijfsleider > 65 jaar' tot de sterkste verliezers. Of een groep oververtegenwoordigd is, kan bepaald worden door kolom (1) en (3) te vergelijken. Als het percentage in (1) veel hoger is dan in (3) dan is het kenmerk nadelig. Zo blijkt bijvoorbeeld dat bedrijven met meer dan 50 slachtkalveren maar 1% van de populatie landbouwbedrijven uitmaakt terwijl in de groep '5% sterkste verliezers' 11,4% van de bedrijven voldoet aan dit kenmerk. Voor de interpretatie van kolom (2) moet het percentage vergeleken worden met 5%. Is het percentage hoger dan 5% dan betekent dit dat procentueel gezien meer bedrijven met dat kenmerk in de groep verliezers zit. Zo blijkt bijvoorbeeld dat van alle bedrijven met meer dan 50 slachtkalveren 58,1% bij de sterkste verliezers zit.

Tabel 29: Eigenschappen van bedrijven die het meest winnen bij GLB-hervorming (*)

5% met grootste positieve impact			Populatie		
	Aantal bedrijven	Percentage bedrijfstype t.o.v. totaal aantal verliezers (1)	Percentage sterke verliezers t.o.v. aantal bedrijfstype binnen populatie (2)	Aantal bedrijven	Percentage bedrijfstype t.o.v. totale populatie (3)
bedrijven met een bedrijfsleider > 65 jaar	37	2,7	0,8	4.547	16,8
landbouwers < 40 jaar	572	42,1	12,1	4.744	17,5
rechtsvorm	432	31,8	13,4	3.221	11,9
bedrijven met...					
ontkoppelde vlaspremie	0	0,0	0,0	60	0,2
ontkoppelde kalverpremie	0	0,0	0,0	276	1,0
speciale toeslagrechten	n.b.	n.b.	n.b.	152	0,6
zoogkoeienrechten	62	4,6	1,1	5.622	20,7
melkkoeien	68	5,0	1,3	5.335	19,7
zoogkoeien	73	5,4	1,5	4.869	17,9
slachtkalveren (>50)	n.b.	n.b.	n.b.	267	1,0
granen	633	46,6	4,3	145.74	53,7
suikerbieten	100	7,4	2,7	3.707	13,7
fruit	553	40,7	26,9	2.053	7,6
groenten	479	35,3	10,6	4.532	16,7
aardappelen	456	33,6	5,6	8.125	29,9
vlas	n.b.	n.b.	n.b.	270	1,0

(*) Hoe interpreteren: (1) geeft het percentage van bedrijven binnen de groep sterkste winnaars die voldoen aan een bepaald kenmerk. (3) geeft hetzelfde weer maar dan binnen de totale populatie. De eerste rij geeft bijvoorbeeld weer dat 2,7% van de groep 'sterkste winnaars' voldoet aan het kenmerk 'bedrijven met een bedrijfsleider > 65 jaar'. (2) geeft dan het percentage bedrijven met een bepaald bedrijfstype dat bij de groep 'sterkste winnaars' behoort. Zo behoort 0,8% van de bedrijven met het kenmerk 'bedrijven met een bedrijfsleider > 65 jaar' tot de sterkste winnaars. Of een groep oververtegenwoordigd is, kan bepaald worden door (1) en (3) te vergelijken. Als het percentage in (1) veel hoger is dan in (3) dan is het kenmerk voordelig. Zo blijkt bijvoorbeeld dat bedrijven met fruit 7,6% van de populatie landbouwbedrijven uitmaakt terwijl in de groep '5% sterkste winnaars' 40,7% van de bedrijven voldoet aan dit kenmerk. Voor de interpretatie van (2) moet het percentage vergeleken worden met 5%. Is het percentage hoger dan 5% dan betekent dit dat procentueel gezien meer bedrijven met dat kenmerk in de groep winnaars zit. Zo blijkt bijvoorbeeld dat van alle bedrijven met fruit in hun teeltplan 26,9% bij de sterkste winnaars zit.

Tabel 30: Kenmerken van de 5% sterkste winnaars & verliezers bij GLB-hervorming (euro/bedrijf)

Bedrijfskenmerk	5% sterkste winnaars	5% sterkste verliezers	Rest-groep (90%)	Significantie winnaars-verliezers	Significantie verliezers-rest populatie
gemiddelde bedrijfsoppervlakte (ha)	49	71	21	0,0207	<0,0001
gemiddelde pijler I steun 2012 (euro/bedrijf)	6.898	46.845	9.185	<0,0001	<0,0001
gemiddelde zoogkoeienpremie 2012 (euro/bedrijf)	322	6.400	956	<0,0001	<0,0001
gemiddelde steun via speciale en gewone toeslagrechten 2012 (euro/bedrijf)	6.576	40.586	8.230	<0,0001	<0,0001
gemiddelde steun via speciale toeslagrechten 2012 (euro/bedrijf)	31	1.057	10	<0,0001	<0,0001
gemiddeld melkquotum (l/bedrijf)	430.786	675.711	326.436	<0,0001	<0,0001
gemiddelde melkproductie (l/bedrijf)	461.434	712.897	324.372	<0,0001	<0,0001
gemiddeld aantal speciale toeslagrechten	0,01	0,05	0,00	<0,0001	<0,0001
gemiddeld aantal zoogkoeienrechten	1,38	28,62	4,17	<0,0001	<0,0001
gemiddelde melkproductiviteit (l/koe/jaar)	7.368	8.674	7.731	<0,0001	<0,0001
gemiddelde melkintensiteit (l/ha)	7.068	9.982	8.479	<0,0001	<0,0001
gemiddelde aantal runderen per ha (aantal/ha) ⁽¹⁾	0,61	1,29	1,02	<0,0001	<0,0001
gemiddeld percentage akkerbouw t.o.v. bedrijfsareaal (%)	42	38	50	0,0017	<0,0001
gemiddeld percentage tuinbouw t.o.v. bedrijfsareaal (%)	67	12	38	<0,0001	<0,0001
gemiddeld percentage voedergewassen t.o.v. bedrijfsareaal (%)	28	47	41	<0,0001	<0,0001
gemiddelde steun via toeslagrechten per ha (euro/ha)	118	1.303	375	<0,0001	<0,0001
gemiddeld aantal toeslagrechten per ha (rechten/ha)	0,21	0,89	0,75	<0,0001	<0,0001
gemiddelde leeftijd (jaar)	43	45	54	0,0023	<0,0001
gemiddeld aantal zoogkoeien	15	48	14	0,7543	<0,0001
gemiddeld aantal melkkoeien	66	84	40	0,0501	<0,0001
gemiddeld areaal vlas (ha)	5	39	6	0,0009	0,0011

(1) Jongvee niet meegerekend

Naast de bespreking van de resultaten van de huidige analyse is het voor sommige variabelen ook zinvol deze resultaten te vergelijken met de analyse die gemaakt is bij de impact van interne convergentie.

Elk bedrijf met Pijler I-steun in 2012 verliest door de MFK-hervorming en de flexibiliteit naar Pijler II. Door interne convergentie en de steun voor jonge starters zal voor een aantal bedrijven het verlies (gedeeltelijk) gecompenseerd worden, terwijl deze maatregelen voor anderen zorgen voor extra verlies. De nieuwe begunstigden, die geen steun in 2012 hadden, behoren steeds tot de winnaars. Dit zijn vooral bedrijven met fruit en / of groenten.

Bedrijven met activiteiten die tot 2011 recht gaven op een gekoppelde premie (slachtpremie kalveren en vlaspremie) behoren ook bij deze analyse vaker tot de groep 'sterkste verliezers' al is het belang van deze bedrijven binnen de groep sterkste verliezers wel minder groot dan wanneer enkel gekeken wordt naar de effecten van interne convergentie. Dit komt niet zozeer omdat ze over de hele GLB-hervorming minder verliezen dan enkel bij interne convergentie maar omdat andere types bedrijven sterker verliezen als de gehele GLB-hervorming wordt bekeken.

Zo valt op dat bedrijven met zoogkoeienquotum / zoogkoeien nu vaker bij de sterkste verliezers behoren. Hun aandeel in deze groep is bijna verdubbeld als de hele GLB-hervorming in rekening wordt gebracht. Dit komt doordat de waarde per zoogkoeienrecht sterk gedaald is (-27%) door de budgethervorming. Hierdoor komen deze bedrijven sneller terecht bij de sterkste verliezers. De impact van de zoogkoeienpremie blijkt ook uit het gemiddeld aantal zoogkoeienrechten bij de sterkste verliezers. Bij de interne convergentie alleen is dit gemiddelde 8,9 rechten/bedrijf terwijl dit bij het totaal van de GLB-hervorming 28,7 bedraagt.

De melkveehouders zijn nog steeds oververtegenwoordigd bij de sterkste verliezers, maar hun aantal binnen de groep sterkste verliezers is lichtjes gedaald tegenover de situatie met enkel interne convergentie. Het zijn nog steeds de grotere, productievere (melkproductie per koe) en intensievere (melkproductie per ha) bedrijven. Het verschil in melkproductie per koe en melkproductie per ha tussen winnaars en verliezers is wel minder extreem dan het geval was bij interne convergentie alleen.

Bij de groep winnaars valt op dat het aandeel bedrijven met een jonge landbouwer hoger is dan bij de analyse rond interne convergentie. Dat is het gevolg van de premie 'jonge starters'. Een andere vaststelling is het grotere belang van bedrijven met fruitteelt bij de sterkste winnaars. Deze bedrijven hadden in het verleden geen recht op steun waardoor zij geen impact ondervinden van de budgetdaling. De positieve impact van de interne convergentie doet zich daarom sterker voelen als naar de gehele GLB-hervorming wordt gekeken. Voor bedrijven met groenten en/of aardappelen doet dit effect zich minder voor. Deze bedrijven hadden in het verleden, vaker dan bij fruit, al recht op steun (doordat ze ook akkerbouwgewassen teelden) waardoor deze bedrijven ook een impact van de budgetdaling ondervinden.

Daarnaast zijn de sterkste verliezers bij de GLB-hervorming beduidend groter in oppervlakte dan de verliezers bij de interne convergentie. Op de sterk verliezende bedrijven is zowel de waarde per toeslagrecht als het aantal toeslagrechten per hectare significant groter dan op de andere bedrijven.

7.1.3 Samenvatting impact GLB-hervorming per bedrijfs(leider)kenmerk

In dit deel van de tekst wordt de gezamenlijke impact berekend van alle bedrijven met een bepaald kenmerk. Zo kan bijvoorbeeld de impact berekend worden van alle bedrijven met een bedrijfsleider jonger dan 40 jaar of alle bedrijven met minstens 10 op het bedrijf aanwezige zoogkoeien. De impact werd doorgerekend voor de totale sector, bedrijven met een melkproductie groter dan 100.000 liter melk, bedrijven met meer dan 10 zoogkoeien en bedrijven met meer dan 2 ha groenten en fruit (Tabel 31), bedrijven met een bedrijfsleider jonger dan 40 jaar, ouder dan 65 jaar, bedrijven met een bedrijfsleider die maximum 5 jaar geleden gestart is, bedrijven die voldoen aan de voorwaarde jonge starter (Tabel 32), bedrijven met een ontkoppelde vlaspremie, bedrijven met een ontkoppelde premie slachtkalveren, bedrijven met een gekoppelde premie zoogkoeien en bedrijven met speciale toeslagrechten (Tabel 33).

Tabel 31: Gezamenlijke impact GLB-hervorming volgens aanwezige productietak

	Totale sector	Melk-productie > 100.000 liter	Aantal zoogkoeien > 10	Areaal groenten en fruit > 2ha
aantal begunstigden	25.013	4.947	4.866	4.355
totale aangegeven oppervlakte (ha)	678.917	230.836	203.471	141.124
totaal aantal rechten 2019	640.380	230.730	202.474	141.037
Pijler I-steun 2012 (mln. €)	263,3	108,1	97,2	43,6
<i>waarvan steun via toeslagrechten (mln. €)</i>	234,3	102,4	71,4	39,5
<i>waarvan steun via zoogkoeienpremie (mln. €)</i>	29,0	5,7	25,8	4,1
Pijler I-steun 2019 (mln. €)	209,5	83,2	76,7	38,0
<i>waarvan basisbetaling (mln. €)</i>	121,5	50,7	37,4	22,3
<i>waarvan vergoeringspremie (mln. €)</i>	62,9	26,2	19,3	11,5
<i>waarvan premie jonge starter (mln. €)</i>	4,2	2,1	1,4	1,2
<i>waarvan steun via zoogkoeienpremie (mln. €)</i>	20,9	4,1	18,7	3,0
Netto-impact GLB (mln. €) (% verlies t.o.v. steun 2012)	-53,8 (-20,4%)	-24,9 (-23,0%)	-20,4 (-20,9%)	-5,7 (-13,1%)
<i>totaal verlies door GLB (mln. €) (aantal verliezers)</i>	-59,5 (19.438)	-25,1 (4.832)	-21,8 (4.657)	-8,5 (2.264)
<i>totale winst door GLB (mln. €) (aantal winnaars)</i>	5,8 (5.587)	0,2 (118)	1,4 (207)	2,9 (2.080)
Netto-impact interne convergentie (mln. €)	0,0	-3,6	0,5	2,7
<i>totaal verlies interne convergentie (mln. €) (aantal verliezers)</i>	-9,4 (9.832)	-4,1 (3.768)	-2,0 (2.240)	-1,0 (986)
<i>totale winst interne convergentie (mln. €) (aantal winnaars)</i>	9,4 (12.835)	0,5 (632)	2,6 (1.965)	3,7 (3.105)
Netto-impact steun jonge starter (mln. €)	0,0	0,2	0,1	0,5
<i>totaal verlies premie jonge starter (mln. €) (aantal verliezers)</i>	-3,9 (20.362)	-1,6 (4.547)	-1,2 (4.539)	-0,6 (2.759)
<i>totale winst premie jonge starter (mln. €) (aantal winnaars)</i>	3,9 (1.295)	1,9 (398)	1,3 (300)	1,1 (361)

Tabel 32: Gezamenlijke impact GLB-hervorming volgens kenmerken bedrijfsleider

	<= 40 jaar	Starters (< 5 jaar)	Jonge starters	> 65 jaar
aantal begunstigden	4.519	2.463	1.300	4.439
totale aangegeven oppervlakte (ha)	166.165	85.321	51.490	51.833
totaal aantal rechten 2019	157.210	74.071	46.568	46.151
Pijler I-steun 2012 (mln. €)	69,10	30,29	19,98	16,57
<i>waarvan steun via toeslagrechten (mln. €)</i>	61,26	27,00	17,55	14,95
<i>waarvan steun via zoekgoeienpremie (mln. €)</i>	7,84	3,29	2,43	1,62
Pijler I-steun 2019 (mln. €)	57,28	27,81	19,63	13,26
<i>waarvan basisbetaling (mln. €)</i>	31,25	14,00	9,02	7,97
<i>waarvan vergoeringspremie (mln. €)</i>	16,16	7,24	4,67	4,12
<i>waarvan premie jonge starter (mln. €)</i>	4,19	4,19	4,19	0,00
<i>waarvan steun via zoekgoeienpremie (mln. €)</i>	5,67	2,38	1,76	1,17
Netto-impact GLB (mln. €) (% verlies t.o.v. steun 2012)	-11,82 (-17,1%)	-2,48 (-8,1%)	-0,35 (-0,2%)	-3,31 (-20,0%)
<i>totaal verlies door GLB (mln. €) (aantal verliezers)</i>	-13,66 (3.166)	-4,04 (1.426)	-1,54 (586)	-3,55 (3.595)
<i>totale winst door GLB (mln. €) (aantal winnaars)</i>	1,84 (1.366)	1,57 (1.059)	1,19 (726)	0,24 (822)
Netto-impact interne convergentie (mln. €)	-0,79	-0,01	-0,13	0,33
<i>totaal verlies interne convergentie (mln. €) (aantal verliezers)</i>	-2,57 (2.073)	-1,09 (964)	-0,65 (551)	-0,45 (1.374)
<i>totale winst interne convergentie (mln. €) (aantal winnaars)</i>	1,78 (2.055)	1,08 (1.271)	0,53 (627)	0,78 (2.582)
Netto-impact steun jonge starter (mln. €)	3,10	3,71	3,88	-0,27
<i>totaal verlies premie jonge starter (mln. €) (aantal verliezers)</i>	-0,78 (2.813)	-0,17 (913)	0,00 (8)	-0,27 (3.659)
<i>totale winst premie jonge starter (mln. €) (aantal winnaars)</i>	3,88 (1.295)	3,88 (1.295)	3,88 (1.295)	0,00 (0)

Tabel 33: Gezamenlijke impact GLB-hervorming volgens eigenschap gerelateerd aan pijler I-steun

	Ontkoppelde steun vlas	Ontkoppelde steun slachtpremie kalveren	Zoogkoeien-premie	Speciale toeslag-rechten
aantal begunstigden	49	252	5.603	130
totale aangegeven oppervlakte (ha)	2.740	4.921	196.494	2.538
totaal aantal rechten 2019	2.734	4.919	196.494	2.538
Pijler I-steun 2012 (mln. €)	1,95	9,19	96,99	4,03
waarvan steun via toeslagrechten (mln. €)	1,89	8,84	68,02	3,80
waarvan steun via zoogkoeienpremie (mln. €)	0,07	0,35	28,97	0,22
Pijler I-steun 2019 (mln. €)	1,26	5,66	76,57	2,43
waarvan basisbetaling (mln. €)	0,80	3,55	35,77	1,49
waarvan vergroeningspremie (mln. €)	0,41	1,83	18,50	0,77
waarvan premie jonge starter (mln. €)	0,00	0,02	1,35	0,01
waarvan steun via zoogkoeienpremie (mln. €)	0,05	0,25	20,95	0,16
Netto-impact GLB (mln. €) (% verlies t.o.v. steun 2012)	-0,69 (-35,4%)	-3,53 (-38,4%)	-20,43 (-21,06%)	-1,60 (-39,7%)
totaal verlies door GLB (mln. €) (aantal verliezers)	-0,69 (60)	-3,53 (276)	-21,66 (5.416)	-1,67 (141)
totale winst door GLB (mln. €) (aantal winnaars)	0,00 (0)	0,00 (0)	1,24 (200)	0,07 (11)
Netto-impact interne convergentie (mln. €)	-0,27	-1,58	0,74	-0,73
totaal verlies interne convergentie (mln. €) (aantal verliezers)	-0,28 (51)	-1,58 (270)	-1,78 (2.296)	-0,82 (123)
totale winst interne convergentie (mln. €) (aantal winnaars)	0,00 (6)	0,00 (5)	2,52 (2.498)	0,08 (24)
Netto-impact steun jonge starter (mln. €)	-0,03	-0,14	0,14	-0,06
totaal verlies premie jonge starter (mln. €) (aantal verliezers)	-0,03 (58)	-0,15 (270)	-1,12 (5.175)	-0,07 (135)
totale winst premie jonge starter (mln. €) (aantal winnaars)	0,00 (0)	0,02 (6)	1,25 (326)	0,01 (3)

Uit de bovenstaande tabellen kunnen een aantal belangrijke conclusies getrokken worden. Enerzijds kan gekeken worden naar de impact van de GLB-hervormingen volgens de aanwezigheid van een bepaald kenmerk (bijvoorbeeld: de impact voor bedrijven met een melkquotum van meer dan 100.000 liter) maar evengoed kan uit de tabellen het belang van elk deel van de GLB-hervorming gehaald worden (welk aandeel heeft interne convergentie binnen de totale impact van de GLB-hervorming).

Over alle bedrijven heen blijkt dat 25.000 bedrijven in de toekomst recht hebben op steun, goed voor in totaal 640.000 rechten. Daar waar de Pijler I-steun in 2012 nog 263 miljoen euro bedroeg, zal deze in 2019 iets minder dan 210 miljoen euro zijn. Netto zal er bijna 54 miljoen euro minder beschikbaar zijn of een reductie van circa 1/5^e van de Pijler I-steun. Toch zijn er ook bedrijven die winnen bij de GLB-hervorming (bijvoorbeeld nieuwe begunstigden): de gezamenlijke toename in Pijler I-steun op deze bedrijven bedraagt 5,8 miljoen euro (verdeeld over 5.587 bedrijven) terwijl het gezamenlijk verlies op de 19.438 verliezende bedrijven bijna 60 miljoen euro bedraagt. Het doorvoeren van de interne convergentie zal leiden tot een herverdeling van 9,4 miljoen euro, de premie jonge starters tot een herverdeling van 3,88 miljoen euro. Concreet komt de hervorming erop neer dat waar er in 2012 nog een gemiddelde ontkoppelde premie van 388 euro per aangegeven hectare was, dit bedrag in 2019 gezakt zal zijn tot 309 euro/ha.

Daarnaast kan gekeken worden naar een deel van de populatie bedrijven, ingedeeld volgens een bepaald kenmerk. Zo blijkt dat bedrijven met een hogere melkproductie dan 100.000 liter/jaar door de GLB-hervorming bijna 25 miljoen euro netto moeten inleveren of een afname van 23%. Er zijn hierbij slechts een beperkt aantal bedrijven die winnen bij de hervorming (118 bedrijven) goed voor in totaal 0,21 miljoen euro. Deze analyse kan gemaakt worden voor elk van de opgegeven categorieën.

Over het algemeen verliest de landbouwsector dus iets meer dan 20% aan Pijler I-middelen door de hervorming van het GLB. Bedrijfsprofielen die relatief meer verliezen, zijn de bedrijven met speciale toeslagrechten (gemiddeld verlies Pijler I-middelen van 40%). Ook de bedrijven met een ontkoppelde premie slachtkalveren (-38%) en een ontkoppelde vlaspremie (-36%) verliezen procentueel gezien meer dan andere bedrijven. In mindere mate verliest ook de melkveehouderij (-23%) iets meer dan gemiddeld. Bedrijven die relatief minder moeten inleveren zijn de bedrijven die voldoen aan de premie jonge starters (-2%), de bedrijven die nieuw gestart zijn (-8%) en de bedrijven met minstens één bedrijfsleider jonger dan 40 (-17%). Ook de bedrijven met minstens 2 hectare groenten en fruit in het teeltplan verliezen over het algemeen minder dan het sectorgemiddelde (-13%).

Als gekeken wordt naar het percentage bedrijven binnen een groep dat een negatieve impact ondervindt, blijkt dat elk bedrijf in de kalver- en vlassector een negatieve impact ondervindt en dat ook praktisch alle bedrijven binnen de melk- en zoogkoeienhouderij een negatieve impact ondervinden (respectievelijk 98 en 96%). Bedrijven met een jonge starter hebben het minst vaak een negatieve impact (45%) gevolgd door bedrijven met minimum 2 hectare groenten en/of fruit (52%).

De interne convergentie leidt op 43% van de landbouwbedrijven tot een negatieve impact. Bedrijfscategorieën die hierbij vooral inleveren zijn opnieuw de bedrijven met een ontkoppelde premie voor slachtkalveren (98% van de bedrijven) en vlas (89%). Maar ook binnen de melkveehouders moet 86% van de bedrijven inleveren als gevolg van interne convergentie. Bedrijven met groenten (24%), landbouwers ouder dan 65 (35%) en nieuwe starters (43%) moeten het minst vaak inleveren.

Bij de zoogkoeienhouders is het effect van interne convergentie minder uitgesproken: ongeveer evenveel bedrijven winnen (40%) als verliezen (46%). De netto impact op deze bedrijven is lichtjes positief (+0,5 miljoen euro). Ondanks het positieve effect van interne convergentie verliezen ze over de totale GLB-hervorming iets meer dan gemiddeld (21%) wat aantoont dat vooral de impact van het budget hier groter is dan gemiddeld.

De premie jonge starters zorgt voor de meeste bedrijven voor een verlies aan middelen (94% van de bedrijven). Dit percentage is voor alle bedrijfsgroepen ongeveer even hoog behalve voor de groepen waarvoor de premie bedoeld is. Bij de bedrijven die voldoen aan beide voorwaarden voor jonge starters verliest slechts 0,6% van de bedrijven meer dan de verkregen premie. Bij landbouwers jonger dan 40 jaar is dat 68% en voor de starters is dat 41%. Ook bij de bedrijven met groenten en fruit (88%) en melkvee (92%) ligt het aantal verliezers lager dan gemiddeld.

7.2 Afwijkingen rond opgelegde assumpties

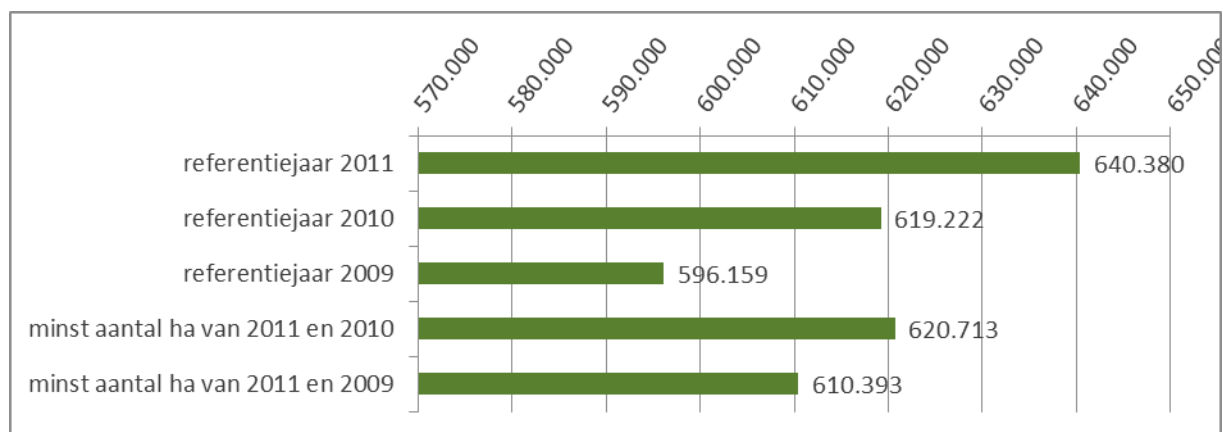
7.2.1 Aantal betalingsrechten in functie van de referentieperiode

Tot nu toe is er steeds van uitgegaan dat 1 ha aangegeven areaal in het aanvangsjaar van het nieuwe GLB aanleiding gaf tot 1 betalingsrecht, m.a.w. een totaal subsidiabel areaal van 640.000 ha geeft aanleiding tot 640.000 betalingsrechten.

Toch is het ook mogelijk verschillende referentieperiodes te gebruiken waarbij, bijvoorbeeld, zowel naar het aanvangsjaar als naar één of meerdere van de voorgaande jaren gekeken wordt. Zo zou 2015 en 2012 bijvoorbeeld als referentieperiode kunnen gebruikt worden waarbij het jaar met het laagst aantal aangegeven hectaren als referentie dient voor het aantal rechten. In het voorbeeld waarbij in 2015 50 ha werd aangegeven maar in 2012 slechts 35 ha, zou de landbouwer 35 betalingsrechten krijgen.

Voordelen van dit systeem zijn: 1) het vermijden van speculatie (het aangeven van extra grond in 2015 heeft geen zin omdat het laagste aantal hectares geldt) en 2) het vermijden van een 1-1 relatie subsidiabel areaal – toeslagrechten (jaarlijks verdwijnt landbouwareaal waardoor na verloop van tijd niet alle rechten kunnen worden geactiveerd). Nadelen zijn: 1) bedrijven die sterk zijn gegroeid hebben recht op minder rechten (en dus minder Pijler I-steun), en 2) dit kan leiden tot een extra herverdeling van Pijler I-middelen als een bepaald type bedrijven hierdoor systematisch bevoordeeld of benadeeld wordt.

De impact van de keuze van de referentieperiode op het aantal rechten wordt weergegeven in Figuur 12.



Figuur 12: Aantal rechten per mogelijke referentieperiode voor de begunstigden in 2011

Uit Figuur 12 blijkt dat 2011 als referentiejaar zou leiden tot 640.380 rechten bij alle begunstigde bedrijven in 2011. Voor dezelfde populatie begunstigden met grond in 2011 zou 2009 als referentiejaar aanleiding geven tot een vermindering van het aantal rechten tot 596.159. Het gebruik van het laagst aantal aangegeven ha over 2 verschillende jaren als referentiesituatie geeft aanleiding tot een minder sterke daling van het aantal rechten. Indien 2010 en 2011 als referentiejaren wordt genomen daalt het aantal rechten tot 620.713, wanneer 2009 en 2011 wordt genomen, daalt het aantal rechten tot 610.393, wat 4,7% lager is dan de situatie met 2011 als referentiejaar. Wat deze verandering van referentieareaal op bedrijfsniveau betekent, wordt weergegeven in Tabel 34.

Tabel 34: Impact verlaging rechten onder referentiescenario 'laagste aantal rechten van 2009 en 2011'

Verlaagd aantal rechten	Aantal bedrijven	Gemiddeld aangegeven ha 2011 (ha)	Gemiddeld aantal betalingsrechten	Totaal aantal verminderde betalingsrechten
<1 rechten	19.863	21,0	21,0	1.625
1 - 2	1.643	30,5	29,0	2.390
2 - 5	2.035	36,6	33,4	6.504
5 - 10	880	47,8	40,9	6.096
> 10	591	94,5	71,9	13.372
totaal	25.013	25,6	24,4	29.986

Het overgrote deel (79%) van de landbouwbedrijven verliest maximaal maar 1 recht. Bijna 6% van de bedrijven moet meer dan 5 rechten inleveren, waarvan bijna 600 bedrijven zelfs meer dan 10 rechten. In totaal verliezen deze bedrijven 13.372 rechten. Over de hele sector zal het verlies aan rechten iets minder dan 30.000 zijn.

Door het proces van interne convergentie, waarbij gestreefd wordt naar een meer gelijke steun per hectare, is niet zozeer het totaal aantal rechten van belang maar wel de verdeling van de rechten over de landbouwbedrijven. Bij een halvering van het aantal rechten op sectorniveau zal de streefwaarde van de steun per hectare immers simpelweg verdubbelen en zal ieder landbouwbedrijf meer winnen of verliezen per hectare. Op bedrijfsniveau blijft dit verlies of deze winst echter gelijk. Anders wordt het bij een niet-evenredige daling van het aantal rechten bij de verschillende bedrijven. In dit geval stijgt immers enkel op een klein aantal bedrijven de steun per hectare zonder dat het sectorgemiddelde drastisch wijzigt. Onder interne convergentie zullen deze bedrijven meer moeten afstaan. Tabel 35 geeft de impact van het verminderd aantal rechten op de totale herverdeling binnen de sector.

Tabel 35: Impact verminderd aantal rechten op herverdeling Pijler I middelen bij variabel model (+ max 30% verlies) voor interne convergentie

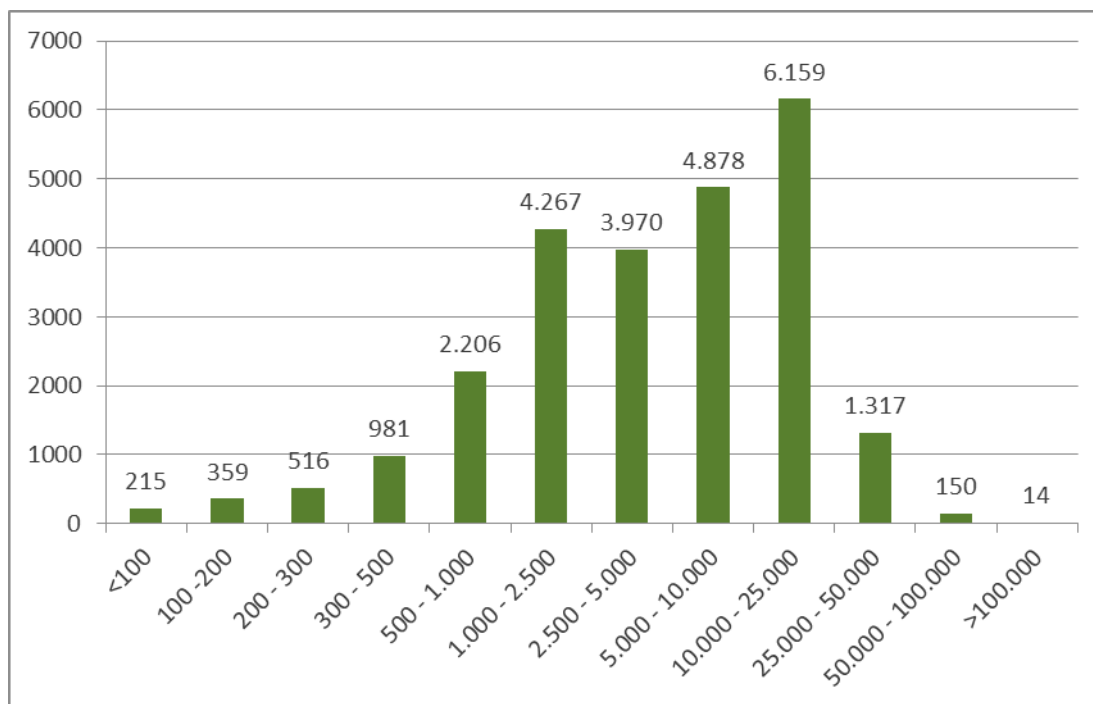
	Referentie 2011	Referentie 2009/2011
gemiddelde steun per hectare in 2019 (€/ha)	288	302
herverdeling door interne convergentie (mln. €)	9,36	9,41
netto impact GLB-hervorming (mln. €)	- 53,76	- 53,76
totaal verlies GLB-hervorming (mln. €)	- 59,53	- 59,46
totaal winst GLB-hervorming (mln. €)	+ 5,77	+ 5,70

Het verminderd aantal rechten zorgt voor een toename van de gemiddelde steun per hectare van 4,8% tot 302 euro/ha. De gewijzigde verhouding van het aantal rechten tussen de bedrijven zorgt voor een beperkte bijkomende herverdeling door interne convergentie (+0,05 miljoen euro). Daarenboven blijkt dat er ondanks deze stijging van de herverdeling van de middelen door interne convergentie toch een lager totaal verlies is van de GLB-hervorming. Daar waar alle verliezen samen onder het scenario 'referentie 2011' 59,53 miljoen euro bedroeg, zou dit onder het nieuwe scenario 59,46 miljoen euro bedragen.

7.2.2 Ondergrens op Pijler I-steun

Wie uiteindelijk Pijler I-steun ontvangt, hangt af van de opgelegde beperkingen rond wie begunstigde is en de subsidiabele teelten. Hoe hoog de Pijler I-steun is, hangt af van het gekozen model voor interne convergentie, de verdelingswijze van de gekoppelde steun en de bepaling van de premie jonge landbouwers.

Een bijkomende beperking voor wie Pijler I-steun uiteindelijk zal ontvangen, is het hanteren van een ondergrens voor Pijler I-steun. Europa geeft de lidstaten de mogelijkheid zo'n ondergrens te hanteren waarbij een lidstaat kan kiezen tussen een ondergrens van 100 euro/bedrijf of 400 euro/bedrijf. Indien de landbouwer minder Pijler I-steun zou ontvangen dan deze ondergrens, zal hij geen steun ontvangen. Deze maatregel gaat versnippering van de steun tegen: te kleine bedragen zullen immers geen wezenlijke bijdrage leveren aan de ondersteuning van het inkomen van een landbouwer. Bovendien kan geargumenteed worden dat in hoofdzaak hobbylandbouwers hierdoor uitgesloten worden. Bijgevolg is een ondergrens een extra maatregel om ervoor te zorgen dat Pijler I-steun terecht komt bij de actieve landbouwer. Figuur 13 geeft de verdeling weer van het aantal bedrijven volgens de Pijler I-steun in 2019.



Figuur 13: Verdeling bedrijven volgens Pijler I-steun in 2019 (in euro/bedrijf)

In 2019 hebben, rekening houdende met alle assumpties, 25.032 bedrijven recht op Pijler I-steun. Bij ruim driekwart van de bedrijven ligt de totale Pijler I-steun tussen 1.000 en 25.000 euro. Bijna 6% zit hierboven, terwijl 17% van de bedrijven minder dan 1.000 euro steun krijgt.

In Tabel 36 wordt de impact weergegeven bij het opleggen van de ondergrens voor Pijler I-steun.

Tabel 36: Impact van het opleggen van een ondergrens voor Pijler I-steun in 2019

	Aantal bedrijven	Totale Pijler I-steun (€)	Aantal rechten	Gemiddeld aantal rechten	Aantal jonge starters	Aantal landbouwers > 65jaar
geen ondergrens	25.013	209.5 miljoen euro	640.380	25,6	1.300	4.438
100	214	12.177	130	0,6	8	40
400	1.365	356.450	2.697	1,9	36	444

Het opleggen van een ondergrens doet het aantal bedrijven dat Pijler I-steun krijgt in 2019 dalen. De impact van een ondergrens van 100 euro is eerder beperkt terwijl bij een ondergrens van 400 euro al meer dan 1.000 bedrijven extra uitgesloten worden. In totaal zouden bij een ondergrens van 400 euro 1.365 bedrijven uitgesloten worden (5,5%) goed voor in totaal bijna 2.700 niet geactiveerde betalingsrechten (0,4%) en een Pijler I-bedrag van iets meer dan 350.000 euro (0,17%). Het opleggen van een ondergrens van 400 euro treft ook 36 jonge starters (2,8% van het totaal aantal jonge starters) en een aanzienlijk deel van de landbouwers ouder dan 65 (10%). Van alle uitgesloten bedrijven is 1/3^e ouder dan 65 jaar.

Een ondergrens op de totale Pijler I-steun is een effectieve maatregel om de versnippering van Pijler I-middelen tegen te gaan. Hoe hoger de ondergrens, hoe hoger de bijkomende impact op zowel het aantal landbouwers als de totale steun. De ondergrens treft vooral de kleinere bedrijven (bij 400 euro is het gemiddeld areaal van de uitgesloten bedrijven 1,9 ha) en de landbouwers ouder dan 65. Maar ook enkele jonge starters worden

uitgesloten, al is het belang hiervan merkkelijk kleiner. Bij de jonge starters gaat het in hoofdzaak om bedrijven die in 2012 weinig Pijler I-steun krijgen en een klein subsidiabel areaal hebben (hobbylandbouwers) of om bedrijven met intensieve groententeelt met een beperkt subsidiabel areaal. Een jonge landbouwer zal immers voldoende hebben met 3 hectare subsidiabele teelten om meer dan 500 euro steun te krijgen (in 2019 is de vergroeningspremie en basisbetaling samen minimum 87 euro/ha en bedraagt de jongerenpremie 90 euro/ha).

7.2.3 Ondergrens aantal subsidiabele hectares

De impact van een hectaredrempel op het aantal begunstigden en aantal rechten is eerder al besproken in deze studie (zie 2.3.4, p. 26). Hier wordt de impact van een hectaredrempel besproken op de totale Pijler I-steun van 2019. Tabel 37 en Tabel 38 geven respectievelijk de bijkomende impact weer van een verhoging van de hectaredrempel en de totale impact per hoogte van de hectaredrempel.

Tabel 37: Kenmerken bedrijven volgens aangegeven hectaren situatie 2019

	Aantal bedrijven	Totale Pijler I-steun (€)	Aantal rechten	Gemiddeld aantal rechten	Aantal jonge starters	Aantal landbouwers > 65jaar
< 0,5	155	124.446	43	0,3	18	39
0,5 - 1	329	119.113	252	0,8	12	130
1 - 2	1.017	692.074	1.527	1,5	37	416
2 - 5	2.854	3.216.736	9.991	3,5	84	1.066

Tabel 38: Impact opleggen ondergrens aangegeven hectaren situatie 2019

	Aantal bedrijven	Totale Pijler I-steun (€)	Aantal rechten	Gemiddeld aantal rechten	Aantal jonge starters	Aantal landbouwers > 65jaar
0,5	155	124.446	43	0,3	18	39
1	484	243.559	296	0,6	30	169
2	1.501	935.634	1.822	1,2	67	585
5	4.355	4.152.370	11.813	2,7	151	1.651

De manier waarop een hectaredrempel een invloed heeft op de pijler I-steun is gelijklopend met een ondergrens op de totale Pijler I-steun. In het begin is de impact laag maar bij elke verhoging van de drempel is de bijkomende impact hoger. Een ondergrens van 0,5 hectare heeft een zeer lage impact op zowel het aantal uitgesloten bedrijven, het totale Pijler I-bedrag en de totale hoeveelheid subsidiabele hectares. Bij een ondergrens van 2 hectare is de impact groter maar nog steeds beperkt. Zo zullen 1.500 bedrijven uitgesloten worden (6%) en wordt hierdoor bijna 1 miljoen euro Pijler I-steun niet uitbetaald. Het aantal niet activeerbare rechten bedraagt bijna 2.000. Bij de uitgesloten landbouwers zitten 67 jonge starters en 585 pensioenboeren.

CONCLUSIES

Dit rapport geeft de belangrijkste resultaten weer van de ex-ante impactanalyse van de hervormingen van de rechtstreekse steun binnen Vlaanderen. Hierbij is zowel naar de effecten op sector- als op bedrijfsniveau gekeken.

De hoeveelheid rechtstreekse steun waarop een landbouwer recht heeft, zal onder invloed van het nieuw meerjarig financieel kader (MFK) en de hervormingen binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) de komende jaren drastisch wijzigen. Het MFK voorziet de komende jaren in een daling van het Belgisch budget voor rechtstreekse steun, door 1) een algemene daling van het Europees budget en 2) een herverdeling van de beschikbare middelen tussen de lidstaten (externe convergentie). Binnen het GLB staan er ook een aantal wijzigingen op til: 1) een vernieuwde architectuur voor de rechtstreekse steun waarin onderscheid wordt gemaakt tussen 4 enveloppes: gekoppelde steun, steun voor jonge landbouwers, vergroeningssteun en basisbetaling, 2) een uitbreiding van het aantal toeslagrechten (in het nieuwe GLB betalingsrechten genoemd) door het verruimen van het aantal begunstigden (bijvoorbeeld alle bedrijven met groenten, fruit of aardappelen) en van het aantal subsidiabele teelten (bijvoorbeeld spontane bedekking), 3) een proces van interne convergentie waarbij de verschillen tussen de bedrijven in de hoeveelheid rechtstreekse steun per hectare worden verminderd, en 4) de mogelijkheid om middelen te transfereren van Pijler I naar Pijler II (modulatie).

Elk van deze maatregelen heeft een potentiële impact op de hoeveelheid rechtstreekse steun waarop een landbouwer recht heeft. Het doel van deze studie is zowel het effect van elke beleidsmaatregel afzonderlijk te analyseren als het totaal effect.

De analyses zijn gebaseerd op een aantal aannames wat betreft de data en de uiteindelijke beleidsmaatregelen. Het hervormingsproces is immers nog niet afgerond. Op Europees niveau is het wachten op de definitieve goedkeuring van het MFK door het Europees parlement, en voor het GLB op de gedelegeerde handelingen van de Europese Commissie. Daarnaast loopt momenteel binnen Vlaanderen het proces om een regionale invulling aan de Europese regels te geven, en een aantal beleidsbeslissingen te nemen. De belangrijkste assumpties worden samengevat in onderstaand kader.

De studie is daarom op te vatten als een ex-ante analyse waarvan de resultaten kunnen afwijken van de uiteindelijke situatie. Dit rapport geeft een indicatie van de potentiële impact van de hervorming. Niettegenstaande de getallen niet absoluut te interpreteren zijn, liggen de krachtlijnen van de hervorming min of meer vast, en zullen conclusies rond algemene tendensen standhouden.

Het hervormingsproces heeft al heel wat vertraging opgelopen. Daardoor is de start van een aantal maatregelen uitgesteld. Het nieuwe MFK, met de budgetdaling en de externe convergentie, heeft een impact op de rechtstreekse steun in 2014. De gevolgen van de externe convergentie worden slechts geleidelijk voelbaar: vanaf 2014 en over een periode van zes jaar is er elk jaar een extra afname van het budget. Het nieuwe GLB start pas in 2015 waarbij meteen de nieuwe architectuur geldt en het aantal rechten uitgebreid wordt en het proces van interne convergentie en flexibiliteit stapsgewijs doorgevoerd wordt. De resultaten in dit rapport focussen in hoofdzaak op 2019, het eindjaar van het hervormingsproces.

Kader 4. Basisassumpties voor de analyses

- Landbouwerspopulatie van 2011
- Referentie: steunbedrag per landbouwer in 2012 (na ont koppeling vlas- en slachtpremie kalveren en verhoogde modulatie)
- Pijler I-steun Vlaanderen
 - 46,09% van Belgische enveloppe
 - Flexibiliteit naar Pijler II: 5% in 2015, 7,5% in 2016 en 10% in volgende jaren
 - ⇒ Totaal bedrag 2019: 209,59 miljoen euro
- Verdeling Pijler I-steun
 - 2% premie jonge starters
 - 10% gekoppelde steun
 - 30% vergroeningspremie
 - 58% basisbetaling
- Landbouwers met recht op steun
 - In 2011 subsidiabele hectares aangegeven en
 - Beschikken over een toegangsticket voor directe steun door
 - In 2010 of 2011 Pijler I-steun te hebben ontvangen
 - In 2010 of 2011 groenten en fruit geteeld te hebben
 - ⇒ 25.013 begunstigden
- Aantal toeslagrechten
 - Subsidiabele teelten
 - Alle teelten die in 2011 subsidiabel zijn
 - Grassen in natuurbeheer
 - Spontane bedekking
 - Elke aangegeven ha subsidiabele teelt geeft recht op betalingsrecht
 - ⇒ 640.380 betalingsrechten

De budgettaire impact van het nieuwe MFK en het nieuwe GLB is groot. Wanneer het volledige hervormingsproces is doorgevoerd, zal de Vlaamse landbouwsector heel wat minder rechtstreekse steun krijgen dan vandaag. De hervormingen binnen het MFK (algemene budgetdaling en externe convergentie) (-11,6%) en de transfer (modulatie) van middelen van Pijler I naar Pijler II (-8,8%) zorgen voor een daling van de rechtstreekse steun tot 209,5 miljoen euro in 2019 (een verlies van 45,7 miljoen euro of meer dan 20%). De daling is voor iedereen, maar de impact is vooral groot voor bedrijfstypes die nu veel rechtstreekse steun ontvangen (rundveehouderij en akkerbouw).

Naast de daling van het budget zijn er een aantal maatregelen die zorgen voor een verschuiving van de middelen tussen landbouwers in Vlaanderen: 1) een nieuwe architectuur van de rechtstreekse steun met daarin de verdeling van de enveloppes rechtstreekse steun, 2) het verruimen van het aantal betalingsrechten en het daaraan gekoppeld proces van interne convergentie, 3) de premie voor jonge starters, en 4) de verdeling van de gekoppelde steun.

De nieuwe architectuur van de rechtstreekse steun en het vastleggen van de percentages per deelenveloppe binnen het totaal van de rechtstreekse steun, zorgen voor een eerste bron van herverdeling tussen landbouwers. Zo heeft de keuze van het percentage gekoppelde steun voor zoogkoeien niet enkel een impact op de zoogkoeienhouders zelf maar ook op de andere bedrijven. Een percentage dat lager ligt dan het huidige percentage (11,3%) geeft aanleiding tot een verschuiving van middelen van de zoogkoeienhouder naar de andere bedrijven. Het voorstel van 10% gekoppelde steun ligt dicht tegen het huidige percentage en zorgt voor een klein extra verlies bovenop het verlies door budgetdaling. Dit bijkomend verlies kan gerechtvaardigd zijn omdat andere sectoren die in het verleden ontkoppeld werden door interne convergentie sterk moet inleveren. Indien er geen gekoppelde steun zou zijn onder het nieuwe GLB, zou het verlies voor deze bedrijven als gevolg van de interne convergentie namelijk zeer groot zijn (Deuninck & Vrints, 2012, en Vrints & Deuninck, 2012).

Met een percentage van 10% gekoppelde steun wordt dat vermeden. Op dezelfde manier zorgt de premie voor jonge landbouwers voor een herverdeling van de steun naar jonge landbouwers toe. De impact voor de andere bedrijven is beperkt. Voor de jonge landbouwers zelf maakt dit – door hun relatief beperkt aantal – wel een groot verschil uit.

Een tweede bron van herverdeling tussen landbouwers in Vlaanderen is het verruimen van het aantal betalingsrechten en het proces van interne convergentie. De verruiming van het aantal rechten komt er door 1) meer landbouwers begunstigde te maken voor rechtstreekse steun, 2) meer gewassen te aanzien als subsidiabele teelten, en 3) voor iedere subsidiabele teelt van een begunstigde een betalingsrecht toe te kennen. Het aantal begunstigten neemt hierdoor (al bij al beperkt) toe van ongeveer 23.000 tot ongeveer 25.000. In hoofdzaak bedrijven met groenten, fruit en aardappelen komen nu eveneens in aanmerking voor steun. Het aantal betalingsrechten daarentegen stijgt in belangrijke mate van 480.000 naar 640.000 (een stijging van $1/3^e$). Dit is vooral doordat het volledige subsidiabele areaal van bestaande begunstigten in aanmerking komt voor een betalingsrecht (en niet enkel de toeslagrechten die ze nu in bezit hebben). De impact op het totaal aantal betalingsrechten van de nieuwe begunstigten en van het aanzien van meer gewassen als subsidiabel areaal is minder groot.

Daarnaast is de waarde per recht van belang om de rechtstreekse steun op een bedrijf te bepalen. Om de bestaande verschillen tussen de hoeveelheid rechtstreekse steun per hectare tussen de bedrijven weg te werken, wordt een proces van interne convergentie doorgevoerd. In deze studie worden twee modellen van interne convergentie besproken: het flat rate-model en het Iers model met een variabele basisbetaling en vergroeningspremie en een maximaal verlies van 30%. Belangrijk is dat de landbouwsector in zijn geheel niet verliest bij interne convergentie: het verlies voor het ene bedrijf is een winst voor een ander bedrijf.

De invoering van een flat rate zorgt ervoor dat op het einde van het proces ieder betalingsrecht eenzelfde waarde heeft, en dit ongeacht de hoeveelheid steun die een landbouwer in het verleden kreeg. Dit model, dat naar voor geschoven werd door de Europese commissie, zou bovenop de impact van de budgetdaling, zorgen voor een sterke verschuiving van rechtstreekse steun tussen landbouwers. Tot 20% van de ontkoppelde steun of 37 miljoen euro zou herverdeeld worden: 9.398 bedrijven verliezen daardoor gemiddeld 3.918 euro per bedrijf terwijl 14.404 bedrijven gemiddeld 2.559 euro winnen. Voor een aantal bedrijven is er geen impact.

Het Iers model waarbij de verschillen inzake rechtstreekse steun per hectare tussen de landbouwers slechts gedeeltelijk worden weggewerkt, zorgt voor een minder sterke herverdeling van de middelen. In totaal 9,36 miljoen euro verandert van eigenaar: 30% van de landbouwers verliest gemiddeld 1.140 euro per bedrijf, 30% ondervindt geen impact, en 40% wint. Dit laat toe om de gevolgen voor de bedrijven die het meest inleveren bij een flat rate enigszins te milderen. Toch kan de impact voor een individuele landbouwer groot zijn. Landbouwers met een hoge rechtstreekse steun per hectare verliezen sterk. In het extreme geval waarbij een landbouwer enkel speciale toeslagrechten heeft en geen areaal heeft, zal die in de toekomst geen recht meer hebben op ontkoppelde steun.

De grote verliezers onder het Iers model zijn dezelfde als onder het flat rate-model, alleen is het verlies onder het Iers model minder uitgesproken. Hetzelfde kan gezegd worden voor de winnaars. De belangrijkste verliezers bij interne convergentie zijn de bedrijven die in 2011 nog recht hadden op een gekoppelde steun (premie voor vlas of een slachtpremie kalveren), de bedrijven met speciale toeslagrechten, en de melkveehouders. Binnen de groep melkveehouders zijn het vooral de grotere, productievere (melkproductie per koe) en productie-intensievere (melkproductie per hectare) bedrijven die inleveren. Elk van deze kenmerken geeft immers aanleiding tot een hoge gemiddelde premie per hectare. De winnaars bij interne convergentie zijn de nieuwe begunstigten (bedrijven met groenten, fruit of aardappelen) en bedrijven met een lage gemiddelde steun per hectare

De premie jonge landbouwers en de te verdelen gekoppelde steun de vormt een derde en vierde bron van herverdeling tussen landbouwers. Eens de enveloppe voor jonge landbouwers en gekoppelde steun bepaald is, speelt enkel de manier van toekennen van de steun een rol voor de betrokken bedrijven.

De premie jonge landbouwers (2% van totaal budget rechtstreekse steun) is bedoeld om jonge starters financieel te ondersteunen. De premie wordt uitbetaald in de vorm van een vast bedrag per betalingsrecht. In 2019 zal de premie 90 euro/ha bedragen. De analyses tonen aan dat deze premie zeer doelmatig is en over alle

jonge starters heen de impact van de budgetdaling neutraliseert. De premie jonge landbouwers zorgt slechts voor een beperkt verlies voor de andere bedrijven, voor de jonge landbouwers zelf is het effect van groot belang. De premie voor jonge landbouwers is belangrijk om de intergenerationele transfer te bevorderen en om jonge landbouwers in de eerste moeilijke jaren van bedrijfsovername te ondersteunen.

Voor de gekoppelde steun is er in de analyse van uitgegaan dat enkel de zoogkoeien gekoppelde steun krijgen (10% Pijler I-budget) en de verdeling van de rechten blijft zoals ze nu is. Hierdoor wordt enkel de impact van de budgetdaling meegenomen in de berekening. Er vindt geen herverdeling plaats tussen bedrijven die op vandaag zoogkoeienquotum bezitten. Indien het mechanisme toch zou wijzigingen zal een herverdeling tussen bedrijven met zoogkoeien plaatsvinden. Vrints & Deuninck (2012) tonen een aantal scenario's daarvoor. Gekoppelde steun voor andere deelsectoren (bv. vlas, slachtkalveren, enz.) zijn niet in de analyse meegenomen. Bij gekoppelde steun voor deze sectoren kan het totaal percentage gekoppelde steun toenemen waardoor het belang van de basisbetaling verder afneemt.

De totale impact van het hervormingsproces (zowel MFK als GLB) is het resultaat van enerzijds de impact van de daling van het budget rechtstreekse steun en anderzijds de herverdeling van de middelen binnen de Vlaamse landbouwsector.

De totale hervorming levert twee winnaars op. De bedrijven die onder het nieuwe systeem begunstigde worden: dit zijn bedrijven met fruit en in mindere mate bedrijven met groenten of aardappelen (een grote groep van deze bedrijven had in het verleden al recht op steun omdat vaak ook akkerbouwgewassen in hun teeltplan voorkomen). Daarnaast zijn ook de jonge starters vaker te vinden bij de groep winnaars.

De verliezers zijn ook de verliezers bij interne convergentie: bedrijven met een ontkoppelde vlaspremie, een ontkoppelde slachtpremie kalveren, bedrijven met speciale toeslagrechten, en de melkveehouders. De melkveehouders moeten in totaal 23% van de rechtstreekse steun inleveren, de drie andere types verliezen tussen 35 en 40%. Bij deze drie types bedrijven zitten een aantal bedrijven die in 2011 geen grond hebben aangegeven via de eenmalige perceelsregistratie. Deze bedrijven verliezen alles terwijl voor de andere bedrijven, die wel grond hebben aangegeven, het effect dus minder groot zal zijn. Voor de melkveehouders is het verlies meer verspreid: bijna 98% verliest bij het nieuwe GLB. In totaal zal de melkveehouderij 25 miljoen euro moeten inleveren. Algemeen zijn niet alleen meer bedrijven met melkvee, speciale toeslagrechten, slachtkalveren of vlas terug te vinden bij de verliezers, maar zijn dit binnen die groep bedrijven tevens de grotere.

De berekende impact kan echter verschillen van de uiteindelijke situatie. De landbouwsector is immers constant in beweging met veel stoppende bedrijven aan de ene kant en startende en groeiende bedrijven aan de andere kant. Toeslagrechten en landbouwgrond wisselen hierdoor van eigenaar waardoor sommige bedrijven in staat zijn de impact van de GLB-hervorming te milderen. Enkel met een dynamisch model kunnen ook deze structurele kenmerken meegenomen worden in de impactanalyse.

FIGUREN

Figuur 1: Structuur impactanalyse	4
Figuur 2: Verdeling landbouwers volgens leeftijd in 2011 (bij meerdere bedrijfsleiders is de laagste leeftijd meegenomen).....	8
Figuur 3: Verdeling van het aantal hectares van de niet-meegenomen bedrijven in de studie.....	9
Figuur 4: Verdeling aantal bedrijven volgens grootteorde rechtstreekse steun per bedrijf	11
Figuur 5: Verdeling bedrijven volgens gemiddelde waarde toeslagrechten per oppervlakte-eenheid (euro/ha).11	
Figuur 6:Verdeling van de rechtstreekse steun volgens bedrijfstype, Vlaanderen, 2009-2011 (gegevens uit LMN).....	12
Figuur 7: Impact analyse beschikbaar budget pijler I	16
Figuur 8: Beschikbaar budget per enveloppe binnen Pijler I voor de periode 2012-2019 (in miljoen euro)	18
Figuur 9: Winst/verlies door interne convergentie, variabele model + 30% max. verlies.....	32
Figuur 10:Winst/verlies bij interne convergentie via flat rate.....	33
Figuur 11: Verdeling bedrijven volgens impact totale GLB-hervorming (situatie 2019 t.o.v. 2012)	48
Figuur 12: Aantal rechten per mogelijke referentieperiode voor de begunstigten in 2011	59
Figuur 13: Verdeling bedrijven volgens Pijler I-steun in 2019 (in euro/bedrijf)	61

TABELLEN

Tabel 1: Verdeling aantal bedrijven en totale oppervlakte per grootteklasse bedrijven (ha) in 2011	7
Tabel 2: Ontkoppeling van slachtpremie kalveren, vlaspremie en premie eiwithoudende gewassen	10
Tabel 3: Rechtstreekse steun na ontkoppeling en na modulatie	10
Tabel 4: Aandeel van de rechtstreekse steun in de totale opbrengst en het bedrijfsinkomen volgens bedrijfstype, 2009-2011	13
Tabel 5: Pijler I budget voor Vlaanderen onder het nieuwe MFK (miljoen euro) (periode 2014-2019)	17
Tabel 6: Fictief voorbeeld van berekening impact budgethervorming (in euro)	18
Tabel 7: Impact van de budgetdaling op de directe steun en bedrijfsinkomen volgens bedrijfstype	20
Tabel 8: Aangegeven areaal per teeltgroep in 2011 (ha)	22
Tabel 9: Impact opleggen minimumpercentage groenten en fruit op aantal begunstigden en subsidiabel areaal	23
Tabel 10: Impact opleggen minimum percentage sier-, boom en wijnbouw op aantal begunstigden en subsidiabel areaal	24
Tabel 11: Impact van het uitsluiten van leeftijdscategorieën op aantal begunstigden en subsidiabel areaal (cijfers 2011)	25
Tabel 12: Impact ondergrens bedrijfsareaal op aantal begunstigden en subsidiabel areaal (ha)	25
Tabel 13: Impact negatieve lijst op aantal begunstigden en subsidiabel areaal (ha)	26
Tabel 14: Mogelijke scenario's voor interne convergentie	30
Tabel 15: Impact interne convergentie op totale herverdeling, aantal verliezers/winnaars en gemiddeld verlies/winst in 2019	31
Tabel 16: Aantal bedrijven, rechten en totale steun volgens hoogte vergroeningspremie bij het variabel model van interne convergentie	34
Tabel 17: Aantal bedrijven dat moet voldoen aan de vergroeningseisen (blijvend grasland: BG; ecologisch aandachtsgebied: EAG; gewasdiversificatie: GD)	35
Tabel 18: Impact van het variabel scenario ten opzichte van de referentieperiode volgens bedrijfstype, verschil in directe steun en bedrijfsinkomen	38
Tabel 19: Impact van het flat rate scenario ten opzichte van het Iers scenario volgens bedrijfstype, verschil in directe steun en bedrijfsinkomen	38
Tabel 20: Eigenschappen van bedrijven die het meest verliezen door interne convergentie volgens het variabel model (*)	39
Tabel 21: Eigenschappen van bedrijven die het meest winnen door interne convergentie volgens het variabel model (*)	40
Tabel 22: Kenmerken van de 5% sterkste winnaars & verliezers door interne convergentie volgens het variabel model (euro/bedrijf)	42
Tabel 23: Overzicht van de landbouwerspopulatie volgens leeftijd en startdatum (*)	44
Tabel 24: Bepalen premie jonge starters periode 2015-2019	45
Tabel 25: Impact premie jonge starters in 2019	46
Tabel 26: Analyses van de impact GLB-hervorming volgens bedrijfstype ten opzichte van het referentiescenario, verschil in directe steun en bedrijfsinkomen	49
Tabel 27: Impact van de directe steun en verschillende bedrijfskenmerken voor de 25% bedrijven waarvoor GLB-hervorming het meest negatief en minst negatief zijn	50
Tabel 28: Eigenschappen van bedrijven die het sterkst verliezen door GLB-hervorming (*)	51
Tabel 29: Eigenschappen van bedrijven die het meest winnen bij GLB-hervorming (*)	52
Tabel 30: Kenmerken van de 5% sterkste winnaars & verliezers bij GLB-hervorming (euro/bedrijf)	53
Tabel 31: Gezamenlijke impact GLB-hervorming volgens aanwezige productietak	55
Tabel 32: Gezamenlijke impact GLB-hervorming volgens kenmerken bedrijfsleider	56
Tabel 33: Gezamenlijke impact GLB-hervorming volgens eigenschap gerelateerd aan pijler I-steun	57
Tabel 34: Impact verlaging rechten onder referentiescenario 'laagste aantal rechten van 2009 en 2011'	59
Tabel 35: Impact verminderd aantal rechten op herverdeling Pijler I middelen bij variabel model (+ max 30% verlies) voor interne convergentie	60
Tabel 36: Impact van het opleggen van een ondergrens voor Pijler I-steun in 2019	61

Tabel 37: Kenmerken bedrijven volgens aangegeven hectaren situatie 2019.....	62
Tabel 38: Impact opleggen ondergrens aangegeven hectaren situatie 2019	62

BRONNEN

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.

Vrints G. & Deuninck J. (2012) *Wat met de zoogkoeienpremie na 2013?*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

EC (2013) doc 10730/1/13 REV 1, 11546/13, 11546/13 ADD,
http://www.agriregionieuropa.univpm.it/FinestraPAC/Editoriale_31/st11546.en13.pdf

AFKORTINGEN

ALV	Agentschap Landbouw en Visserij
BI	Bedrijfsinkomen
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
LMN	Landbouwmonitoringsnetwerk
MFK	Meerjarig financieel kader