

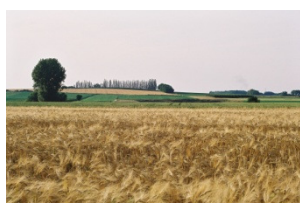
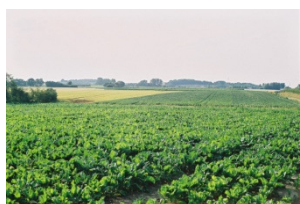


BURG. VAN GANSBERGHELAAN 96 BUS 1
9820 MERELBEKE, BELGIË
TEL. 09 272 25 00 - FAX 09 272 25 01
E-MAIL: ilvo@ilvo.vlaanderen.be
[HTTP://WWW.ILVO.VLAANDEREN.BE](http://www.ilvo.vlaanderen.be)

EENHEID LANDBOUW EN MAATSCHAPPIJ

Mededeling ILVO nr 44

Het functioneren van verhandelbare rechten in de landbouw: motieven, juridische uitwerking en organisatie



Dakerlia CLAEYS

Bart VAN DER STRAETEN

Stephan NOLTE

Jeroen BUYSE

Fleur MARCHAND

Ludwig LAUWERS

Guido VAN HUYLENBROECK

September 2008



BURG. VAN GANSBERGHELAAN 96 BUS 1
9820 MERELBEKE, BELGIË
TEL. 09 272 25 00 - FAX 09 272 25 01
E-MAIL: ILVO@ILVO.VLAANDEREN.BE
[HTTP://WWW.ILVO.VLAANDEREN.BE](http://www.ilvo.vlaanderen.be)

EENHEID LANDBOUW EN MAATSCHAPPIJ

Mededeling ILVO nr 44

Het functioneren van verhandelbare rechten in de landbouw: motieven, juridische uitwerking en organisatie

September 2008

Dakerlia CLAEYS
Bart VAN DER STRAETEN
Stephan NOLTE
Jeroen BUYSSE
Fleur MARCHAND
Ludwig LAUWERS
Guido VAN HUYLENBROECK

Eenheid Landbouw en Maatschappij

Burgemeester Van Gansberghelaan 115, bus 2
B-9820 Merelbeke
tel. 09 272 23 40 – fax. 09 272 23 41
e-mail: L&M@ilvo.vlaanderen.be
<http://www.ilvo.vlaanderen.be/LenM/>

Contact:

Ir. Dakerlia CLAEYS, Wetenschappelijk onderzoeker
Instituut voor Landbouw en Visserijonderzoek ILVO
Eenheid Landbouw en Maatschappij
Burgemeester Van Gansberghelaan 115, bus 2
B-9820 Merelbeke
Tel +32 9 272 23 44
Email: dakerlia.claeys@ilvo.vlaanderen.be

Dr.Ir. Ludwig LAUWERS, Wetenschappelijk directeur
Instituut voor Landbouw en Visserijonderzoek ILVO
Eenheid Landbouw en Maatschappij
Burgemeester Van Gansberghelaan 115, bus 2
B-9820 Merelbeke
Tel +32 9 272 23 56
Email: ludwig.lauwers@ilvo.vlaanderen.be

Deze publicatie kan ook geraadpleegd worden op:

<http://www.ilvo.vlaanderen.be/LenM/>

Vermenigvuldiging of overname van gegevens toegestaan mits duidelijke bronvermelding.

Aansprakelijkheidsbeperking

Deze publicatie werd door het ILVO met de meeste zorg en nauwkeurigheid opgesteld. Er wordt evenwel geen enkele garantie gegeven omtrent de juistheid of de volledigheid van de informatie in deze publicatie. De gebruiker van deze publicatie ziet af van elke klacht tegen het ILVO of zijn ambtenaren, van welke aard ook, met betrekking tot het gebruik van de via deze publicatie beschikbaar gestelde informatie.

In geen geval zal het ILVO of zijn ambtenaren aansprakelijk gesteld kunnen worden voor eventuele nadelige gevolgen die voortvloeien uit het gebruik van de via deze publicatie beschikbaar gestelde informatie.

INHOUD

Inhoud	5
Afkortingen.....	7
Voorwoord	9
1 Inleiding	11
1.1 Verhandelbare rechtensystemen, voortdurend in evolutie	11
1.2 Mechanismen van functioneren: algemeen denkkader	11
1.3 Uitwerking van de publicatie.....	14
2 Achtergrond en drijfveren voor verhandelbare rechten.....	15
2.1 Wat zijn verhandelbare rechten?.....	15
2.2 Werking van verhandelbare rechten.....	16
2.3 Ontstaan van rechten in de landbouw	17
2.3.1 Marktbescherming	18
2.3.2 Ontkoppeling toeslag van productie: achtergrond en drijfveren	20
2.3.3 Beheersing neveneffecten productie: achtergrond en drijfveren	21
3 Melkquota	23
3.1 Motivatie	23
3.2 Juridische uitwerking & organisatie	24
3.3 Functioneren	29
3.4 Onderzoeksvragen.....	31
4 Suikerquota	32
4.1 Motivatie	32
4.2 Juridische uitwerking & organisatie	34
4.3 Functioneren	38
4.4 Onderzoeksvragen.....	41
5 Toeslagrechten	43
5.1 Motivatie	43
5.2 Juridische uitwerking & organisatie	44
5.3 Functioneren	49
5.4 Onderzoeksvragen.....	53
6 Mestafzetrechten	54
6.1 Motivatie	54
6.2 Juridische uitwerking & organisatie	55

6.3	Functioneren	62
6.4	Onderzoeksvragen.....	66
7	Mestproductierechten	67
7.1	Motivatie	67
7.2	Juridische uitwerking & organisatie	68
7.3	Functioneren	72
7.4	Onderzoeksvragen.....	72
8	Algemene conclusies	73
	Literatuurlijst	75



AFKORTINGEN

AMS: Afdeling Monitoring en Studie

ALT: Administratie Land- en Tuinbouw

ALV: Administratie Landbouw & Visserij

BLEU: Belgisch-Luxemburgs Economische Unie

BTR: Braakleggingstoelagrecht

CBB: Confederatie Belgische Bietenplanters

COCO-Vlaanderen: Coördinatiecomité van de bietenplanters van de Vlaanderen

EU: Europese Unie

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade

GLB: Gemeenschappelijke Landbouwbeleid.

GMO('s): Gemeenschappelijke Marktordening(en)

GMO-S: Gemeenschappelijke Marktordening voor suiker

GTR: Gewoon toeslagrecht

HF: Herstructureringsfonds

ILVO: Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek

ILVO - L&M: Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek Eenheid Landbouw & Maatschappij

IWT: Instituut voor de Aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen

LAT: lange afstandstransporten

MAP: MestActiePlan

MDW: Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit

MTR: Mid Term Review

NER-D: Nutriëntenemissierechten uitgedrukt per diersoort

NH: Nutriëntenhalte

STR: Speciaal toeslagrecht

SUBEL: Algemene Maatschappij der Suikerfabrikanten

TR: Toeslagrecht

TS: Tiense Suikerraffinaderij

VLM: Vlaamse Landmaatschappij

WTO: World Trade Organisation



VOORWOORD

Eind 2007 is het IWT-project 'Prijsvorming en allocatie van verhandelbare rechten in de land- en tuinbouw' in een samenwerking tussen ILVO-eenheid Landbouw & Maatschappij en de Universiteit Gent Vakgroep Landbouweconomie opgestart. Het project beoogt mechanismen van prijsvorming en verhandeling van rechten binnen de sector te kwantificeren om zo de impact van mogelijke wijzigingen in het beleid van te voren in te schatten. Om deze doelstelling van het IWT-project te ondersteunen, werd een inventarisatie van de verschillende systemen nodig geacht.

Een dergelijke inventarisatie is geen doel op zich. Hiervoor bestaan ongetwijfeld veel betere en meer volledige compilaties, onder meer de AMS-studie 'Carels, K. & Van Gijseghe, D. (2003). Verhandelbare productie- en emissierechten in de landbouw. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Land- en Tuinbouw (ALT), Brussel, 26 p.'.

Toch was een minimale inventarisatie nodig, wat soms wel tot een déjà-vu-ervaring kan leiden, maar de voorliggende publicatie gaat evenwel verder en hanteert een specifiek denkmodel dat relevante onderzoeksvragen in verband met prijsvorming en allocatie van rechten moet losweken en de verdere kwantitatieve analyse ervan moet onderbouwen.

De voorliggende ILVO-mededeling is één van de leverbaarheden van de boeiende samenwerking tussen ILVO-L&M en de Vakgroep Landbouweconomie van de Universiteit Gent. We danken dan ook de projectleider Prof. Guido Van Huylenbroeck en de collega's van het onderzoeksconsortium voor de samenwerking alsmede de leden van de gebruikerscommissie voor de nuttige terugkoppeling. Specifieke dank gaat uit naar Johan Debaveye, Lea Elst, Veerle Campens en Alain Van Dorpe.

Merelbeke, september 2008

Ir. Cathy Plasman

Afdelingshoofd



1 INLEIDING

1.1 VERHANDELBARE RECHTENSISTEEMEN, VOORTDUREND IN EVOLUTIE

Verhandelbare rechten in de landbouw zijn er om uiteenlopende redenen gekomen. Er bestaan quotarechten voor melk en suiker om het aanbod binnen een beschermde markt te beheersen. Toeslagrechten helpen om de overgang naar minder prijsregulering sociaal aanvaardbaar te houden en tegelijk minder handelsverstoring te produceren. Emissierechten moeten bijdragen tot een economisch efficiënt milieubeleid.

De verhandelbaarheid moet toelaten om de rechten uiteindelijk bij de meest efficiënte bedrijven terecht te laten komen. De economische voordelen van een vlotte mobiliteit zijn echter theoretisch en veronderstellen een vrije en transparante verhandelbaarheid van de rechten. In de praktijk, echter, verloopt de handel in rechten meestal niet volgens een perfecte markt: de zogenaamde transactiekosten belemmeren een vrije handel. Transactiekosten hebben te maken met onzekerheid, institutionele marktbeperkingen, een gebrek aan marktinformatie en een heterogeen aanbod van rechten.

Het in de praktijk minder goed functioneren van een rechtensysteem geeft aanleiding tot voortdurend bijsturen ervan. Naast het intrinsiek (mal)functioneren van het systeem zelf, kunnen ook externe factoren aanleiding geven tot een (grondige) bijsturing van het rechtensysteem. De liberalisering van de markt is een voorbeeld van zo'n externe factor. In onderhavige publicatie wordt het al dan niet goed functioneren van verhandelbare rechten geanalyseerd vanuit de motieven, de juridische uitwerking en de uiteindelijke organisatie en uitwerking in de praktijk.

1.2 MECHANISMEN VAN FUNCTIONEREN: ALGEMEEN DENKKADER

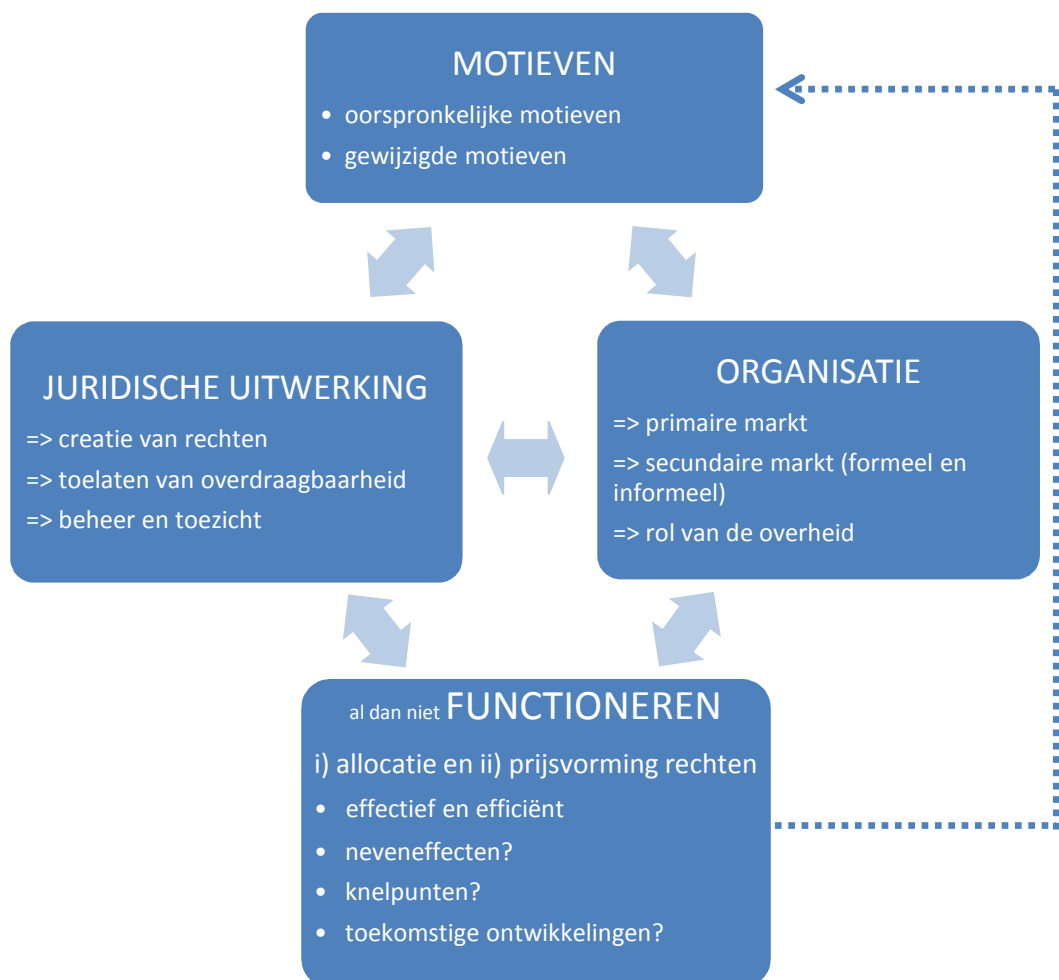
Aan de hand van een summiere inventarisatie en beschrijving van de bestaande rechtensystemen kunnen een aantal conclusies afgeleid worden inzake het functioneren ervan. Het functioneren wordt gezien in functie van i) toewijzing (allocatie) naar bedrijven en ii) prijsvorming van de rechten. De conclusies uit de inventarisatie dienen als aangrijpingspunt voor het verdere onderzoek aangaande de marktwerking van verhandelbare rechten.

Bij het al dan niet functioneren van verhandelbare rechten zijn drie aandachtspunten van belang:

- *Motieven:* Waarom werd er initieel gekozen voor een welbepaald stelsel van verhandelbare rechten en onder welke omstandigheden? Traden er wijzigingen op in de motieven in de loop der jaren?

- *Juridische uitwerking*: Welke juridische bouwstenen zijn nodig voor het scheppen van een wettelijke regeling?
- *Organisatie*: Welke andere institutionele regels en organisatievormen zijn noodzakelijk om het beleidsinstrument ook effectief en efficiënt te kunnen toepassen?

Het algemeen denkkader van deze studie is in figuur 1.1 schematisch weergegeven. Tussen de verschillende aandachtspunten van het al dan niet functioneren is er een sterke interactie, hetgeen met pijlen gevisualiseerd wordt.



Figuur 1.1: Algemeen denkkader 'Functioneren van verhandelbare rechten in de landbouw: motieven, juridische uitwerking en organisatie'

Vertrekbasis zijn de **motieven**. Deze zullen verschillen naargelang het type recht, doch het basisidee is dat een beperking of schaarste op macroschaal naar het bedrijfsniveau (microschaal) wordt verdeeld.

De **juridische uitwerking**¹ beschrijft de verschillende wettelijke regelingen voor het stelsel van verhandelbare rechten. Dit omvat de creatie van de rechten, het toelaten van de overdraagbaarheid en het beheer en toezicht op het stelsel van verhandelbare rechten.

Voor de **organisatie**¹ van de primaire markt moeten – na de creatie – de rechten initieel verdeeld worden over de verschillende marktpartijen. Dit kan gebeuren via veiling of grandfathering (gratis toedeling). Het goed functioneren van de secundaire markt zal afhangen van de marktvorm (is er bijvoorbeeld een voldoende groot aantal vragers en aanbieders), de transparantie van de markt, de zekerheid over de toekomst van de rechten, handelsbelemmeringen (zijn de transactiekosten bijvoorbeeld niet te hoog), toegankelijkheid van de markt (bijvoorbeeld voor jonge landbouwers). De rol van de overheid kan in de secundaire markt verschillend zijn: namelijk faciliterend als voorlichter of makelaar of uitvoerend als toezichthouder of handhaver.

Het **al dan niet functioneren** in termen van i) allocatie naar bedrijven en ii) prijsvorming van rechten is de eindafweging binnen de doelstelling van deze publicatie. Het (mal)functioneren kan nagegaan worden door te kijken of het beleidsinstrument verhandelbare rechten effectief en efficiënt werkt. Wordt er tegemoetgekomen aan de oorspronkelijke motieven? Treden er belangrijke neveneffecten of knelpunten op waardoor de motieven veranderden? Zijn er toekomstige ontwikkelingen die de oorspronkelijke motieven, de organisatie of de juridische uitwerking zullen wijzigen?

Het niet-functioneren kan aanzetten tot enerzijds het bijsturen van de juridische uitwerking en organisatie, maar anderzijds ook tot het her-denken van de motieven. Zo kunnen bepaalde neveneffecten de oorspronkelijke motieven in vraag stellen zonder het systeem zelf op de helling te zetten. Tenslotte kan het systeemfunctioneren beïnvloed worden ten gevolge van externe factoren. Het is daarom belangrijk om deze interne en externe factoren die uiteindelijk gaan inwerken in verhandeling en prijsvorming van rechten in beeld te brengen.

¹ De aspecten juridische uitwerking en organisatie uit het algemeen denkkader zijn nader ingevuld op basis van de Nederlandse studie 'MDW (2000). Handleiding verhandelbare rechten geschreven op basis van "MDW (2000a) Verhandelbare rechten. Rapport van de MDW werkgroep verhandelbare rechten. Ministerie van Justitie, Den Haag" en "MDW (2000b) Verhandelbare rechten, Fasell: Ingrijpen of compenseren? Rapport van de MDW werkgroep verhandelbare rechten. Ministerie van Justitie, Den Haag,"'

1.3 UITWERKING VAN DE PUBLICATIE

Deze publicatie beschrijft de **vier belangrijkste rechtensystemen** in de land- en tuinbouw, namelijk de suikerquota, melkquota, toeslagrechten en mestrechten. Bij de mestrechten worden echter twee verschillende rechtensystemen onderscheiden, namelijk de mestafzetrechten en de mestproductierechten.

De bespreking van de rechtensystemen is, zoals al gesteld, geen doel op zich en gebeurt volgens het denkkader in figuur 1.1 in functie van het nader omschrijven van relevante onderzoeksvragen inzake verhandeling en prijsvorming. De lezer mag bijgevolg geen exhaustieve, gedetailleerde op zich staande beschrijving van de verschillende rechtensystemen verwachten. Omgekeerd is het zo dat een aantal noodzakelijke beschrijvingen niet direct als ‘nieuwe’ informatie zullen gezien worden, maar als ‘data’ voor de verdere analyse van het functioneren.

Na een eerste oriënterende inventarisatie werd vastgesteld dat het verschil tussen de aangrijpingspunten ‘juridische uitwerking’ en ‘organisatie’ uit het algemeen denkkader niet altijd zo duidelijk te stellen is. Per rechtensysteem werd bijgevolg de juridische uitwerking en organisatie samen behandeld.

Na deze inleiding worden in hoofdstuk 2 de algemene achtergrond en drijfveren voor verhandelbare rechten geschetst. In hoofdstuk 3 tot en met 7 wordt ieder rechtensysteem in de Vlaamse landbouw afzonderlijk besproken, (met name melkquota, suikerquota, toeslagrechten, mestafzetrechten en mestproductierechten) aan de hand van het algemeen denkkader. In hoofdstuk 8 wordt afgerond met een aantal algemene conclusies.

2 ACHTERGROND EN DRIJVEREN VOOR VERHANDELBARE RECHTEN

2.1 WAT ZIJN VERHANDELBARE RECHTEN?

In het begrip ‘verhandelbare rechten’ duidt de term **recht** op een recht verleend door de overheid. Het is een vergunning in de ruimste zin van het woord. Een verhandelbaar recht kan tevens een concessie of ontheffing zijn (zie box 2.1). Naast een vergunning kan een verhandelbaar recht eveneens een recht op subsidietoekenning betreffen (MDW, 2000).

15

Onder vergunning wordt verstaan: een officiële toestemming (rechtshandeling) van de overheid om een bepaalde handeling (rechtsfeit) uit te voeren die zonder toestemming verboden is. Het is de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid waarbij de feitelijke handeling in individuele gevallen wordt toegelaten, meestal mits naleving van voorschriften en beperkingen.

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen een vergunning, ontheffing en concessie:

- Vergunning wordt gebruikt in situaties waarbij de overheid in beginsel een bepaald handelen wel wil laten plaatsvinden
- Ontheffing wordt gebruikt in situaties waarbij de wetgever in beginsel afwijzend staat ten opzichte van het handelen en slechts bij uitzondering dit verbod wil opheffen (soms wordt de term dispensatie ook gebruikt)
- Concessie wordt gebruikt in situaties waarin de overheid de handeling in het publiek belang noodzakelijk acht en deze onder bepaalde voorwaarden door een particulier laat verrichten.

Box 2.1: Vergunning, concessie en ontheffing (Addinck, 1999)

Onder bepaalde omstandigheden kan een recht **verhandeld** worden. Die omstandigheden zijn afhankelijk van de wettelijke regeling of de aard van het recht.

Een stelsel van verhandelbare rechten creëert en verdeelt schaarse bronnen op macroniveau. De schaarste kan al aanwezig zijn, bijvoorbeeld grondschaarste of ze kan ook ingevoerd worden door de overheid, bijvoorbeeld een productiebeperking voor melk. De overheid maakt in feite een stomp waarbinnen er een markt van vraag en aanbod ontstaat.

2.2 WERKING VAN VERHANDELBARE RECHTEN

Er wordt gestart met de grootte van de beperking of schaarste op macroniveau te bepalen om die vervolgens in kleine parten op te splitsen. Het recht op elk van deze parten wordt verdeeld onder de gebruikers. De parten kunnen door de gebruikers, indien zij dit willen, verhandeld worden. Vraag en aanbod bepalen de prijs.

De initiële verdeling is op verschillende manieren mogelijk, bijvoorbeeld door middel van veilen ofwel door grandfatheren. Veilen is een verkoopmethode waarbij potentiële kopers kunnen bieden op het te veilen goed. De allocatie gebeurt volgens een van te voren gekende formule. Meestal verwerft de hoogste bidder het goed. Onder grandfatheren wordt het (gratis) verdelen van rechten door de overheid verstaan. Dit wordt in het meest voorkomend geval op basis van de al aanwezige verdeling van de activiteiten bepaald. Met andere woorden, het historische gebruiksrecht van het schaarse goed of de beperkte activiteit wordt als verdeelsleutel gehanteerd. Na de creatie van het recht ontstaat door de initiële toekenning een **primaire markt** van het recht.

De verhandelbaarheid van het recht zorgt voor het ontstaan van een **secundaire markt**. De waarde (prijs) van het verhandelbaar recht op de secundaire markt wordt bepaald door vraag en aanbod op de markt (indien deze goed functioneert). Vragers zullen het recht aankopen indien ze daarmee denken een bepaalde opbrengst te kunnen realiseren. Aanbieders zullen het recht verkopen indien ze denken meer opbrengst te halen uit de verkoop van het recht dan uit het gebruik van het recht. De verhandelbare rechten zullen op die manier in handen komen bij de meest efficiënte marktpartijen op het vlak van hulpbronnen zoals arbeid, kapitaal en grondstoffen.

Een stelsel van verhandelbare rechten kan door de overheid gecreëerd worden om te komen tot een efficiënte markt en tot een **efficiënt** gebruik van het schaarse goed of de beperking. Dit indirect reguleringsinstrument (via het marktmechanisme) werkt **effectief** als het beleidsdoel bereikt wordt door het definiëren van een goed plafond (stolp) en mits toezicht en handhaving hierop.

Bij de creatie van een stelsel van verhandelbare rechten kan het van belang zijn dat de overheid een **nationale reserve** aanlegt. De nationale reserve bestaat dan uit rechten die niet worden uitgegeven. De nationale reserve dient bijvoorbeeld om nieuwe toetreders toe te laten op de markt. De nationale reserve kan eventueel ook opgevuld worden door het opkopen van rechten (MDW, 2000).

2.3 ONTSTAAN VAN RECHTEN IN DE LANDBOUW

De verschillende systemen van verhandelbare rechten waarmee de landbouwer vandaag geconfronteerd wordt, vloeien voort uit het milieubeleid en het Europees landbouwbeleid (en de diverse bijsturingen ervan).

Bij de totstandkoming van het Europees landbouwbeleid in de jaren 1950 was de landbouw sterk verzwakt tengevolge van jaren van oorlog en kon een voldoende en stabiele voedselvoorziening niet gegarandeerd worden. De doelstelling van het oorspronkelijke Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) - was vijfvoudig: (1) het verhogen van de landbouwproductiviteit door de landbouw te sturen naar een optimale benutting van de productiefactoren, (2) het voorzien van een redelijke levensstandaard voor landbouwers, (3) stabiliseren van landbouwmarkten, (4) het verschaffen van een stabiele voedselvoorziening voor de consumenten, en (5) het voorzien van redelijke consumentenprijzen (Heringa, 1998; De Bont *et al.*, 2003; Cap Monitor, 2006).

Marktbescherming via marktordening was hierbij een belangrijk overheidsinstrument. Deze lag aan de basis van het markt- en prijsbeleid voor de sturing van de landbouwproductie en de stabilisatie van de marktprijzen.

Dit markt- en prijsbeleid kende echter zo'n succes dat het moest aangepast worden om de productie in een aantal sectoren te beheersen. Productierechten werden ingevoerd als bijkomend beleidsinstrument om de overschotten te beheersen op het vlak van zowel productiebeperking als prijsondersteuning. Een voorbeeld hiervan zijn de melkquota die het aanbod binnen een beschermde markt beheersen.

Bij de afbouw van de marktbescherming werden toeslagrechten (premierechten) ingevoerd om het inkomen van de landbouwer op peil te houden. In het begin waren deze toeslagrechten nog sterk gekoppeld aan de productie. In het kader van de hervorming van het GLB in 2003 wordt de **productie ontkoppeld van de toeslagrechten** met als voornaamste doel de landbouw in de EU marktgericht, meer concurrentieel en duurzamer te maken en tevens te zorgen voor de nodige inkomensstabiliteit. Toeslagen vormen dus een tweede belangrijke overheidsinstrument voor de sturing van het landbouwersinkomen buiten de markt om, door middel van directe inkomensondersteunde maatregelen (De Hoogh, 1998).

Binnen de samenleving wordt de zorg groter voor een proper milieu. Het besef groeit dat de milieugebruiksruimte beperkt is. Dit leidt tot een nieuw schaars goed dat op bedrijfsniveau moet verdeeld worden. Vervuילים- of emissierechten moeten de **neveneffecten van de productie** hierbij **beheersen** en bijdragen tot een economisch efficiënt milieubeleid.

In dit hoofdstuk 'Ontstaan van rechten in de landbouw' wordt in wat volgt dieper ingegaan op de achtergrond en drijfveren van:

- 'Marktbescherming',
- 'Ontkoppeling toeslag van productie',
- 'Beheersing van neveneffecten van de productie'.

2.3.1 MARKTBESCHERMING

De oorspronkelijke doelstelling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid was het vergroten van de productiviteit van de landbouw. Om dit te realiseren werd een interne landbouwmarkt georganiseerd door de lidstaten. Een markt- en prijsbeleid werd hiervoor ontwikkeld voor verschillende agrarische producten. De interne markt werd beschermd tegen ongunstige ontwikkelingen op de wereldmarkt door gemeenschappelijke marktordeningen (GMO's).

De gemeenschappelijke marktordeningen steunen op drie fundamentele beginselen (Heringa, 1998):

- *Eenheid van de markt*: d.w.z. vrij verkeer van landbouwproducten tussen de lidstaten.
- *Communautaire preferentie*: dit beginsel wordt steeds minder toegepast door de geleidelijke opening van de communautaire markt voor de buitenwereld (multilaterale en bilaterale overeenkomsten en unilaterale concessies).
- *Financiële solidariteit*: de in het kader van de toepassing van het GLB gedane uitgaven worden uit de Gemeenschapsbegroting bekostigd.

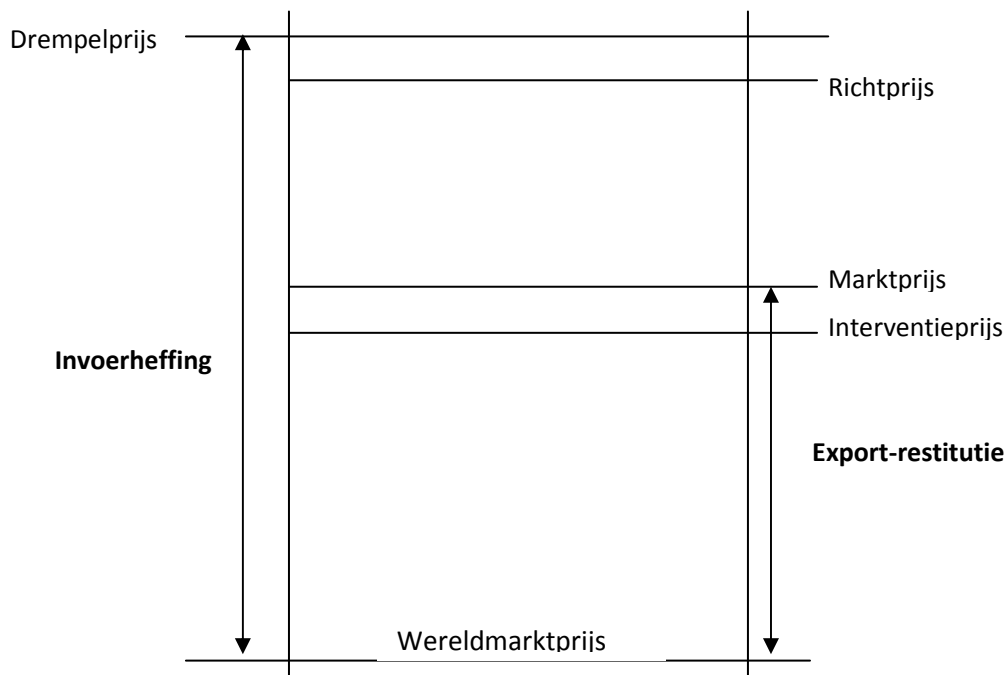
Voor basisproducten met een groot aandeel in het landbouwareaal werden zware marktordeningen gekozen, voor een groot aantal andere producten lichte marktordeningen² (Oskam *et al.*, 2005). In deze bespreking is enkel de zware marktordening van belang en zal bijgevolg geen aandacht besteed worden aan de lichte variant.

De marktordening was erop gericht om een bepaald prijsniveau in de markt te realiseren. De gebruikte instrumenten waren erop gericht om intern marktevenwicht te scheppen en de producten zoveel mogelijk uit interventie (vangnet) te houden. De hiertoe beschikbare maatregelen kunnen gerangschikt worden in twee categorieën (De Hoogh, 1998):

- **Beperking van het aanbod**: invoerrechten, kwantitatieve invoerbeperkingen, kwantitatieve productiebeperkingen, ...
- **Verhoging van de vraag**: exportsubsidies, voedselsubsidies voor consumenten, interventieaankopen, ...

De grafische voorstelling van gemeenschappelijke marktorganisatie is weergegeven in figuur 2.1.

² Lichte marktordeningen verschillen van zware marktordeningen op het vlak van de interventie. Interventieaankopen van producten onder lichte marktordeningen waren niet mogelijk of zo weinig voorkomend of vonden op een zo laag prijsniveau plaats dat het nauwelijks een inkomensondersteunende functie had (Oskam *et al.*, 2005).



Figuur 2.1: Gemeenschappelijke marktorganisatie: historisch systeem (bron: Oskam *et al.*, 2005; Van Huylenbroeck, 2006)

De *richtprijs* (target price) is het officiële optimale prijsniveau dat de landbouwer krijgt, verhoogd met de transportkosten tussen de productie- en consumptieplaats. Om deze richtprijs te bereiken werd er een *interventieprijs* (intervention price) vastgelegd. Wanneer de vastgestelde prijzen onder deze drempel dreigden te zakken, voerde de EU (in feite de lidstaten) een *interventieaankoop* uit. Op deze manier werd verhinderd dat de interne marktprijzen (market price) te ver zouden dalen. De interventieaankopen leggen dus een bodem voor de prijs van het product in de markt.

De variabele *invoerheffingen* (import levy) verhinderen dat er producten van buiten de EU op de interne markt komen met prijzen beneden de drempelprijzen (threshold price). De variabele invoerheffing is gelijk aan het prijsverschil tussen de drempelprijs en de wereldmarktprijs. Later werd deze variabele invoerheffing vervangen door een vast importtarief (import tariff) onder druk van WTO (Van Huylenbroeck, 2006).

Exportrestituties (of -subsidies) (export subsidy) worden gebruikt om vanuit de interne markt met een hoger prijsniveau producten aan derde landen met een lager (wereld) marktprijspeil te kunnen verkopen (De Bont *et al.*, 2003).

Het voeren van een sterk landbouwgericht markt- en prijsbeleid met marktordeningen leverde snel resultaat op. In de Europese Unie hadden in de jaren 1980 de belangrijkste landbouwsectoren te maken met bijna permanente overschotten. Hierdoor werd de overheid geconfronteerd met zware financiële lasten. Daarvoor werden voor een aantal landbouwproducten productiedrempels ingevoerd, bijvoorbeeld de quotering voor suiker in 1968 en voor melk in 1984. Om de beperking tot op bedrijfsniveau hard te maken,

wordt er gewerkt met prijsverlagingen bij overschrijdingen van productiedrempels (Oskam *et al.*, 2005).

Bij de invoering van een quotasysteem wordt in principe in een eerste fase een streefprijs bepaald die de producenten voldoende vergoedt voor de ingezette productiemiddelen. De streefprijs vormt de basis voor de bepaling van de verwachte gevraagde hoeveelheid en de aangehouden hoeveelheid waarbij productieoverschotten kunnen verhinderd worden. In een volgende fase wordt een maximumhoeveelheid toegekend aan iedere lidstaat, waarna dan verder verdeeld wordt aan verwerkingseenheden of landbouwbedrijven. De verhandelbaarheid moet er dan voor zorgen dat de productierechten na verloop terechtkomen bij diegenen die het meest efficiënt produceren (Carels en Van Gijseghe, 2003).

In hoofdstuk 3 en 4 wordt dieper ingegaan op de verhandelbare **productierechten melk- en suikerquota**.

2.3.2 ONTROPPELING TOESLAG VAN PRODUCTIE: ACHTERGROND EN DRIJFVEREN

Het ontwikkelen van onevenwichtige marktsituaties, stijgende landbouwwitgaven en toenemende handelspolitieke spanningen met derde landen had tot gevolg dat het klassiek beleid verschillende malen werd aangepast. Oskam *et al.* (2005) tonen een schematische weergave van de belangrijkste fasen in de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid:

- 1960-1969: tot stand brengen van de verschillende marktordeningen. Eén ervan was de gemeenschappelijke marktordening voor suiker die gekenmerkt werd door een beperking van de prijsgarantie via productiequota, hetgeen in die tijd uniek was.
- 1970-1980: het voeren van een sterk landbouwgericht markt- en prijsbeleid, vanuit de gedachte dat nauwkeurige prijssturing mogelijk was. De markt bleek echter minder maakbaar te zijn dan gedacht, met overschotten en hoge prijzen (1973) tot gevolg;
- 1981-1992:
 - het bestaande systeem breekt uit zijn voegen: er komt quotering voor melk en er wordt gewerkt met prijsverlagingen bij overschrijding van productiedrempels;
 - Milieuproblemen worden groter en krijgen meer aandacht;
 - EU staat onder druk van GATT om landbouwbeleid te wijzigen.
- 1992-2004: transformatie naar prijsverlaging, inkomenscompensatie, gekoppeld aan hoeveelheidsbeperkingen, en een meer marktgerichte oriëntatie in het landbouwbeleid (Mac Sharry hervorming in 1992);
- 2005-?: ontkoppelde inkomenssteun, gebonden aan milieuriichtlijnen van de Europese Unie (randvoorwaarden of 'cross compliance'); voorzetting van een meer marktgericht beleid met focus en controles op bedrijfsniveau. Markt- en prijsbeleid wordt deels vervangen door plattelandsbeleid (Agenda 2000, Mid Term Review (2003/2004)).

De eerste hervormingen beoogden voornamelijk de productie beter af te stemmen op de marktvraag. Er kwamen productiebeperkende maatregelen en in een aantal sectoren (graan, rundvlees en zuivel) werden de garantieprijzen verlaagd. Deze lagere opbrengstprijzen werden voor de landbouwers deels gecompenseerd met directe toeslagen (inkomenssteun).

De directe inkomenssteun van het toeslagstelsel vormde dus een alternatief voor marktordening. Het toeslagstelsel laat de markt ongemoeid. Handelspolitieke maatregelen zijn hierdoor overbodig. De inkomensdoelstelling wordt bekomen door toeslagen, bovenop het uit de vrije markt gegenereerde inkomen, aan producenten te verlenen. Verschillende toedelingcriteria zijn mogelijk: bijvoorbeeld deficiency payments, toeslagen per hectare of dier, toeslagen per bedrijf (De Hoogh, 1998).

Onder druk van de WTO-onderhandelingen en de groeiende aandacht voor de maatschappelijke effecten gingen de latere hervormingen van begin 21^e eeuw nog een paar stappen verder in de richting van een meer maatschappelijk georiënteerd inkomensbeleid en een minder handelsverstoring markt- en prijsbeleid. De meeste toeslagen werden ontkoppeld van de productie en vervangen door één enkel steunbedrag: de unieke bedrijfstoeslag. Om de bedrijfstoeslag te ontvangen moeten wel normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, gezondheid van dieren en planten en dierenwelzijn worden nageleefd; de zogenaamde randvoorwaarden of 'cross compliance'.

De bedrijfstoeslag is de som van de geactiveerde toeslagrechten. In hoofdstuk 5 wordt er ingezoomd op de verhandelbare **toeslagrechten**.

2.3.3 BEHEERSING NEVENEFFECTEN PRODUCTIE: ACHTERGROND EN DRIJVEREN

Vanaf het begin van de jaren 1980 groeide de belangstelling voor het milieu en werd de vervuiling van het milieu door toedoen van de industrie, consumenten en landbouw als een belangrijk maatschappelijk probleem gezien. Vermesting, verzuring, verspreiding van gevaarlijke stoffen en verdroging zijn de belangrijkste vormen van milieuvervuiling – neveneffecten – van de agrarische productie. De milieuproblemen zijn een extern effect van de productie en het reduceren ervan kan niet door klassieke marktprocessen worden geregeld.

Teneinde de externe milieueffecten van de landbouw binnen maatschappelijk verantwoorde normen te houden, beschikt de overheid over een aantal beleidsinstrumenten om deze externe effecten te internaliseren. Eén ervan is de beperking van de toegang tot de milieugebruiksruimte. Dit kan onder de vorm van normen en regulering, de zogenaamde command-and-controlmaatregelen, maar ook onder de vorm van verhandelbare emissierechten.

Bij de instelling van emissierechten heeft de overheid een bepaalde milieudoelstelling voor ogen (emissiedoel of -drempel). De emissierechten worden vastgesteld in absolute tonnen emissies per tijdseenheid of percentage ten opzichte van een basisjaar. De emissierechten worden verdeeld over de sectoren en de bedrijven. Zij kunnen ofwel aan

hun emissierecht voldoen, ofwel samenwerken en handelen in emissies. Het bedrijf kan dus maatregelen nemen om aan zijn emissierecht te voldoen of het kan dat aan een ander bedrijf of de markt overlaten tegen een bepaalde prijs. Een markt van vraag en aanbod wordt gevormd.

Het systeem van verhandelbare emissierechten heeft dus belangrijke voordelen op het vlak van milieu en economie. Door het vastgelegde emissieplafond is de overheid vrij zeker van de milieu-uitkomst en door de verhandelbaarheid van emissierechten zullen de milieudoelstellingen tegen de laagste kost gerealiseerd worden (Lauwers *et al.*, 2003; Carels en Van Gijsegheem, 2003).

In de landbouw slaan deze beperkingen van milieugebruiksruimte vooral op de productie en het gebruik van nutriënten of mest. Hierdoor zijn twee types mestrechten te beschouwen:

- Mestafzetrechten
- Mestproductierechten

Aangezien met forfaitaire gebruiks- en productienormen gewerkt wordt, zijn beiden echter slechts onrechtstreeks emissierechten.

De **mestafzetrechten** zijn gebaseerd op een normeringsinstrument, namelijk de beperkingen op het gebruik van dierlijke mest en kunstmest op cultuurgrond. Deze beperkingen hebben te maken met het feit dat het gebruik van mest voor een goede gewasproductie onvermijdelijk een nutriëntenverliespost met zich meebrengt. De bovengrens op het gebruik van dierlijke mest houdt dus inherent een recht op emissie in. Een maatschappelijk verantwoord mestgebruik moet de nutriëntendruk op het milieu binnen de perken houden waardoor de waterkwaliteitsdoelstellingen gehaald worden. In die zin zijn de mestafzetrechten in feite emissierechten.

De **mestproductierechten**, voorheen nutriëntenhalte (NH) en sedert 2007 nutriëntenemissierechten (NER), zijn beperkingen op de mestproductie. In tegenstelling tot wat hun naam laat vermoeden zijn NER geen emissierechten maar productierechten. Het zijn productierechten aangezien ze bepaald worden op basis van forfaitaire nutriëntenproductiecoëfficiënten en dieraantallen en aangezien de geproduceerde mest niet gelinkt is aan de hierboven beschreven mestafzetrechten. Weliswaar kan aangehaald worden dat de productie van mest een onvermijdelijke verliespost onder de vorm van ammoniak veroorzaakt, en dus indirect een 'recht' op ammoniakemissie. Toch is deze laatste niet de basis van het rechtensysteem. Een efficiëntere productie met lagere ammoniakproductie per dier leidt niet tot het recht om meer dieren te houden.

De mestafzetrechten en de mestproductierechten worden afzonderlijk besproken, respectievelijk in hoofdstuk 6 en 7.

3 MELKQUOTA

3.1 Motivatie

Melkquota geven de melkveehouders het recht om een bepaalde hoeveelheid melk te produceren op bedrijfsniveau tegen condities die veel gunstiger zijn dan voor producenten die niet over een dergelijk quotum beschikken.

De melkquotering in de zuivelsector werd ingevoerd in 1984 in het kader van de **Gemeenschappelijke Marktordening voor melk en zuivelproducten** van 1964. De GMO voor melk en zuivelproducten heeft als doelstelling vooropgesteld stabiele marktcondities te creëren voor zowel de producenten als de verwerkers van melk.

Aanvankelijk was de GMO voor melk en zuivelproducten in 1964 een systeem met richtprijzen, interventieprijzen, variabele importheffingen en exportrestituties. Op die manier kregen de melkveehouders een gegarandeerd goede melkprijs (Jespers *et al.*, 2006; Campens *et al.*, 2007). Het aanbod groeide echter sneller dan de vraag en de zuivelexporten stegen. Tussen 1973 en 1983 nam bijvoorbeeld de melkproductie jaarlijks met 1,6% toe terwijl de melkconsumptie tegelijk slechts met 0,5 % toenam. De steunmaatregelen voor de zuivelproducten begonnen bijgevolg zwaar door te wegen op het Europees landbouwbudget (tot 40% van het totale budget). Om te zorgen voor een beter marktevenwicht werd in 1984 gekozen voor een beperking van het aanbod of de invoering van melkquota's. De **productiebeperking** voor melk moest het aanbod beter afstemmen op de vraag voor melk en op die manier de structurele overschotten verminderen (Barthélemy, 2001). Door de invoering van de melkquotaregeling was een drastische melkprijsverlaging niet nodig en kon **een goede prijs** voor het beperkte aanbod gegarandeerd blijven (Campens *et al.*, 2007).

Vanaf 1987 werd de overdracht van de melkquota tussen melkveehouders binnen een lidstaat toegestaan (Jespers *et al.*, 2006). De verhandelbaarheid moet ervoor zorgen dat de melkquota op basis van vraag en aanbod bij de meest efficiënte melkveehouders terechtkomen.

3.2 JURIDISCHE UITWERKING & ORGANISATIE

De **primaire markt** van de melkquota ontstond in 1984 bij de Verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van Verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten. Bij deze werd een gegarandeerde totale hoeveelheid melk als stomp op macroniveau gedefinieerd.

De lidstaten kregen een zekere vrijheid voor de toepassing in de praktijk. Op die manier kon er rekening gehouden worden met de structurele bijzonderheden van de lidstaten.

Essentieel bij de vormgeving van de primaire markt was (Jespers *et al.*, 2006; Campens *et al.*, 2007; <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/s04004.htm>):

- De **gegarandeerde totale hoeveelheid melk voor de toenmalige EEG** (EG-10) werd in 1984 vastgesteld op 98,4 miljoen ton melk, gelet op de omvang van het interne verbruik en de exportmogelijkheden van toen. De referentiehoeveelheid stemde overeen met de hoeveelheid geleverde melk in 1981, verhoogd met 1%.
- Op basis van het kalenderjaar 1981 werd de gegarandeerde totale hoeveelheid melk verdeeld over de lidstaten.
- De **gegarandeerde totale hoeveelheid voor België** bedroeg in 1984: 3.106.000 ton melk.
- Op basis van het kalenderjaar 1983 werden de **melkquota** 'leveringen'³ toegekend aan individuele melkveehouders in België.
- De **referentiehoeveelheden** werden nog een **aantal keer ingekrompen maar later ook verruimd**. In 2006/2007 bedroeg de huidige Belgische referentiehoeveelheid 3.326.983 ton⁴. De gegarandeerde totale hoeveelheid melk van de EU-25 bedraagt meer dan 137 miljoen ton, waarvan de nieuwe lidstaten 7,5% bezitten. België staat hiermee op de tiende plaats voor wat het nationaal quotum betreft. Het totale Vlaamse melkquotum is 1.931.274.281 liter of bijna 2 miljoen ton.

³ Twee categorieën melkquotum worden onderscheiden:

- Quotum 'leveringen': melkproducent levert koemelk aan een koper (onderneming of groepering),
- Quotum 'rechtstreekse verkoop': melkproducent verkoopt koemelk of zuivelproducten rechtstreeks aan de eindverbruiker of melkproducent levert behandelde of verwerkte melk aan een koper.

Naast de referentiehoeveelheid voor 'leveringen' werd in 1984 aan België ook een referentiehoeveelheid 'rechtstreekse verkoop' toegekend: 505.000 ton melk.

⁴ Opgesplitst in 2.662.989,617 ton referentiehoeveelheid leveringen en 663.993,383 ton referentiehoeveelheid rechtstreekse verkoop

Binnen de gegarandeerde hoeveelheid werd een reserve aangelegd om rekening te kunnen houden met de bijzondere situatie (geplande en in uitvoering zijnde investeringen, jonge landbouwers, ...) van bepaalde producenten. Deze **nationale reserve** kon aanvankelijk gevoed worden door een inhouding bij de initiële toewijzing van de quota en opkoop van quota. Later werd de mogelijkheid gecreëerd om de reserve verder aan te vullen met inhoudingen op de definitieve overdracht van de quota tussen producenten en de recuperatie van niet-gebruikte quota (Jespers *et al.*, 2006).

De herverdeling van quota op de **secondaire markt** was aanvankelijk beperkt. Vanaf 1987 werden quotaoverdrachten tussen de bedrijven binnen de lidstaten toegestaan. Tussen de lidstaten zijn quotatransacties verboden. De verschillende lidstaten hanteren overigens verschillende mobiliteitsregelgevingen (Jespers *et al.*, 2006).

De melkquotaregeling werd op het vlak van **mobilititeit van melkquota** meerdere malen bijgestuurd (zie box 3.1).

Bij de start van de melkquotaregeling was overdracht enkel mogelijk bij verkoop, verhuur, overgang door vererving van het gehele bedrijf of gedeelten van het bedrijf. Melkquota werden overgedragen aan de overnemer in verhouding tot de overgenomen oppervlakte bestemd voor de melkproductie. Bij stopzetting van de melkproductie, kwam het quotum terecht in de nationale reserve.

Vanaf het melkjaar 1987-1988 werden de overdrachten in zekere mate geliberaliseerd. De overdracht in cumul (samenvoeging van quota) werd mogelijk gemaakt. Er werden echter ook bedrijfsplafonds ingevoerd. Voor een uitgebreide bespreking, wordt verwezen naar Jespers *et al.*, 2006.

Om de quotumkosten binnen de melkproductiekosten te drukken werd in 1996-97 de vrije mobiliteit teruggedroefd. Een tweekanalenmobiliteitssysteem werd ingevoerd. Dit bestond uit een quotumfonds enerzijds en een sterk beperkt familiaal circuit anderzijds.

Vanaf 2004-2005 werden er opnieuw overdrachten in cumul mogelijk tussen vreemden (niet-familiale verbanden). Het tweekanalenmobiliteitssysteem werd omgevormd tot het zogenaamde 40/60 systeem, waarbij minimaal 40% via het quotumfonds verhandeld wordt.

Box 3.1: Aanpassing melkquotaregeling met betrekking tot mobiliteit van melkquota (Jespers *et al.*, 2006; Leloup, 2006)

Sinds 2003 is het landbouwbeleid geregionaliseerd en door de Mid Term Review in 2005 werd de melkquotaregelgeving meer aangepast aan de eisen van de WTO en werd o.a. de interventiesteun afgebouwd. In de Vlaamse quotaregelgeving – anno 2007/2008 – kunnen melkquota definitief verhandeld worden via (Jespers *et al.*, 2006; Leloup, 2006, Campens *et al.*, 2007):

- **Het *quotumfonds*.** Dit is een vorm van *grondloze* overdracht waarbij het quotum 'leveringen' tegen een door de overheid opgelegde vergoeding wordt overgedragen. De wettelijk vastgelegde prijs bedraagt 0,37 euro per liter melk met een correctie van 0,02 euro per gram vet boven of onder 37 gram vet per liter melk.
- **De *vrije markt van producent tot producent, bij eerste installatie*.** Dit is een *overdracht zonder samenvoeging* van quota. Eerste installatie is mogelijk bij een 'overname' of een 'oprichting' van een bedrijf. Het kan hier onder meer gaan om een reconversie van een niet-melkveebedrijf of een nieuwe installatie op grond van een niet-melkveebedrijf.
- **De *vrije markt van producent tot producent, bij overdracht 'via familieverwantschap' of een 'overdracht tussen derden'*.** Dit is een vorm van overdracht waarbij quota samengevoegd worden, ook wel overdracht in cumul genoemd. De overnemer die al quotum bezit, kan dus quota bijkopen op voorwaarde dat bij het samenvoegen van de quota:
 - ofwel de producent-overnemer en de producent-overlater eerstegraadsverwanten of echtgenoten zijn,
 - ofwel moet er minimaal 40 % van het over te laten quotum worden vrijgemaakt via het quotumfonds. De overige 60% wordt op de vrije markt verkocht (40/60 regel).
- Bij de overdrachten horen een aantal bijkomende beperkingen (zie box 3.2).

Bedrijfsplafonds

Bij overdrachten in cumul (overdrachten met samenvoeging van quota) werden er in 2005 twee bedrijfsplafonds overgehouden. Een overnemer kon zijn bedrijfsquotum (leveringen + rechtstreekse verkoop) slechts verhogen tot een maximale basishoeveelheid van 600.000 liter. Bij een groepering van eerstegraadsverwanten of broers en zussen bedroeg het plafond 800.000 liter. In 2007 werden beide plafonds gelijkgesteld aan 800.000 liter en in 2008 aan 900.000 liter.

Boven dit plafond is er de mogelijkheid om elk melkjaar (begint op 1 april en eindigt 1 jaar later) maximum 15.000 liter quotum over te nemen (of na x aantal melkjaar maximum x maal 15.000 liter, sinds 1 april 2005). Met aankopen uit het quotumfonds van de voorbije jaren wordt hierbij geen rekening gehouden.

Bij overdracht in cumul tussen eerstegraadsverwanten en echtgenoten zijn bedrijfsplafonds niet van toepassing.

Maximale hoeveelheid per hectare

De quotumoverdracht in 'eerste installatie' is gebonden aan de overdracht van gronden. Er mag per hectare grond beschikbaar voor melkproductie niet meer dan 20.000 liter quotum worden overgedragen.

De producent-overnemer gaat bij elke overdracht de verbintenis aan voldoende bedrijfsoppervlakte voor zijn volledige quotum uit te baten gedurende minstens 9 jaar (pro rata van maximaal 20.000 liter/ha). Dit moet hij jaarlijks bewijzen aan de hand van zijn verzamelaanvraag.

30 km-zone

Overdrachten werden vanaf het tijdvak 1988-1989 beperkt tot de zogenaamde 30 km-zone om te voorkomen dat de melkveehouderij zou verdwijnen in bepaalde regio's. De locatie van de productie-eenheid van de overlater moet zich bevinden binnen de 30 km-zone van de locatie van de productie-eenheid van de overnemer. De locatie slaat op de historische referentieplaats van het betreffende quotum in maart 2002.

De 30 km-zone wordt bepaald op basis van een lijst van gemeenten. Het centrum van de gemeente moet gelegen zijn binnen een straal van 30 km van het centrum van de gemeente waar de locatie van de productie-eenheid van de overlater gelegen is.

Overige eisen overnemer en overlater

Voor de overige verplichtingen (landbouwer in hoofdberoep, leeftijdslimieten,...) – die minder impact hebben op de markt en prijsvorming van verhandelbare rechten – wordt verwezen naar de website <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=245> waar tevens de recentste wetgeving aangaande het melkquotum te vinden is.

Om ervoor te zorgen dat de gegarandeerde hoeveelheid niet overschreden wordt, worden er in het kader van beheer en toezicht (Leloup, 2006, Campens et al., 2007; <http://lv.vlaanderen.be/>):

- enerzijds een **heffing** gehanteerd. Een heffing dient betaald te worden, indien het nationaal quotum voor levering of voor rechtstreekse verkopen overschreden wordt. Vroeger bedroeg deze 115% van de richtprijs. Sinds het quotumjaar 2004/05 wordt per jaar de hoogte van de heffingen bepaald onafhankelijk van de richtprijs (vanaf 2007-2008: 27,83 €/100kg). De heffing wordt geïnd bij de zuivelindustrie. Deze zullen het verschuldigde bedrag op hun beurt innen bij de individuele producenten met een grotere melkproductie dan hun quotum. Het bedrag van de heffing dekt normaal gezien de kosten voor de Gemeenschap voor de afzet van melk boven de referentiehoeveelheid.
- anderzijds sancties opgelegd aan overlaters of overnemers die niet voldoen aan één of meerdere eisen van de quotamobiliteit. Een 90%-**afhouding** wordt opgelegd op de overgedragen quota. De afhouding komt terecht in de nationale reserve per 1 april van het volgende tijdvak. De nieuwe quotaregeling geeft de betrokken producenten nog de kans om – voor de effectieve afhouding voor de nationale reserve – de betreffende hoeveelheden aan te bieden aan het quotumfonds. Wanneer er echter afwijkingen op de eerste-installatieregels vastgesteld worden, kan 100% afgehouden worden voor de nationale reserve. Ook hierbij krijgen de betrokken producenten vooralsnog de kans hun werkelijk verschuldigde hoeveelheden aan te bieden aan het quotumfonds.

Voor het wetgevend kader van de huidige melkquotaregeling wordt verwezen naar:

- Europees niveau (<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/s04004.htm>)
 - Verordening (EG) nr. 1255/1999 van de Raad van 17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (algemeen melkbeleid)
 - Verordening (EG) nr. 1788/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten (melkquotasysteem)
 - Verordening 595/2004 van de Commissie van 30 maart 2004 houdende vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening 1788/2003 van de Raad tot vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten
- Vlaams niveau (<http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl>)
 - 6 DECEMBER 2005. - Samenwerkingsprotocol tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de heffing in de sector van de melk en de zuivelproducten
 - 22 JUNI 2007. - Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 april 2005 betreffende de toepassing van de heffing in de sector melk en zuivelproducten

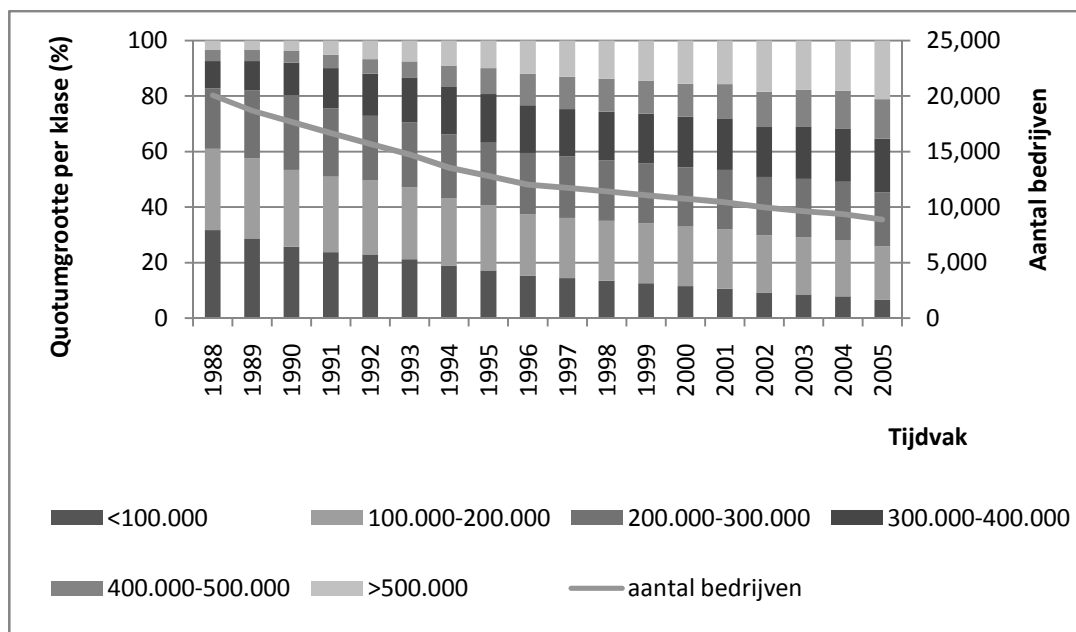
3.3 FUNCTIONEREN

De melkquotaregeling heeft ervoor gezorgd dat er sinds 1984 een beheersbaar aanbod aan melk is en een goede prijsgarantie voor de melkveehouder.

Om dit beheersbaar melkaanbod te handhaven wordt een heffing gehanteerd. Indien het melkquotum op nationaal niveau overschreden wordt, moet de lidstaat een heffing betalen aan de Europese Unie. Bedrijven die hun melkquotum overschrijden, dienen enkel een heffing te betalen bij quotumoverschrijding op nationaal niveau. Dit quotumsysteem op 2 niveaus, enerzijds op nationaal niveau en anderzijds op bedrijfsniveau, werkt een zekere speculatie in de hand. Er ontstaat – samen met het niet-controleerbare productieproces – een zekere **productieflexibiliteit rond het bedrijfsquotum**. Sommige bedrijven gaan m.a.w. hun bedrijfsquotum overschrijden in de hoop dat het nationale quotum niet overschreden wordt. Andere bedrijven zullen dit risico niet nemen.

Sinds 1987 werden transacties van melkquota mogelijk tussen bedrijven. Indien een melkveebedrijf wil groeien, is het verplicht melkquota te kopen van een melkveebedrijf dat stopt of inkrimpt. De invoering van handelbaarheid van de melkquota laat de melkveehouderij in beperkte mate toe om sterker te concentreren: het aantal bedrijven neemt af en het gemiddeld quotum per bedrijf neemt toe (zie figuur 3.1).

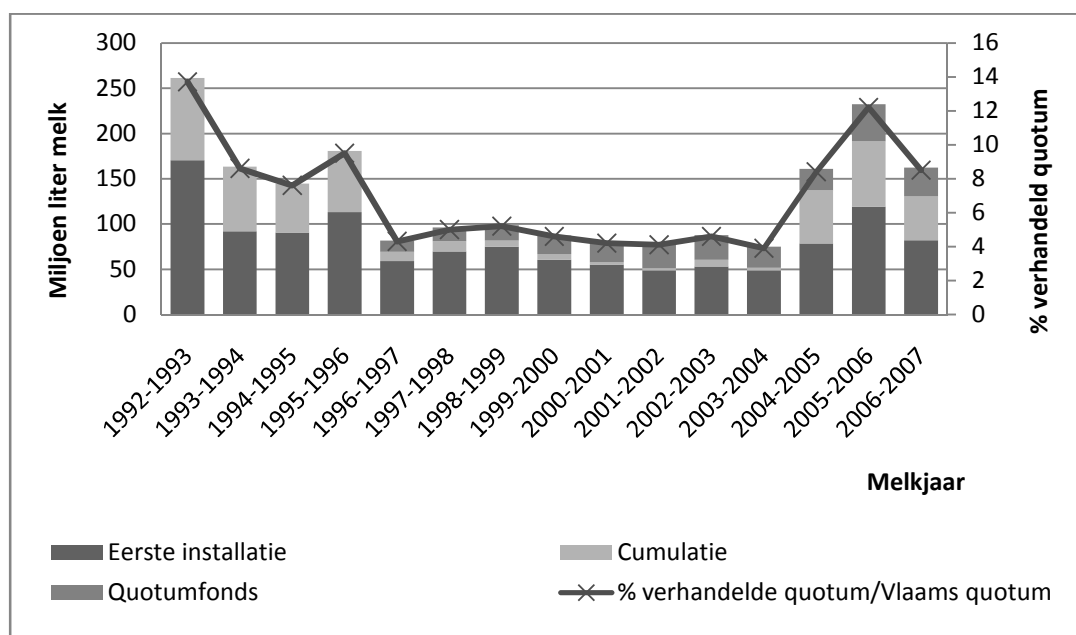
Na de versoepeling van de mobiliteit (in 2004-2005) treden er meer melkveehouders uit en is er een grotere quotumtoename. De oorzaak kan hier bij de gewijzigde regelgeving gevonden worden en de invloed van de vrijere markttoegang in de EU. In het melkjaar 2004/2005 werd de vrije mobiliteit immers weer ingevoerd.



Figuur 3.1: Evolutie van het aantal actieve bedrijven en de quotumgrootte per klasse (liter quotum) (Van der Straeten, 2008 obv ALV-databank)

Door de mobiliteitsregelgeving van de melkquota te wijzigen trachtte het beleid de **quotummarkt te structureren**. Ze probeerde een evenwicht te vinden tussen aanvaardbare quotumprijzen enerzijds en voldoende verhandelbaarheid anderzijds. Uit de cijfers betreffende de verhandelde hoeveelheid Vlaams melkquotum voor 1992 tot en met 2006 (zie figuur 3.2) blijkt dat de beleidsbeslissingen een impact hadden op de mobiliteit.

- De invoering van het quotumfonds – dat een aanvaardbare melkquotumprijs bewerkstelligde in het melkjaar 1996-1997 – had een negatief effect op de verhandelde hoeveelheid melkquotum. De jaarlijks verhandelde hoeveelheden melkquotum halveerden bijna ten opzichte van voorgaande melk jaren.
- In het melkjaar 2004-2005 zorgde de liberalisering van de overdrachten door de invoering van 40/60-regeling voor een toename van het verhandelde melkquotumvolume. Hetzelfde niveau van verhandelbare volumes als voor de invoering van het quotumfonds werd bereikt.
- In het melkjaar 2005-2006 was er verdere stijging van het verhandeld volume melkquotum. Wellicht zorgden de vereenvoudigingen in de regelgeving, de nakende ontkoppeling van de melkpremie en de extrabetalingen voor een versnelde toename van de totale verhandelde hoeveelheid melkquotum.



Figuur 3.2: Verhandelde hoeveelheid melkquotum (leveringen en rechtstreekse verkopen) voor 1992 tot en met 2006 (naar Campens *et al.*, 2007)

Oorspronkelijk was de melkquotaregeling bedoeld voor een termijn van 5 jaar, te beginnen op 1 april 1984. Gaandeweg werd deze periode verlengd. In 2003 werd het melkbeleid in het kader van de Mid Term Review – gekenmerkt door overschakeling van een traditioneel markt- en prijsbeleid naar een beleid van directe inkomensondersteuning – herzien. De WTO stuurt er immers op aan om exportsubsidies op landbouwproducten af te schaffen en op een substantiële verlaging van de importheffingen omdat ze de ontwikkeling van de derdewereldlanden tegengaan. Indien er echter geen exportsubsidies meer zijn, zou de quoterings voor melk niet meer nuttig zijn. De Europese melkveehouderij zou wegens het kostprijsverhogend effect van de quotumaankoop een oneerlijke achterstand hebben op de wereldmarkt. Tijdens de Mid Term Review werd dan ook beslist dat het quotumsysteem tot en met het tijdvak 2014-2015 zou blijven bestaan. Ondertussen zal er een besluit genomen worden voor het beleid na 2015. De melkquota worden ondertussen verruimd tot ze in feite niet meer nodig zouden zijn als productieplafonds. Op die manier krijgt de sector de tijd om zich te herstructureren. Allicht zal het dan zo zijn dat andere beperkingen, bijvoorbeeld milieubeperkingen, een rem op de melkproductie zetten.

Voor Vlaanderen luidt de vraag of dergelijke verruimde melkquota nog volgemolken zullen worden. De uitbreiding van de melkquota beïnvloedt ook de waarde van de melkquota. Hoogstwaarschijnlijk is de vrije val van quotumprijzen ingezet.

3.4 ONDERZOEKSVRAGEN

Uit de analyse van de melkquota kunnen een aantal onderzoeksvragen afgeleid worden:

- Wanneer en door wie worden de melkquota onder- of overbenut?
- Al drie opeenvolgende jaren heeft de melkveehouderij geen heffing moeten betalen. Dit jaar was het een dubbeltje op zijn kant. De kans wordt de komende jaren nog kleiner door de verruiming van de melkquota met 2,5%. Kan er nagegaan worden wat het belang is van de heffing en de melkquota in de komende jaren? Speelt hierbij de snelheid van quotumuitbreiding een rol?
- Hoe beïnvloedt het beleid via de organisatie van de quotummarkt, de structurele veranderingen in de melkveesector? Wat is de invloed van de schaalvergroting op rendabiliteit, stikstofexcretie, melkkwaliteit, dierenwelzijn (koeien op stal)? In hoeverre bereikte de invoering van de 30 km-zone haar doelstelling? Is het wenselijk om melkveehouderij in alle regio's te behouden?
- Wanneer worden de mestrechten meer beperkend dan de melkquota? Of zijn er andere beperkende factoren zoals water, ruimte?
- Het beleid heeft de mobiliteit trachten te structureren, welke invloed heeft dit uitgeoefend op de quotumprijzen?

4 SUIKERQUOTA

4.1 MOTIVATIE

Suikerquota geven de suikerproducerende ondernemingen het recht om een welbepaalde hoeveelheid suiker te produceren. De quota behelzen naast de bietsuikerproductie ook de productie van isoglucose (en inulinestroop)⁵. De suikerproducerende ondernemingen gaan op zoek naar producenten om suiker te leveren en geven op grond van Interprofessionele Akkoorden tussen Onderneming(en) en Plantersorganisatie(s), zoals voorzien in de EU-Verordeningen terzake, leveringsrechten (quota) aan individuele landbouwbedrijven die suikerbieten telen.

Het ontstaan van suikerquota moet gezien worden binnen het kader van de **Gemeenschappelijke Marktordening voor Suiker** (GMO-S) in de Europese Unie. De eerste GMO-S kwam tot stand op de Raad in 1967 (Verordening nr. 1009/67/EEG van de Raad van 18 december 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker) en beoogde het blijven verzekeren van werkgelegenheid en levensstandaard aan de suikerbieten- en suikerrietproducenten van de Gemeenschap. Over de jaren heen werd ook het tot stand brengen van een redelijk evenwicht tussen de rechten en verplichtingen van verwerkers en producenten beoogd (Verordening nr. 1260/2001/EG).

Om deze objectieven te verwezenlijken werden verschillende beleidsinstrumenten gehanteerd. De **kwantitatieve beperking van de suikerproductie** door middel van geïndividualiseerde quota is er één van. Andere belangrijke instrumenten waren de interventieprijs, minimumprijs voor suikerbieten, variabele importheffingen (later vervangen door tarieven) en exportrestituties.

De productieoverschotten voor suiker in de gemeenschap en op de wereldmarkt in de jaren voorafgaand aan de GMO-S vormden de motivatie voor de invoering van quota. De vraag en het aanbod naar suiker in de Europese Unie moesten op elkaar afgestemd worden. Om situaties te vermijden die de effectiviteit en de efficiëntie van de andere instrumenten zouden ondermijnen, werd enerzijds een basisquotum met **prijs- en**

⁵ Isoglucose wordt voornamelijk geproduceerd op basis van tarwe- en maïszetmeel. Het wordt vooral gebruikt als zoetstof in de frisdrankenindustrie.

Inulinestroop of fructosestroop wordt afgeleid van inuline, een grondstof geproduceerd op basis van cichorei. Inulinestroop is een vervangproduct van traditionele suiker in bepaalde toepassingen, o.a. dieetwaren. De productie van inulinestroop werd vanaf 1 juli 1994 onderworpen aan de bepalingen van het GMO-S (Fernagut *et al.*, 2004; Gabriels, 2004). De productie van inulinestroop werd na 2006/2007 - beëindigd in de EU. Alle quota van inulinestroop werden volledig verkocht door alle lidstaten die inulinestroop produceerden (nl. door België, Nederland en Frankrijk).

afzetgarantie ingevoerd voor alle suikerproducerende ondernemingen in de gemeenschap en werden anderzijds leveringscontracten tussen de ondernemingen en de bietentelers gereguleerd (Verordening nr. 1009/67/EEG).

De meest recente Gemeenschappelijke Marktordening dateert van 2006 (Verordening nr. 318/2006/EC). Dit bracht verstrekende veranderingen met zich mee voor de toegepaste instrumenten zowel qua aard als qua omvang. De oorspronkelijke motivatie voor het invoeren en het behoud van een quotasysteem bleef echter bewaard (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60041.htm>).

4.2 JURIDISCHE UITWERKING & ORGANISATIE

De **primaire markt** van de suikerquota kreeg vorm bij de invoering van de GMO-S (Verordening nr. 1009/67/EEG).

Van belang bij de vormgeving van de primaire markt was:

- Nationale basisquota werden vastgesteld voor de zes lidstaten van de Europese Gemeenschap. De **totale hoeveelheid basisquotum** bedroeg 6,48 miljoen ton witte suiker.
- Het **nationaal basisquotum** van de BLEU (Belgisch-Luxemburgs Economische Unie) bedroeg 550 duizend ton.
- De lidstaten verdeelden de basisquota onder de suikerproducerende ondernemingen en om te verzekeren dat de belangen van de bieten- en suikerriettelers gewaarborgd waren. De toegekende hoeveelheid voor elke individuele fabriek werd berekend op basis van haar gemiddelde productie tussen 1961/62 en 1965/66 en de verhouding van de totale nationale productie in deze referentieperiode ten opzichte van het nationaal basisquotum (art. 23).
- Een contract werd afgesloten tussen de verkoper van bieten en de fabrikant ten aanzien van de levering van een bepaalde hoeveelheid bieten bestemd voor de productie van quotumsuiker. Op Belgisch/Vlaams niveau is de suikerreglementering geregeld via interprofessionele akkoorden.
- Naast de basisquota, werden ook **maximumquota** ingevoerd. Deze bedroegen 35% van de basisquota.
- De basisquota, de maximum quota en suiker geproduceerd in overmaat werden vanaf 1974 gedefinieerd als respectievelijk **A- quota, B-quota en C-suiker**.
- In de meest recente GMO-S (2006), werden de A- en B-quota samengevoegd.
- In 2008/2009 bedraagt het quotum voor EU-25, 13.365.553 ton suikerquotum .
- In 2008/2009 bedraagt het nationaal quotum voor België 676.240 ton quotumsuiker (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60041.htm>).

De herverdeling van bietenquota (vroeger leveringsrechten genaamd) onder de planters op de **secundaire markt** gebeurt in België via regels en criteria bepaald door een interprofessioneel akkoord gesloten tussen de vzw Confederatie van de Belgische Bietenplanters (CBB) en de vzw Algemene Maatschappij der Suikerfabrikanten (SUBEL). Dit interprofessioneel akkoord kan vervolledigd of aangepast worden door een regionaal of lokaal interprofessioneel akkoord.

Van belang bij de herverdeling van quota op de secundaire markt is:

- De mobiliteit van de quota was lange tijd beperkt omwille van de grondgebondenheid.
- De vrije mobiliteit, zonder grond, is in Vlaanderen pas in voege sinds het interprofessioneel akkoord van 2006.
- Tussen de planters van Coördinatiecomité van de bietenplanters van de Vlaanderen (coco-Vlaanderen) en Wallonië is geen vrije mobiliteit mogelijk

behalve bij grondoverdracht, tussen de lidstaten eveneens niet. In Wallonië was er tot 2007 geen vrije mobiliteit. Vanaf 2008 werd deze daar ook ingevoerd.

- De mobiliteit van bietenquota is in Vlaanderen dus mogelijk via ***mobilité van bietenquota via grondoverdracht***⁶ en via ***mobilité van bietenquota los van een grondoverdracht***⁷, ook wel vrije mobiliteit genoemd.
- Bietenquota – voorheen toegekend aan een planter – kunnen vrijgemaakt worden ten voordele van de algemene Reserve van de fabriek door een beslissing van afname van bietenquota door de Paritaire Commissie op basis van bestaande regels en criteria (zie box 4.1), of door een beslissing van een planter om vrijwillig bietenquota af te staan (vrije mobiliteit). De algemene Reserve van de fabriek is het verschil tussen de totale (te contracteren) hoeveelheid die toegekend is aan een fabriek en de som van de individuele, effectief toegekende bietenquota, op een bepaald ogenblik.
- Het verlies of de toekenning van leveringsrechten was vroeger onderworpen aan een vergoeding die betaald moest worden door de overlater aan de overnemer. Momenteel is er geen vergoeding voor bietenquota vastgesteld en wordt de prijs voor bietenquota door de markt bepaald (zie box 4.2).

⁶ Nationale overeenkomst omtrent de mobiliteit van bietenquota, gecoördineerde tekst 03/01/2007, art.26 en 39

⁷ Nationale overeenkomst omtrent de mobiliteit van bietenquota, gecoördineerde tekst 03/01/2007, art.27 en 44; de vrije mobiliteit geschiedt momenteel via een directe mobiliteit tussen de planters (via de Reserve van de fabriek); om een grotere mobiliteit via vrijwillige overdracht te bevorderen kan in de interprofessionele akkoorden een vergoedingssysteem voorzien worden dat aanzet tot het vrijmaken van bietenquota en dat zowel voor de overnemer als de overlater van bietenquota een voordeel verzekert.

Verlies van bietenquota in geval van:

- Onvoldoende leveringen van een teler ten opzichte van de eerder gecontracteerde hoeveelheid (dynamiek van de bietenquota)
- Zijn productiepotentieel ten opzichte van de eerder toegekende bietenquota is onvoldoende (oppervlakterem: maximumgrens aan de toekenning van bietenquota in verhouding tot de totale oppervlakte die hij bezit).
- Grondoverdracht van een teler (houder van bietenquota) naar een andere landbouwer.
- Rechtzetting van eerder genomen beslissing op grond van foutieve elementen of, na verwittiging, de herhaalde niet-naleving van de voorwaarden gekoppeld aan het contract.

Toekenning van bietenquota indien:

- De eerder gedane leveringen door de planter hoger zijn dan de gecontracteerde hoeveelheden (dynamiek van de bietenquota)
- De planter beschikt over een ruim productiepotentieel ten opzichte van eerder toegekende bietenquota en hij een aanvraag heeft ingediend voor toekenning van de reserve beschikbare bietenquota
- Toename van zijn productiepotentieel (grondoverdracht)

Box 4.1: Verlies en toekenning van bietenquota door een beslissing van de Paritaire Commissie

Binnen het vroegere suikerregime (1986-2005) werd de vergoeding bij regionale interprofessionele akkoorden vastgezet op 25 euro per ton bieten à 16°Z (1 BEF per kg). Deze waarde kwam overeen met een vergoeding voor overname van de teelt, die wat financieel rendement betreft, doorgaans een meerwaarde had ten opzichte van de andere akkerbouwteelten.

Vanaf 2005/2006 (tot 31/01/2006) bedraagt de vergoeding 3 euro per ton. Door de suikerhervorming is de rentabiliteit niet meer gekoppeld aan quotum op zich, maar wel aan het toeslagrecht.

In de praktijk wordt de prijs bepaald door onderling akkoord.

Box 4.2: Vergoeding bietenquota

In het kader van **beheer en toezicht** wordt een **overschotheffing** gehanteerd. Op de suikerproductie boven het quotum, die niet afgezet wordt, via overdracht naar de quotumproductie van het volgende verkoopseizoen, via industriële toepassingen (chemische en farmaceutische industrie of producenten van levende gist, bio-ethanol en alcohol), via gebruik door ultraperifere gebieden of via beperkte uitvoer binnen WTO-limieten, moet er een overschotheffing betaald worden.

De wetgeving omtrent de suikerquota is terug te vinden in:

Op Europees niveau wordt de suikerreglementering uitgewerkt in *verordeningen* (<http://www.subel.be>).

- (basis)Verordening 318/2006 van de Raad van 20 februari 2006 voor een *gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker*: deze verordening vervangt de oude verordening 1260/2001 en Verordening 1260/2007 van 9 oktober tot wijziging van Verordening 318/2006 houdende een *gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker*
- Verordening 319/2006 van de Raad van 20 februari 2006 houdende de wijziging van Verordening 1782/2003 tot de vaststelling van de gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse *steunverlening* in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers
- (basis)Verordening 320/2006 tot instelling van een tijdelijke regeling voor de *herstructurering van de suikerindustrie* in de Europese Gemeenschap en tot wijziging van Verordening 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en Verordening 1261/2007 van de Raad van 9 oktober houdende wijziging van verordening tot instelling van een tijdelijke regeling voor de *herstructurering van de suikerindustrie* in de Europese Gemeenschap

Op Belgisch/Vlaams niveau wordt de suikerreglementering geregeld via *interprofessionele akkoorden*.

- Nationale overeenkomst m.b.t. de mobiliteit van de bietenquota (3-01-2007)
- TS: Interprofessioneel akkoord aangaande de suikerherstructurering (8-01-2008)
- Interprofessioneel Akkoord, 15-01-2008, inzake de toepassing van de Quotacut bij Iscal Sugar. Iscal Sugar – Coördinatiecomité van de Bietenplanters van de Vlaanderen.

4.3 FUNCTIONEREN

Jarenlang kende de suikersector een **stabiel beleid**.

Mobiliteit van suiker- en leveringsrechten/bietenquota's was eerder beperkt. Er kunnen namelijk tussen de lidstaten geen quota's verhandeld worden en deze zullen ook in de toekomst niet verhandeld kunnen worden, alhoewel een verandering in de eerste fases van het hervormingsproces van de GMO-S voorgesteld was. Deze starheid heeft in het verleden voorkomen dat de suikerproductie geconcentreerd werd in de meer efficiënte regio's.

38

De suikerregeling diende echter aangepast te worden in het kader van de grote hervorming van het Europees Landbouwbeleid in 2003. De suikerregeling mocht niet langer afwijken van de gemeenschappelijke marktordeningen van de andere producten. De **hervorming van de suikersector** in 2006 beoogt een meer concurrentiële en marktgerichte suikersector, die in de lijn ligt van het hervormd landbouwbeleid en de internationale verbintenissen. Een externe factor deed m.a.w. het suikerbeleid wijzigen.

Om de gesubsidieerde exporten uit Europa te verhinderen en tevens omwille van de stijgende importmogelijkheden ten voordele van de MOL-landen (Minst Ontwikkelde Landen) in het kader van het 'Alles Behalve Wapens'-initiatief in 2001 en meer recent ten voordele van de EPA-landen (Economisch Partnerschap Akkoord), wilde de Europese Commissie de suikerproductie op hetzelfde niveau brengen als de consumptie. Ze beoogde een **quotacut** met 5 à 6 miljoen ton of 33% van het Europees suiker- en isoglucosequotum na ongeveer 4 jaar via een vrijwillige herstructureringsregeling. Een reductie van de administratieve prijs voor witte suiker van 36%, weliswaar over 4 jaar, is een bijkomend middel om tot een duurzaam evenwicht te komen. De reductie van de minimumprijs voor suikerbieten met 39,7% waarmee de landbouwer geconfronteerd wordt, wordt voor 64,2% gecompenseerd door middel van ontkoppelde steun (ontkoppelde toeslag van de productie die afhankelijk is van de normen op het gebied van milieubeheer).

Oorspronkelijk werd via Verordening EG nr. 320/2006 getracht de quotumafname te realiseren in de minder competitieve regio's (Zuid-Italië, Spanje, Griekenland, Ierland, ...). In 2006 en 2007 werd echter minder dan 2,2 miljoen quotum afgestaan omwille van de lage vergoeding voor de landbouwers en het niet-beschikken over kleinere quota. In 2006 werd echter ook de mogelijkheid geboden om extraquotum te verwerken op basis van de referentiehoeveelheid in het verleden geproduceerde C-suiker. Er werd 1,3 miljoen extraquotum aangekocht. Ingevolge het mislukken van het oorspronkelijk objectief van de EU-Commissie diende een nieuwe aanpak uitgedacht te worden, waarbij de ongebruikte financiële middelen uit de kas van het 'Herstructureringsfonds' (HF), royaal toegekend werden aan de ondernemingen en planters welke hun quotum, of gedeelten ervan, inleverden. Vervolgens werd geprobeerd de quotumvermindering te realiseren in de betere regio's via Verordening EG nr. 1261/2007 die, mits een totaal nieuwe filosofie, een hervorming beoogde van de oorspronkelijke doelstelling, nl. het EU-quotum opkopen in de regio's met laag rendement. Eind maart 2008 was er op Europees niveau een

quotumafname van 5,6 miljoen ton en bedroeg het quotum op 31/03/2008: 14,2 miljoen ton.

Gedurende het herstructureringsproces werd in België afstand gedaan van 215.247 ton inulinestroopquotum in 2006 en 206.066 ton bietsuikerquotum in 2008. Er werd geen isoglucosequotum ingeleverd. Daarnaast werd er gebruik gemaakt van de regeling om extraquotum bij te kopen in 2006 en 2007 nl. 62.489 ton extrabietsuikerquotum en 42.988 ton isoglucosequotum.

Tabel 4.1: Evolutie van het suikerquotum (ton) per onderneming in België (Bietplanter)

	2005	2007 ^a	2008 ^b	Evolutie 2005-2008 (%)	Evolutie 2007- 2008 (%)
Bietsuiker					
Tiense Suikerraffinaderij	554.481	596.746	486.235	-12,3	-18,5
Iscal Sugar	265.331	285.555	190.000	-28,4	-33,46
	819.812	882.301	676.235	-17,5	-23,36
Isoglucose					
Aalst	71.592	99.796	114.580	+60,1	
Inulinestroop					
Orafti	131.330	0	0	-100	
Warcoing	83.917	0	0	-100	
	215.247	0	0	-100	
Totaal	1.106.651	982.097	790.815	-28,5	

^a: na aankoop van extraquotum en toebedeling van extra-isoglucosequotum

^b: na afstand van suikerquotum en toebedeling van de laatste schijf extra-isoglucosequotum

Tijdens het herstructureringsproces vond er in Vlaanderen reeds een **re-allocatie van de bietenquota** plaats. Dit gebeurde enerzijds via de quotuminlevering aan het herstructureringsfonds en anderzijds via de vrije quotummobiliteit – zonder grondoverdracht – tussen de planters.

De (verplichte) quotuminlevering aan het herstructureringsfonds (HF) (per onderneming voor Vlaanderen en Wallonië even groot) gebeurde reeds in 2 fasen:

- Vrijwillige afstand van quotum aan herstructureringsfonds door planters uit minder gunstige regio's (zone II en zone C) en door planters met een klein quotum (<200 ton bij TS, <240 ton bij Iscal-Vlaanderen, <300 ton bij Iscal-Henegouwen). Planters met kleine quota en in minder gunstige regio's (minder rendabel) kregen m.a.w. het voorstel om volledig met de bietenteelt te stoppen.

- De resterende te verminderen hoeveelheid quotum werd ingeleverd via lineaire quotumvermindering in elk van de regio's.

Het resultaat van de quotuminlevering aan het HF is weergegeven in tabel 4.2.

Tabel 4.2: Het aantal planters en het bietenquotum in 2007 en in 2008 (voor en na quotuminlevering aan het HF (data CBB))

	2007				2008			
	Aantal planters	%	Bieten-quotum	%	Aantal planters	%	Bieten-quotum	%
Tiense suiker								
Frankrijk	66	1%	30.924	1%	52	1%	25.014	1%
Nederland	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Waals Gewest	4.800	68%	3.174.301	78%	3.908	71%	2.592.693	79%
Vlaams Gewest	2.187	31%	844.828	21%	1.545	28%	681.058	21%
	7.053	100%	4.050.053	100%	5.505	100%	3.298.765	100%
					-21,95%		-18,55%	
Iscal Sugar								
Frankrijk	39	1%	12.471	1%	15	0%	4.410	0%
Nederland	62	1%	12.707	1%	2	0%	578	0%
Waals Gewest	1.310	22%	627.098	32%	960	31%	424.517	33%
Vlaams Gewest	4.530	76%	1.288.789	66%	2.158	69%	861.502	67%
	5.941	100%	1.941.065	100%	3.135	100%	1.291.007	100%
					-47,23%		-33,49%	
Totaal								
	12.994		5.991.116		8.640		4.589.772	
					-33,51%		-23,39%	

Voor de planters van Coco-Vlaanderen werd quotumafname voornamelijk gestuurd door het terzake afgesloten Interprofessioneel Akkoord waarbij de verdere levering van de bieten enigszins bemoeilijkt werd (hogere kosten) voor de streken met laag rendement (zandstreek) en de kleinere planters met minder dan 240 ton bietenquotum.

Het aantal planters bij respectievelijk Iscal Sugar en Tiense Suiker daalde met respectievelijk 47,23% en 21,95% en door de hoge vrijwillige afstand van quotum aan het herstructureringsfonds, door de vrije mobiliteit van quotum tussen de planters. De concentratie van de bietenproductie steeg. Sinds de oprichting van Iscal Sugar in 2003 daalde het aantal planters met 57%, maar werd de gemiddelde uitzaai gebracht van 3 naar 6,5 hectare.

De telers die quotum afstonden aan het HF krijgen een saneringsvergoeding van 42,92 euro per ton bietenquotum. De **prijsvorming van het bietenquotum/leveringsrecht op de vrije markt** lag in dezelfde grootteorde als de saneringsvergoeding. Dit ondanks het feit dat vandaag de dag de waarde van het bietenquotum op zich, laag is door afname van het niveau van de bietenprijs per ton bietenquotum en door de invoering van toeslagrechten (ontkoppeling van de rentabiliteit van het bietenquotum).

Om de mobiliteit los van grondoverdracht (vrije mobiliteit) te sturen, is er in 'TS: Interprofessioneel akkoord aangaande suikerherstructurering' van de Tiense Suikerraffinaderij en de vzw's Coördinatiecomités van de bietenplanters van Haspengouw en Henegouwen een onderscheid mogelijk tussen directe mobiliteit (tussen planters) en een gecentraliseerd systeem dat ingang vindt vanaf 2008. Het gecentraliseerd systeem heeft als doelstelling de transparantie en de ontmoeting van vraag en aanbod te vergemakkelijken.

De quotacut en de veranderingen in de markten voor ruwvoerders is eveneens voelbaar op het niveau van de **pulp**. Prijzen voor ruwvoerders zijn gestegen en door de quotumafname is het aanbod aan pulp gedaald. Er is daardoor een tekort aan pulp op de ruwvoerdersmarkt. Voor de quotacut was de meerwaarde van pulp laag. Door de quotumafname is de meerwaarde in 2008, 6 à 7 euro per ton bieten (bovenop de 28 à 29 euro per ton bieten en de premie). Dit is een nieuw element in de bietenteelt.

4.4 ONDERZOEKSVRAGEN

Op basis van bovenstaand literatuuronderzoek kunnen een aantal onderzoeksvragen geformuleerd worden:

- Met behulp van econometrische technieken nagaan waarom landbouwers hun bietenquotum onderschrijden of overschrijden.
- Het beleid heeft een zware sanering doorgevoerd in de sector. Welke structurele veranderingen geeft dit voor de suikersector? Wat is de invloed van de schaalvergroting op de rendabiliteit?
- De prijsvorming en de allocatie van bietenquota zijn vandaag de dag een complex gegeven. Deze prijsvorming werd duidelijk gestuurd en beïnvloed door de EU-prijs voor de aankoop van quotum in 2007 en anderzijds de saneringspremie in 2008; deze heeft aldus niets te maken met het huidige economische rendement voor suikerbieten op zich. Tijdens het herstructureringsproces werden uiteenlopende beslissingen genomen (Welke planters bleven? Welke planters verkochten?). Vanuit de sector is er een nood aan een beslissingsmodel dat aangeeft hoe de bietenteler zijn productie nu moet gaan sturen, hoe de bietenteler zijn keuzes best maakt na de MTR .
- Wat is het belang van de pulp in de bietenteelt en bijgevolg de interactie met andere productieactiviteiten? Deze interacties zullen dan op hun beurt meegestuurd worden door andere rechtensystemen zoals de mestrechten, maar ook door de mogelijkheden en keuzes voor alternatieven binnen de gevoerde

bedrijfsstructuur. Ook hier komt de onderzoeksvraag hoe diverse rechtensystemen elkaar beïnvloeden.



5 TOESLAGRECHTEN

5.1 MOTIVATIE

Een toeslagrecht (TR) is een eenheid die recht geeft op een bepaald steunbedrag per hectare mits de landbouwer zijn grond in goede landbouw- en milieuconditie houdt en hij de normen op het gebied van het milieu, de voedselveiligheid, de gezondheid van de dieren en planten en het dierenwelzijn respecteert. De toeslagrechten zijn ontstaan als gevolg van de **loskoppeling van (inkomens)steun en productie**. Dit nieuwe systeem voor rechtstreekse betalingen waarbij steun is ontkoppeld van de productie wordt de bedrijfstoeslagregeling genoemd. De regeling is gegroeid uit de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in 2003 en is in België sinds 2005 van toepassing op de meeste gemeenschappelijke marktordeningen (GMO's).

Via de bedrijfstoeslagregeling krijgt de landbouwer een stabiel inkomen. Door de ontkoppeling van steun en productie kan de landbouwer tegelijk zelf kiezen wat hij produceert in functie van de marktvraag en is hij niet langer afhankelijk van de criteria die bepalend zijn voor het ontvangen van die specifieke premies. Op die manier wordt het **concurrentievermogen** van de landbouw versterkt en wordt dus de **marktgerichtheid** van de productie bevorderd (<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l11089.htm>, Campens *et al.*, 2006;).

5.2 JURIDISCHE UITWERKING & ORGANISATIE

De **primaire markt** van de toeslagrechten is ontstaan uit de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in 2003, de zogenaamde Mid Term Review. Ze is vastgelegd bij Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot de vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers. De MTR heeft de lidstaten en de regio's een aantal mogelijkheden geboden om hun eigen beleid uit te stippelen in functie van hun motieven.

Volgende aspecten zijn belangrijk bij de vormgeving van de primaire markt (MVG,2004; Campens *et al.*,2006; <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l11089.htm>) :

- Het totale budget 2005 is bepaald als het gemiddelde van de toegekende steun in de referentie jaren 2000-2002.
- Het **aantal toeslagrechten** komt overeen met het referentieareaal.
- Er worden 3 soorten toeslagrechten onderscheiden: gewone toeslagrechten, speciale toeslagrechten en braakleggingstoelagen.
- De **waarde van het toeslagrecht** komt overeen met een referentiebedrag, gedeeld door een referentieareaal.
- De som van alle geactiveerde toeslagrechten geeft recht op één enkel steunbedrag, de **unieke bedrijfstoelage**. Toeslagrechten kunnen geactiveerd worden met een steungerechtigde teelt.
- In België wordt voor de bepaling van het aantal hectaren referentieareaal en van het referentiebedrag vertrokken van de diverse ontkoppelde activiteits- en productspecifieke premies (bv. graan-, stieren-, ooiënpremie alsook de slachtpremie volwassen runderen) waar de landbouwer recht op had in de referentieperiode 2000-2002. De bedrijfstoelage wordt in **België** m.a.w. berekend volgens het **historische model**.
- In België is niet alle steun reeds vervat in de toeslagrechten. Premies voor zaaizaad van vlas en spelt, de zoogkoeienpremie en de slachtpremie kalveren (enkel in het Vlaams Gewest) zijn nog steeds 100% gekoppeld. Deze gedeeltelijke loskoppeling heeft te maken met het feit dat België deze gekoppelde steunmaatregelen noodzakelijk acht om het risico met betrekking tot het stopzetten van bepaalde landbouwactiviteiten te verminderen. België wil bijvoorbeeld de concurrentiële positie veiligstellen voor slachtkalveren ten opzichte van Nederland. Dit is tevens het geval voor lijnzaad, waar Vlaanderen deel uitmaakt van een vlasgebied van Noord-Frankrijk tot Nederland. Nederland en Frankrijk houden hun lijnzaadproductie ook gekoppeld. België koos dus voor individuele bedrijfstoelagen bepaald volgens het historische model met **gedeeltelijke ontkoppeling**.

- De **nationale maxima** (miljoen euro) voor België zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 5.1: Nationaal maximum voor België en de nationale enveloppen (België/Vlaanderen) voor de verschillende premies uitgedrukt in miljoen euro (Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Landbouw- en visserijbeleid)

Campagne	Nationaal maximum	Bedrijfstoelag-regeling		Zoogkoeien-premie		Slachtpremie kalveren		Zaaizaden (lijnzaad en speltzaad)
	Bel	Bel	VI	Bel	VI	Bel	VI	Bel
2005	411	306	145	97	31,4	6,4	6,4	1,4
2006	580	475	235	97	31,4	6,4	6,4	1,4
2007	593	489	239	97	31,4	6,4	6,4	1,4
2008	607	502	244	97	31,4	6,4	6,4	1,4

- In Vlaanderen werd in samenspraak met Wallonië een eenmalige lineaire afhouding van 1,65% toegepast op de referentiebedragen voor de opbouw van een **nationale reserve**. De nationale reserve⁸ is een reservefonds waaruit toeslagrechten toegekend kunnen worden aan landbouwers die aan bepaalde voorwaarden voldoen en/of die geen toeslagrechten hebben.

Om recht te hebben op steun (ook indien het nog geen deel uitmaakt van de unieke bedrijfstoelag) moet de landbouwer bepaalde randvoorwaarden in acht nemen. Het voldoen aan die randvoorwaarden wordt aangeduid met de term **cross compliance**. Zo moet de Vlaamse landbouwer voldoen aan:

- Beheerseisen die voortvloeien uit de 19 Europese richtlijnen en verordeningen die betrekking hebben op volksgezondheid, diergezondheid, gezondheid van planten, milieu en dierenwelzijn.
- Minimumnormen met betrekking tot bodemerosie, organische stof in de bodem, bodemstructuur en minimaal onderhoud met het oog op het in goede landbouw- en milieuconditie houden van alle landbouwgrond.
- De verplichting tot het behoud van de totale oppervlakte 'blijvend grasland' in Vlaanderen.

⁸ Uit de nationale reserve kunnen nieuwe toeslagrechten verkregen worden en in de nationale reserve kunnen niet-geactiveerde toeslagrechten worden opgenomen. Toeslagrechten die gedurende 3 jaar niet geactiveerd worden, komen terecht in de nationale reserve.

De bedrijfstoelage kan nog verder **afgeroomd** worden als gevolg van het nationale plafond, de modulatie en eventuele financiële discipline bij overschrijding van het landbouwbudget (zie box 5.1).

Via het instrument **modulatie** wordt een deel van de middelen van de eerste pijler (markt- en inkomensbeleid) getransfereerd naar de tweede pijler (plattelandsontwikkeling). Hiervoor wordt een beperkt deel van de gekoppelde en ontkoppelde toeslagen verplicht afgeroomd. Het percentage van de verplichte modulatie bedraagt voor 2005: 3%, 2006: 4%, 2007-2008 (Health Check): 5%. De modulatie die op de eerste 5000 euro bedrijfstoelage wordt toegepast, wordt aan de landbouwer terugbetaald in de vorm van een extrasteunbedrag – wel oplettend dat het nationaal plafond niet overschreden wordt.

Vanaf 2007 is er een mechanisme **voor financiële discipline** van toepassing. Dit mechanisme beoogt dat de landbouwuitgaven voor marktmaatregelen en rechtstreekse steunverlening de jaarlijkse maxima niet overschrijden. Het maximum bedrag aan alle landen samen werd door de Europese Raad van Brussel (oktober 2002) tot 2013 vastgesteld. De rechtstreekse steun wordt aangepast zodra de uitgavenprognoses erop wijzen dat de maximumbedragen dreigen te worden overschreden.

Indien de totale som van de bedrijfstoelagen het **nationale plafond** overschrijdt, wordt een afhoudingspercentage toegepast op de toelagerechten.

Box 5.1: Kortingen toegepast op bedrijfstoelage

Op de **secundaire markt** kunnen toelagerechten uitsluitend overgedragen worden aan een landbouwer die in dezelfde lidstaat is gevestigd. Voor België blijven de Vlaamse rechten van toepassing op Vlaamse gronden en de Waalse rechten op Waalse gronden (tenzij bij vererving).

De verhandeling van toelagerechten kon in Vlaanderen vanaf 2006 (MVG, 2004; Campens *et al.*, 2006; <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l11089.htm>) :

- Via **definitieve overdracht** kunnen toelagerechten worden verkocht met of zonder grond. Bij de verkoop van toelagerechten kan een deel van de waarde van het toelagerecht afgeroomd worden voor de nationale reserve. In Vlaanderen wordt dit niet toegepast. Overdracht van toelagerechten zonder grond is evenwel pas mogelijk als de landbouwer gedurende ten minste één kalenderjaar minimaal tachtig procent van zijn toelagerechten zelf heeft geactiveerd. Is er geen 80% geactiveerd dan kan de landbouwer toch verkopen als hij het niet-geactiveerde deel vrijwillig afstaat aan de nationale reserve.
- **Tijdelijke overdracht** is enkel mogelijk bij gewone toelagerechten of braakleggingstoelagerechten. De landbouwer is hierbij verplicht een aantal hectare landbouwgrond mee te verhuren. Het aantal tijdelijk overgedragen toelagerechten kan niet hoger liggen dan de oppervlakte van de verhuurde grond.

Bovendien moet de verhuur van gronden de verhuur van toeslagrechten voor dezelfde periode afgesloten zijn. Speciale toeslagrechten kunnen niet tijdelijk worden overgedragen.

- De **verkoop- of verhuurwaarde** van de toeslagrechten wordt door de markt bepaald.

Het **beheer en toezicht** gebeurt door het Agentschap voor Landbouw en Visserij, Afdeling Markt- en Inkomensbeheer. Bij niet-naleving van de regels kan het saldo van de bedrijfstoeslag dat uitbetaald wordt verminderd worden met:

- eventueel een *korting voor te late indiening*: 1% per werkdag vertraging ; aanvragen die ten belope van meer dan 25% te laat waren, waren niet meer ontvankelijk,
- eventueel een *korting ten gevolge van onvolledige aangifte van de gronden in gebruik*: indien het percentage totale niet-aangegeven percelen meer dan 3% en kleiner of gelijk aan 10% bedraagt van de totale in de verzamelaanvraag aangegeven oppervlakte, wordt een korting van 1% toegepast; een korting van 2% indien tussen 10% en 20% en een korting van 3% indien meer dan 20%
- en een korting ten gevolge van het niet-naleven van de randvoorwaarden.

Bij niet-naleving van de randvoorwaarden bedraagt het toe te passen kortingspercentage volgens de Europese regels in principe 3%. Dit kan in functie van de ernst en de omvang van de niet-naleving verlaagd worden tot 1% of verhoogd worden tot 5%. In bepaalde omstandigheden zal de landbouwer bij een eerste niet-naleving enkel een waarschuwing krijgen (0%). Indien een niet-naleving binnen de 3 opeenvolgende jaren opnieuw wordt vastgesteld wordt het kortingspercentage vermenigvuldigd met een factor 3. Bij een opzettelijke niet-naleving bedraagt het kortingspercentage 15%, 20% of 100%. De gerecupereerde middelen gaan naar het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw. Een kwart van de gerecupereerde middelen mogen de lidstaten evenwel behouden.

Om de landbouwers te helpen bij het respecteren van de randvoorwaarden, werd tevens een **systeem van bedrijfsadvisering** ingevoerd. Dit is sinds 2007 verplicht voor de lidstaten die de bedrijfstoeslagregeling toepassen. De landbouwers zijn tot nu toe echter vrij om deel te nemen. Over verplichte deelneming wordt beslist op basis van de uitkomsten van een verslag dat de Commissie in 2010 over het functioneren van het systeem zal opmaken (<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l11089.htm>).

Toeslagrechten en bedrijfstoeslag vinden hun rechtsgrond voornamelijk terug in:

- Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot de vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor *regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid* en tot de vaststelling van bepaalde steunverleningen voor landbouwers
- Verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende de bepalingen voor de *uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling*
- Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de *randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem*
- Besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 tot instelling van een bedrijfstoeslagregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden.
- Besluit van de Vlaamse Regering 9 februari 2007 houdende bepalingen tot inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid.
- Ministerieel besluit van 25 november 2005 betreffende de vaststelling van de modaliteiten van het besluit van de Vlaamse Regering tot instelling van een bedrijfstoeslagregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden.
- Ministerieel besluit van 15 maart 2006 betreffende het autonome beheer van land- en tuinbouwbedrijven en het kunstmatig creëren van betalingsvoorwaarden
- Ministerieel besluit van 13 januari 2006 betreffende de overdracht van toeslagrechten.
- Ministerieel besluit betreffende de herverdeling van de steunbedragen via de reserve.

5.3 FUNCTIONEREN

Toeslagrechten zijn in tegenstelling tot melkquota, suikerquota of mestrechten **niet nodig om te produceren**. Enkel op financieel vlak zijn ze soms wel nodig, voornamelijk voor de landbouwers die ze initieel gekregen hebben en erop rekenen om ze jaarlijks te ontvangen.

Tabel 5.2 en tabel 5.3 geven een beeld van de toegekende en de werkelijk uitbetaalde toeslagrechten. Bij de uitbetaalde bedragen en aantallen werd rekening gehouden met de sancties voor 'het niet-naleven van de premievoorwaarden', 'te late indiening van het dossier', 'onderaangifte', 'eventuele overschrijding van de enveloppe', 'modulatie' en 'het niet naleven van de randvoorwaarden'. De uitbetaalde bedragen zijn daarenboven echter lager dan de toegekende doordat landbouwers niet alle toeslagrechten activeren bij gebrek aan areaal of aan grootvee-eenheden. In 2005 en 2006 activeerden respectievelijk 98% en 96% van de bedrijven hun toeslagrechten. Dit komt overeen met respectievelijk bijna 139 miljoen euro of 94% en bijna 221 miljoen euro of 93% van het toegekende bedrag.

Tabel 5.2: Toegekende toeslagrechten (Bron: databank ALV op 19/06/2006 en op 26/07/2007)

	GTR	2005 BTR	STR	Totaal	GTR	2006 BTR	STR	Totaal
Aantal bedrijven met toeslagrechten	26.118	2.033	429	26.517	26.076	1.991	258	26.288
Totaal aantal toeslagrechten	456.545	5.880	569	462.994	483.462	5.293	337	489.092
Totale waarde in toeslagrechten (miljoen €)	144,6	2,2	1,2	148,0	234,5	2,0	0,7	237,2
Gemiddeld aantal toeslagrechten per bedrijf	17,5	2,9	1,3	17,5	18,5	2,7	1,3	18,4
Gemiddelde waarde per toeslagrecht (€/toeslagrecht)	317	375	2.047	320	485	376	2092	485

Met GTR: Gewoon toeslagrecht, BTR: Braakleggingstoelagrecht, STR: Speciaal toeslagrecht

Tabel 5.3: Uitbetaalde toeslagrechten (Bron: databank ALV op 19/06/2006 en op 26/07/2007)

	GTR	2005 BTR	STR*	Totaal	GTR	2006 BTR	STR	Totaal
Aantal bedrijven met toeslagrechten	25.536	2.001	353	25.864	25.045	1.938	250	25.256
Totaal aantal toeslagrechten	442.316	5.720	415	448.472	462.895	5.047	330	468.272
Totale waarde in toeslagrechten (miljoen €)	136,1	2,1	0,7	138,8	218,1	1,8	0,7	220,6
Gemiddeld aantal toeslagrechten per bedrijf	17,3	2,8	1,2	17,3	18,5	2,6	1,3	18,3
Gemiddelde waarde per toeslagrecht (€/toeslagrecht)	308	361	1.595	310	471	360	2.023	471

Met GTR: Gewoon toeslagrecht, BTR: Braakleggingstoelagrecht, STR: Speciaal toeslagrecht

*De uitbetaalde STR zijn tussen het ontvangen van de data (19/06/2006) en het einde van de uitbetaling nog gestegen naar 812.271,50 euro, waardoor de gemiddelde waarde stijgt naar 1.957 euro per STR

De toegekende waarde van de toeslagrechten in Vlaanderen steeg van 148 miljoen in 2005 naar 237 miljoen euro in 2006 (zie Tabel 5.2) door o.a. de toevoeging van melkpremie, de tabakspremie en de integratie van de compensatiesteun voor suikerbieten en cichoreiwortelen en door de toekenning van een extrasteunbedrag uit de reserve. Voor alle landbouwers die op 2 mei 2006 toeslagrechten in eigendom hadden, werd een procentuele verhoging van 0,87% toegepast op de waarde van al hun toeslagrechten (braak, gewone en speciale).

De toegekende waarde van de toeslagrechten zal nog variëren in de loop der jaren. Vanaf 2010 zal de tabakscomponent in toeslagrechten met 50% verminderen. De waarde van toeslagrechten met tabakscomponent zal dus vanaf 2010 verlagen. De integratie van de compensatiesteun voor suikerbieten en cichoreiwortelen wordt gespreid over 4 jaar, waarvan een eerste deel in 2006 werd toegekend. De waarde van toeslagrechten met suikercomponent zal dus in de loop van de jaren 2007, 2008 en 2009 nog toenemen. De toeslagrechten werden overdraagbaar vanaf 2006. De jaarlijkse uitbetalingswaarde kan nog verminderen ten gevolge van toegepaste kortingen (oa. modulatie, ...).

Wat betreft de **naleving van de randvoorwaarden** blijkt dat het aantal vaststellingen van niet-naleving merkbaar daalde voor de beheerseisen die ook al in 2005 van toepassing waren. 710 Vlaamse landbouwers kregen in 2006 437.500 euro niet uitbetaald op een totaal van 253 miljoen euro aan rechtstreekse steun⁹. Bij 55-tal landbouwers werd een herhaling van een eerdere inbreuk vastgesteld (> 5% korting); 4 landbouwers kregen 100% korting door het gebruik van hormonen. De meest vastgestelde niet-nalevingen zijn identificatie en registratie van dieren, traceerbaarheid, minimaal onderhoud van de percelen en kennis van koolstofgehalte en zuurtegraad van de bodems. Het behoud van areaal blijvend grasland stelde voor 2005 en 2006 alvast geen problemen. In totaal bedraagt de daling in 2006 ten opzichte van 2003 0,59%. Pas bij een daling van 5% dient een lidstaat maatregelen te nemen.

Op de **secundaire markt** gebeurden in 2006, 2.612 overdrachten van toeslagrechten van 2.460 bedrijven naar 2.504 bedrijven (overdrachten opgesplitst in 2.678 overdrachten). Van de toegekende toeslagrechten in 2006 werden er 5,8% verhandeld door 9,9% van de overlatende bedrijven. De gemiddelde uitbetaalde waarde van de overgedragen toeslagrechten ligt in dezelfde grootteorde als de gemiddelde uitbetaalde waarde van alle toegekende waarde.

⁹ Onder rechtstreekse steun wordt hier verstaan: de rechtstreekse inkomenssteun afkomstig van zowel de bedrijfstoeslag en verwante betalingen voor energiegewassen, non-food e.d., als de nog gekoppelde zoogkoeienpremie en slachtpremie voor kalveren.

De verkoop/verhuurwaarde van toeslagrecht wordt door de landbouwers onderling bepaald. De prijs wordt bepaald door vraag en aanbod. De meeste overdrachten hadden plaats in Oost- en West-Vlaanderen. Het aantal overdrachten in 2007 ligt in dezelfde grootteorde.

Tabel 5.4: Verhandeling van toeslagrechten in 2006 (ALV, 26/07/2007)

	Definitieve overdracht zonder grond			Definitieve overdracht met grond	Tijdelijke overdracht met grond	Vrijwillig aan reserve		Totaal
	GTR	BTR	STR			GTR	STR	
Aantal bedrijven	2.285	147	15	15	135	14	1	2460
Aantal toeslagrechten	26.909	416	20	45	812	79	1	28.283
Totale waarde (€)	7.906.500	155.242	40.782	14.138	201.020	14.063	234	8.331.979
Gemiddeld aantal verhandelde toeslagrechten per verhandelend bedrijf	11,8	2,8	1,3	3,0	6,0	5,7	1,0	10,8
Gemiddelde waarde per verhandeld toeslagrecht	293,8	373,0	2.039,1	315,9	247,5	177,2	234,0	294,6
% van het aantal toegekende toeslagrechten in 2006	5,5%	0,1%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	5,8%
% van het aantal bedrijven met toegekende toeslagrechten	8,7%	0,6%	0,1%	0,1%	0,5%	0,1%	0,0%	9,9%

Met GTR: Gewoon toeslagrecht, BTR: Braakleggingstoeslagrecht, STR: Speciaal toeslagrecht

In 2008 wordt door de Europese Commissie een evaluatie van de MTR gemaakt; gekend onder de benaming **'Health Check'**. Dit gezondheidsonderzoek houdt volgens Europees landbouwcommissaris Marianne Fisher Boel een *'fine-tuning'* in van het gemoderniseerd gemeenschappelijk landbouwbeleid. Drie vragen staan hierbij centraal: Hoe kan het systeem van rechtstreekse steun efficiënter en eenvoudiger worden gemaakt? Hoe kunnen instrumenten ter ondersteuning van de markt, die oorspronkelijk bedacht zijn voor een gemeenschap van zes lidstaten, worden aangepast aan een moderne wereld? Welk antwoord biedt het GLB op nieuwe uitdagingen als de klimaatverandering, het gebruik van biobrandstoffen, het waterbeheer en de bescherming van de biodiversiteit? Een aantal ideeën werden in november 2007 door de Commissie voorgesteld. Op basis van de commissiemededeling heeft de Raad van landbouwministers in maart 2008

aanbevelingen voor de Commissie opgesteld. Op 20 mei 2008 heeft de Commissie haar voorstellen gepresenteerd. Deze voorstellen worden onder het Sloveense en Franse Voorzitterschap met de lidstaten en de betrokken sectoren besproken. Conclusies worden verwacht in december 2008.

Enkele voorgestelde ideeën in verband met het eenvoudiger en efficiënter maken van de bedrijfstoeslageregeling:

- Afschaffing van de braakleggingsverplichting.
- Overstap van op historische ontvangsten gebaseerde betalingen naar een systeem dat nog meer dan vroeger met forfaitaire betalingen werkt.
- Meer ontkoppeling in landen die van een aantal landbouwsectoren geopteerd hebben voor het behoud van de koppeling tussen subsidie en productie, met hierbij de bedenking dat de gekoppelde steun een rol kan blijven spelen in regio's met een kleinschalige productie die van bijzonder belang is voor de economie of het milieu.
- Trapsgewijze verhoging van het modulatieniveau, in verhouding tot het bedrag dat landbouwbedrijven aan totale betalingen ontvangen.
- Bepaling van een minimumsteunbedrag of een minimum areaal waarover een landbouwer moet beschikken om voor EU-steun in aanmerking te komen.
- Herziening van de normen in het kader van de randvoorwaarden die de landbouwers in acht moeten nemen om steun uit Brussel te ontvangen. Dit betekent dat overbodige verplichtingen worden afgeschaft, maar ook dat er nieuwe worden toegevoegd om actuele uitdagingen als het verbeteren van het waterbeheer en het milderen van de klimaatverandering aan te pakken.

Met uitzondering van de afschaffing van de braakleggingsverplichting die start in 2009 zullen mogelijke aanpassingen aan het beleid ten vroegste in 2010 gebeuren. Er moet immers een jaar gerekend worden om de wetgeving aan te passen en deze te laten van start gaan in het begin van een boekhoudjaar.

5.4 ONDERZOEKSVRAGEN

Met betrekking tot toeslagrechten ontstaan twee belangrijke onderzoeksvragen

- In vergelijking met de andere onderzochte rechten in de landbouw zal de prijsvorming minder van de productiekenmerken van het bedrijf afhankelijk zijn en dit omwille van de loskoppeling van de steun van de productie. Het activeren van de verschillende toeslagrechten zal bepaald worden door de mix van activiteiten aanwezig op het bedrijf, namelijk de steungerechtigde gewassen en grootvee-eenheden. Andere rechten, met o.a. de mestrechten zullen de activiteitenkeuze op het bedrijf mee bepalen. Hoe de markt- en prijsvorming voor dit specifieke recht zich zal ontwikkelen is dan ook een belangrijke onderzoeksvraag.
- Een tweede onderzoeksvraag kadert in de Health Check, de evaluatie van de Mid Term Review in 2008 en luidt : wat kan de omschakeling van een historisch model naar een flat rate model (gelijk bedrag per hectare) betekenen voor de Vlaamse situatie. De sociale dimensie van deze herverdelingsoperatie is hierbij de belangrijkste bekommernis. Welke sectoren zullen hierbij winnen, verliezen? Hoe kunnen bijkomende sociale besognes (bijvoorbeeld restricties volgens ouderdom) doorwerken in deze herverdeling?

6 MESTAFZETRECHTEN

6.1 MOTIVATIE

De mestafzetrechten geven de landbouwer het recht om slechts een bepaalde hoeveelheid mest uit te spreiden op het land voor een goede gewasopbrengst.

Sinds 1991 werden mestafzetrechten, onder de term van bemestingsnormen, gehanteerd in de Vlaamse mestwetgeving in het kader van de Europese Nitraat- en Grondwaterrichtlijn.

Deze mestafzetrechten beogen het leefmilieu te beschermen door waterverontreiniging tengevolge van emissie van nitraten en fosfaten uit bemesting te verminderen, verdere verontreiniging van die aard te voorkomen en bij te dragen tot de realisatie van een goede toestand van de watersystemen.

Mestafzetrechten zijn verhandelbaar via de productiefactor grond. De verhandeling van mest moet ervoor zorgen dat het bedrijfsmatige mestaanbod afgezet wordt op de beschikbare mestafzetruimte van derden en op die manier bijdraagt tot een daling van het mestoverschot in Vlaanderen.

6.2 JURIDISCHE UITWERKING & ORGANISATIE

De **primaire markt** van de mestafzetrechten ontstond bij het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen naar aanleiding van de Europese Nitraat- en Grondwaterrichtlijn. Mestafzetrechten werden in de wetgeving gedefinieerd als bemestingsnormen. Ze worden uitgedrukt in kg P₂O₅ per hectare of kg N per hectare en geven aan hoeveel mest er mag afgezet worden per teelt of per teeltgroep.

Van belang bij de vormgeving van de primaire markt is (SBB, 2007; <http://www.vlm.be>):

- Onder mest wordt verstaan dierlijke mest, kunstmest en ander meststoffen.
- **Bemestingsnormen** bepalen de beschikbare mestafzetruimte op landbouwbedrijven.
- **Uitscheidingsnormen** bepalen het dierlijk mestaanbod op landbouwbedrijven.
- Op basis van de gemiddelde veebezetting en de toegelaten bemesting op een bedrijf wordt het **bedrijfsmatig mestoverschot** bepaald.
- Er ontstaan **bedrijven met een mesttekort en een mestoverschot**.
- Een deel van het bedrijfsmatig mestoverschot moet verplicht verwerkt worden. Het overig deel mag verwerkt worden of geëxporteerd worden (afzet buiten Vlaanderen) of afgezet worden bij andere landbouwers met een mesttekort.

55

Op die manier werd een bovengrens vastgesteld waaronder de landbouwer vrij zijn mestafzetruimte mag invullen (microniveau). Wil de landbouwer meer afzetten dan de vastgestelde maximum mestafzetruimte, dan zal hij dit verschil moeten verwerven op de **secundaire markt** (SBB, 2007; <http://www.vlm.be>).

Belangrijk in het kader van de allocatie van het mestaanbod van mestoverschotbedrijven naar bedrijven met een mesttekort:

- Verhandeling van mestafzetrechten kan vandaag de dag via mesttransport of via een inscharringscontract (=aantal dieren gedurende een bepaalde periode op gronden van het bedrijf van een andere landbouwer laten grazen).
- Het mesttransport naar bedrijven met een mesttekort gebeurt via **burenregeling** (vervoer dierlijke mest naar exploitatie in dezelfde gemeente of in aangrenzende gemeente) of via door de mestbank **erkende mestvoerders**.
- Strengere bemestingsnormen betekenen op de mestmarkt een groter mestaanbod en een kleinere mestvraag. Een hogere mestdruk betekent hogere mestafzetprijzen.
- Tevens bepalend voor de mestmarkt zijn de prijzen van kunstmest en de kostprijs voor mestverwerking.

Doorheen de jaren veranderden de mestwetgeving en tevens de bemestingsnormen (zie box 6.1). Het mestbeleid kent tot nog toe vier fasen met telkens strenger wordende bemestingsnormen en een bijsturing van de organisatie van de mestafzetmarkt.

In navolging van de publicatie van de Europese Nitraatrichtlijn in 1991 werd op Vlaams niveau het eerste mestdecreet goedgekeurd eind 1991. Sindsdien heeft de mestwetgeving diverse veranderingen ondergaan. Een eerste substantiële wijziging werd aangebracht in 1995 toen bleek dat het oorspronkelijk mestdecreet ontoereikend was. Het eerste MestActiePlan (MAPI) werd toen van kracht en ging uit van drie principes:

- Gebiedsgerichte aanpak: mestproblematiek aanpakken daar waar de nood het hoogst was.
- Standstill-principe: mestproductie behouden op het niveau van 1992.
- Positieve discriminatie van het gezinsveeteeltbedrijf.

In 1998 bleek MAPI niet het gewenste resultaat te geven. Het uiteindelijke doel, namelijk een significante verbetering van grond- en oppervlaktewater, bleek niet haalbaar via de opgelegde maatregelen. In 1999 werd MAPII goedgekeurd en vanaf 2000 werd MAPII-bis van kracht. Via dit MAP werd het driesporenbeleid geïntroduceerd:

- Aanpak aan de bron (nieuwe voedertechnieken, nutriëntenarme voeders).
- Oordeelkundige bemesting (bijhouden bodembalans met controleren van nitraat-fosfaatresidu na de teelt).
- Mestverwerking.

In 2003 werden bijkomende wijzigingen aangebracht aan het mestdecreet. De wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op het afschaffen van de lange afstandstransporten (LAT), de invoering van een mestverwerkingsplicht, de mogelijkheid tot substitutie tussen mestsoorten, het uitstel van superheffing, de splitsing van een mestverwerkingsplichtig bedrijf en de mogelijkheid tot certificering van mestverwerkingsinstallaties.

De laatste wijziging dateert van 1 januari 2007 wanneer een totaal nieuw mestdecreet van kracht ging. Over gans het grondgebied geldt de strenge Nitraatrichtlijnnorm van 170 kg N/ha. Er is eventueel derogatie mogelijk op een aantal gewassen.

Op 22 september 2005 veroordeelde Europa Vlaanderen voor haar falend mestbeleid bij implementatie van de Nitraatrichtlijn. Het recentste Vlaams Mestdecreet trad bijgevolg in voege op 1 januari 2007. **Vlaanderen** werd door de Europese Commissie aangeduid als **volledig kwetsbaar gebied water**. Dit betekent voor heel Vlaanderen een nieuwe en dezelfde norm: max. 170 kg N/ha per jaar uit dierlijke mest (zie tabel 6.1). Dit is echter niet geldig in de 'uitzonderings'gebieden waar strengere normen van toepassing zijn: op grondwatergebieden klasse I (30 ha), op percelen met nulbemesting (13.700 ha) en op percelen met fosfaatverzadigde gronden (2.800 ha) en percelen met beheersovereenkomst water. De normen voor kunstmestgebruik werden verder nog gedifferentieerd. Voor een aantal gewassen zullen de normen voor het P₂O₅-gebruik nog verder verstrengen tegen 2010 (VLM, 2008a, b).

Tabel 6.1: Maximale bemestingsnormen voor fosfaat en nettostikstof (kg/ha/jaar) (VLM, 2008a, b)

Teelt/teeltgroep	P ₂ O ₅ ³	Totale N ⁴	Totale N zandgrond ⁵	N dierlijke mest	N ander	N kunstmest
Grasland	100	350	350	170	170	250
Maïs						
Vanaf 1/01/07	95	275	275	170	170	150
Vanaf 1/01/08	90		270			
Vanaf 1/01/09	85		265			
Vanaf 1/01/10			260			
Gewassen lage N-behoefte¹	80	125	125	125	125	70
Andere leguminosen² dan erwten en bonen	80	0	0	0	0	0
Suikerbieten	80	220	220	170	170	150
Andere gewassen						
Vanaf 1/01/07	95	275	275	170	170	175
Vanaf 1/01/08	90					
Vanaf 1/01/09	85					
Indien graangewassen						
Vanaf 1/01/07	95	275	275	170	170	175
Vanaf 1/01/08	90		270			
Vanaf 1/01/09	85		265			
Vanaf 1/01/10			260			

¹ Gewassen met lage N-behoefte= witloof, cichorei, fruit, sjalotten, uien, vlas, erwten en bonen

² =Vlinderbloemigen

³ P₂O₅ - bemesting uit kunstmest is verboden, met uitzondering van:

- Percelen waarvoor het landbouwkundig verantwoord is op basis van een bodemanalyse (toelating door Mestbank is vereist)
- 20 kg P₂O₅ toegediend als startfosfor om teelttechnische redenen
- 50 kg P₂O₅ toegediend om teelttechnische redenen op tuinbouwteelten,
- andere leguminosen dan erwten en bonen

⁴ 345 kg N/ha, jaar bij opeenvolging van bepaalde tuinbouwteelten, kunstmest is gelijk aan Totale N voor bepaalde tuinbouwteelten

⁵ Op zandgronden geldt er een aparte regeling. De zandgronden omvatten de landbouwstreek Kempen in zijn geheel en de Vlaamse Zandstreek buiten Vlaams-Brabant.

Op 6 maart 2007 werd een **derogatie**verzoek door Vlaanderen ingediend bij het Nitraatcomité om onder bepaalde voorwaarden meer te kunnen bemesten, zonder afbreuk te doen aan de waterkwaliteitsdoelstellingen. Op 21 december 2007 gaf de Europese Commissie haar goedkeuring voor het Vlaams derogatieverzoek in het kader van de Nitraatrichtlijn. Op 6 juni 2008 werd het derogatiebesluit definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering. De toegestane afwijking houdt in dat onder bepaalde voorwaarden voor bepaalde soorten dierlijke mest (mest van runderen exclusief mestkalveren, schapen, geiten, paarden en dunne fractie na fysisch-mechanische scheiding van varkensmest; $N/P_2O_5 \geq 3,3$) hogere bemestingsnormen gelden op percelen waar gewassen met lange groeiperiode en hoge stikstofopname worden geteeld (zie 'N derogatiemest' in tabel 6.2).

Tabel 6.2: Bemestingsnormen en teelten onder derogatie (VLM, 2008a, b)

Derogatiegewassen	P_2O_5	Totale N niet- zand	Totale N zand	N derogatie mest	N ander	N kunstmest
Grasland, behalve blijvend grasland in het jaar na het scheuren	100	350	350	250	170	250
Maïs voorafgegaan door één snede gemaaid en afgevoerd gras						
Vanaf 1/01/07	95	275	260	250	170	150
Vanaf 1/01/08	90					
Vanaf 1/01/09	85					
Suikerbieten	80	220	220	200	170	150
Voederbieten						
Vanaf 1/01/07	95	275	260	200	170	175
Vanaf 1/01/08	90					
Vanaf 1/01/09	85					
Wintertarwe gevolgd door een niet-vlinderbloemig vanggewas						
Vanaf 1/01/07	95	275	260	200	170	175
Vanaf 1/01/08	90					
Vanaf 1/01/09	85					

Onder bepaalde voorwaarden wordt o.a. verstaan het bijhouden van bemestingsplan en -boekhouding, het nemen van voorjaarsbodemstalen, toepassing van einduitscheidingscijfers¹⁰ van melkkoeien, toepassing van versterkte code van goede landbouwpraktijken. Dit zal aanleiding geven tot niet te verwaarlozen transactiekosten. De looptijd van de derogatie is van 2007 tot en met 2010. Derogatie zal enkel verlengd worden indien de waterkwaliteit aanzienlijk verbetert.

Jaarlijks kan iedere landbouwer – ook zonder vee en zonder mestoverschot op bedrijfsniveau – vrijwillig derogatie aanvragen voor bepaalde percelen. Er moet dus niet noodzakelijk voor alle percelen op bedrijfsniveau derogatie aangevraagd worden. Derogatie kan echter niet aangevraagd worden voor percelen gelegen in grondwatergebieden zone 1, percelen gelegen in fosfaatverzadigde gebieden en percelen met nulbemesting (VLM,2008,a,b).

De **handhaving** van de bemestingsnorm is sinds het nieuwe mestdecreet strenger geworden. De controles worden uitgevoerd door de Mestbank. Naast de nutriëntenopvolging op basis van de mestbankaangifte worden directe bedrijfscontroles uitgevoerd naar mestgebruik door middel van nitraatresidustaalnames tijdens het jaar.

Bij overtreding worden aan de landbouwer administratieve geldboetes opgelegd (<http://www.vlm.be>):

- **in het kader van nutriëntenopvolging** op basis van mestbankaangifte
 - 1 euro voor elke kg N en 1 euro voor elke kg P₂O₅ uit geproduceerde of ontvangen meststoffen waarvan de landbouwer niet kan bewijzen dat hij deze heeft afgezet conform de bepalingen van het decreet,
 - 1 euro per kg P₂O₅ en 1 euro per kg N die te veel werd opgebracht volgens de toegelaten hoeveelheden van het decreet.

Herhaling van de overtreding binnen de 5 jaar leidt tot een verdubbeling van het bedrag van de administratieve geldboete.

- **in het kader van nitraatresidustaalnames** in functie van het al dan niet gelegen zijn in risico-gebied (zie tabel 6.3)
 - (gemeten nitraatresidu in kg N/ha – 150 kg N/ha) x 4 euro + 100 euro.

¹⁰ Voor rundveehouderijen die geen derogatie aanvragen, is er een gefaseerde invoering van de uitscheidingsnormen. Rundveehouderijen die gebruik willen maken van derogatie moeten meteen de reële einduitscheidingsnormen voor stikstof van melkkoeien hanteren. Bijvoorbeeld een rundveehouderij met melkkoeien met een melkproductie hoger dan 9.500 tot en met 9.750 kg melk per jaar die geen derogatie aanvraagt, heeft als uitscheidingsnorm 109 kg N per dier en per jaar in 2007, 117 in 2008, 125 in 2009 en 127 in 2010. Indien ditzelfde bedrijf derogatie aanvraagt, geldt de einduitscheidingsnorm van 127 kg N per dier en per jaar.

Een boete van 250 euro is voorzien bij niet-uitvoering van de nitraat-residustaalnames en van de begeleidende maatregelen (teeltplan, bemestingsplan of bemestingsregister, nitraatresidubepaling op 3 percelen).

Tabel 6.3: Overzicht gevolgen van een te hoog nitraatresidu

Nitraatresidu	In risicogebied	Niet in risicogebied
Meer dan 90 kg NO₃-N/ha	Begeleidende maatregelen	/
Meer dan 150 kg NO₃-N/ha	Begeleidende maatregelen + administratieve geldboete	Nitraatresidustaalname op de kosten van de landbouwer op één perceel

Landbouwbedrijven die derogatie toepassen zijn meer onderworpen aan controles dan bedrijven die geen derogatie toepassen.

Bij vaststelling van een nitraatresidu hoger dan 90 kg nitraat-N per hectare, wordt het perceel uitgesloten voor derogatie in het daaropvolgende jaar.

Bij niet-naleving van de voorwaarden voor derogatie wordt de aanvraag voor derogatie voor alle percelen voor het betreffende jaar afgewezen. De balans wordt m.a.w. berekend op 170 kg N/ha uit dierlijke mest voor alle percelen. De aanvraag wordt per uitzondering voor alle percelen met dezelfde derogatieteelt afgewezen, ingeval van:

- Gras-maïs
 - Geen gras gezaaid voor 30 november
 - Geen gras gemaaid en afgevoerd
- Wintertarwe
 - Geen vanggewas gezaaid vóór 10 september
 - Vanggewas ingewerkt vóór 15 februari
- Grasland, niet voldaan aan graslandmanagement

Voor gedetailleerde info over de huidige mestwetgeving wordt verwezen naar (<http://www.vlm.be>):

➤ **Europese Richtlijn**

Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen

➤ **Beschikking van de Commissie**

Beschikking van de Commissie van 21 december 2007 tot verlening van een door België voor het Vlaamse Gewest gevraagde afwijking krachtens Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen

➤ **Decreet + uitvoeringsbesluiten**

Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen

6.3 FUNCTIONEREN

De strengere aanpak rond mestafzet – met o.a. strengere bemestingsnormen - moet ervoor zorgen dat de waterkwaliteit in Vlaanderen verbetert. In de resultaten van de nitraatresidustaalnames is een verbetering merkbaar aangaande de **waterkwaliteit** (zie box 6.2).

In 2007 (8700 percelen) beantwoordde 74% van de percelen onder de 90 kg NO₃-Nnorm, tegenover 54% in 2006 (8.890 percelen). Het aantal zwaar overbemeste grondstalen met 150 kg of meer nitraatresidu per hectare daalde van een vijfde tot een tiende van de stalen. De betere resultaten zijn wellicht te wijten aan de betere weersomstandigheden in 2007 dan in 2006, de impact van de slechte resultaten van 2006 op de bemesting in 2007, de combinatie van tijdig waarschuwen door de Mestbank gevolgd door boetes bij hardnekkige overbemesting. Het is afwachten of de betere resultaten in de bodem zich ook laten voelen in het nitraatgehalte in het oppervlaktewater (globale resultaten afwachtend van de winterperiode).

Box 6.2: Nitraatresidubepalingen in 2006 en 2007 (<http://www.vlm.be>)

Eind 2010 zal Europa in functie van de waterkwaliteit beslissen of de derogatieovereenkomst voor Vlaanderen verlengd wordt.

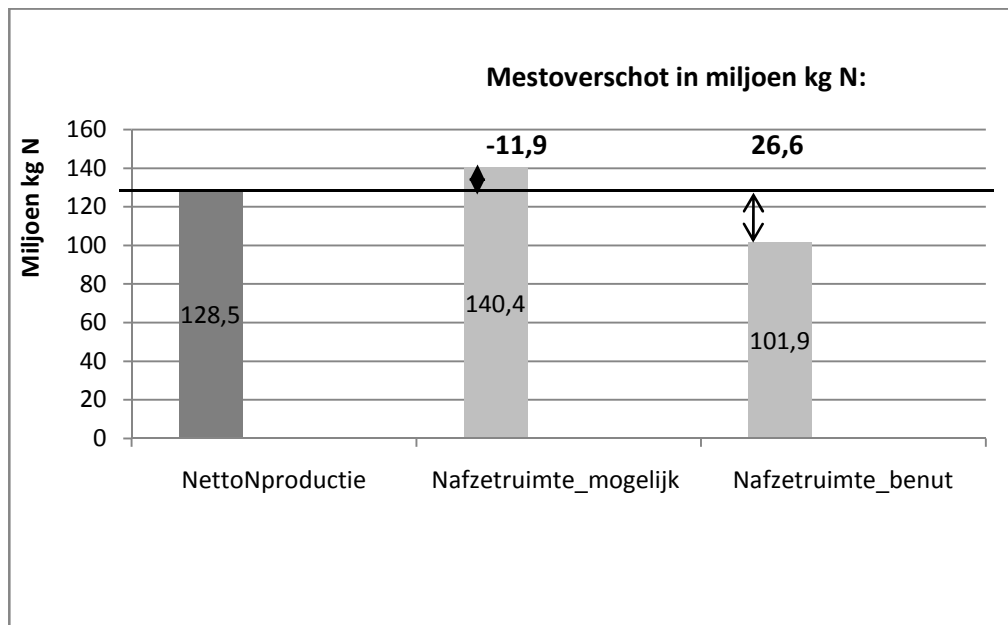
In 2006 startte de Mestbank met een actieprogramma waarbij bedrijven met een onevenwichtige mestbalans worden begeleid om hun mestbalans in evenwicht te brengen. In 2006 gebeurde dit voor de onevenwichten in de mestbalans vastgesteld voor het productiejaar 2004. Deze bestaat uit twee categorieën:

- Niet-overschotsbedrijven: bedrijven met voldoende grond om hun eigen mest af te zetten die teveel mest aangevoerd of gebruikt hebben. (Overbemesten)
- Overschotsbedrijven: bedrijven die onvoldoende grond hebben om hun eigen mest af te zetten. Zij hebben te maken met een mestoverschot.

Het aantal bedrijven dat zijn bemestingsruimte overbenutte, daalde na de oplegging van de administratieve boetes en de begeleiding door de mestbank.

Het bestaan van onevenwichten in mestbalans op bedrijfsniveau zorgt voor verschillen in perceptie van de mestproblemen naargelang het niveau waarop die berekend worden.

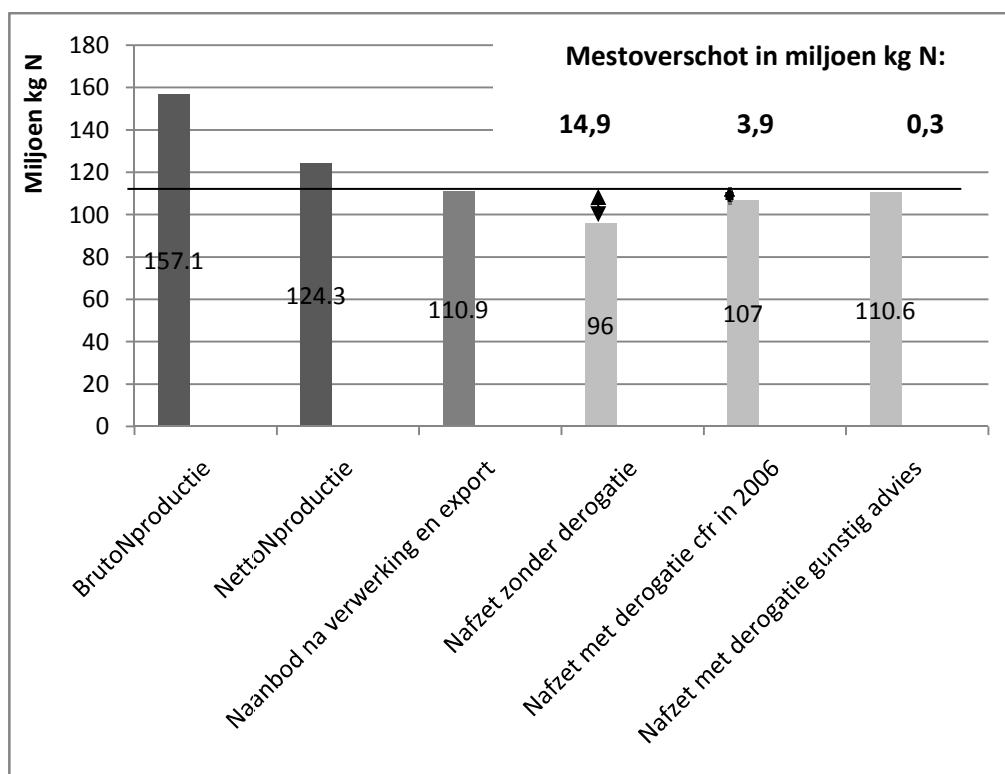
In 2006 had Vlaanderen theoretisch gezien geen mestoverschot (zie figuur 6.1). Wanneer alle beschikbare bemestingsruimte met dierlijke stikstof opgevuld zou worden zou Vlaanderen nog steeds 8,5% van zijn mestafzetrechten niet gebruiken. Ondanks de beschikbare plaatsingsruimte op geaggregeerd niveau stelt er zich op bedrijfsniveau wel een probleem. Slechts 72,5% van de theoretisch beschikbare ruimte wordt daadwerkelijk gebruikt. Ondanks de mogelijkheden voor verhandeling van mest wordt de mestafzetruimte op vele bedrijven onderbenut. Er bestaat op bedrijfsniveau dus een **zekere flexibiliteit rond de invulling van de mestafzetrechten**: de mestafzetruimte kan over- of onderbenut worden, er is substitutie mogelijk tussen dierlijke mest en kunstmest.



Figuur 6.1: Benutting van de Vlaamse mestafzetruimte (Van der Straeten, 2008 obv VLM-data)

Door het verscherpen van de bemestingsnorm voor dierlijke mest naar **170 kg N per hectare** zullen de mestafzetmogelijkheden afnemen, zal **het mestoverschot** toenemen en zullen de mestafzetprijzen hoger worden. Het is echter nog onduidelijk hoe de hierboven vastgestelde flexibiliteit zal doorwegen.

Door toepassing van **derogatie** kan dit **mestoverschot** opnieuw **afnemen** (zie figuur 6.2).



Figuur 6.2: Prognose van de Vlaamse mestbalans in 2007 door de Mestbank (VLM, 2008c)

Zo verwacht de Mestbank dat dankzij de derogatie de afzetmogelijkheden voor dierlijke mest voor de landbouwers en meer specifiek voor de rundveehouders drastisch zullen toenemen. Derogatie kan bijvoorbeeld zinvol zijn als het bedrijf een overschotsbedrijf is. Dit zal echter ook afhangen van de prijzen van kunstmest (momenteel hoog) en dierlijke mest (gratis of toeslag per hectare in functie van de mestdruk). Niet-overschotsbedrijven zullen wellicht geen derogatie aanvragen omdat de transactiekosten voor derogatie te hoog zijn:

- *Meer administratie:* In het bemestingsplan moeten bijvoorbeeld heel wat parameters in kaart gebracht worden en dat voor alle teelten – en dus niet alleen voor de derogatiepercelen. Iedere planwijziging moet daarenboven binnen de 7 dagen geregistreerd worden.
- *Meer inspectie en audits:* derogatiemest moet eerst geanalyseerd worden en een kwart van de bedrijven krijgt een test op nitraatresidu.
- *Meer bodemonderzoek:* tenminste om de 4 jaar moet op elk perceel een bodemonderzoek voor stikstof en fosfor uitgevoerd worden.

In 2006 kon ook derogatie aangevraagd worden (zie box 6.3). Een analyse van die aanvragen in vergelijking met 2007, kan reeds een beeld bieden hoe de invulling in de praktijk kan gebeuren.

In vergelijking met 2006 is in 2007 de oppervlakte waarvoor derogatie aangevraagd werd in kwetsbaar gebied relatief kleiner: 37% in plaats van 52% in 2006 (zie tabel 6.5). Dus, spijs het feit dat er als gevolg van ruimere bemestingsmogelijkheden (250 ipv 230 kg N/ha), hogere incentives zijn voor derogatie, is er relatief minder aangevraagd.

Derogatie kon toen in kwetsbaar gebied aangevraagd worden voor de teelten grasland, maïs voorafgegaan door 1 snede gras, wintertarwe gevolgd door niet-vlinderbloemige groenbemester, suikerbieten, voederbieten en spruitkool. In 2007 behoort spruitkool niet meer tot de derogatiegewassen. De bemestingsnormen onder derogatie liggen in 2007 hoger voor grasland en nl. 20 kg per hectare.

65

Tabel 6.4: Vergelijking van de bemestingsnorm voor N onder derogatie in 2007

Derogatiegewassen	Bemestingsnormen onder derogatie (kg N/ha)	
	2006	2007
Grasland	230	250
Gras - Maïs	230	250
Bieten	200	200
Wintertarwe	200	200
Spruitkool	200	/

Box 6.3: Vergelijking aanvraag derogatie in kwetsbaar gebied in 2006 en 2007 (VLM, 2008c)

Tabel 6.5: Vergelijking van der areaal kwetsbaar gebied, potentieel areaal derogatie en areaal derogatie in 2006 en 2007 (VLM, 2008c)

Areaal (hectare)	2006	2007
Areaal kwetsbaar gebied	264.460	672.594
Potentieel areaal derogatie	206.366 (78%)	522.987 (80%)
Areaal derogatie	108.037 (52%)	195.797 (37%)

Dit heeft volgens de Mestbank te maken met het feit dat enerzijds tot 2006 de meer vee-intensieve regio's afgebakend waren als kwetsbaar gebied. Vee-intensieve regio's hebben een hogere nood aan derogatie. Anderzijds was er in 2007 veel onzekerheid over de derogatie. De derogatie werd pas goedgekeurd door Europa op 21 december 2007. De onwetendheid omtrent derogatie heeft wellicht veel bedrijven afgeschrikt.

Daarnaast zullen er wellicht ook verschuivingen zijn op de mestafzetmarkt: door de stijging van de uitscheidingsnormen van melkkoeien (vroeger 97 kilo stikstof per koe, geldt nu een uitscheidingscijfer in functie van de melkgift per koe, soms uitscheidingscijfers tot 130 kilogram), door de daling van de uitscheidingsnorm van zoogkoeien van 97 naar 65 kilogram stikstof.

6.4 ONDERZOEKSVRAGEN

Als conclusie kunnen we hierbij afsluiten met enkele onderzoeksvragen:

- De mestafzetruimte wordt vandaag de dag niet optimaal benut. Wat zijn de onderliggende oorzaken van de onderbenutting van de mestafzetruimte? Maar ook omgekeerd zijn er bedrijven met een overbemesting, bovenop de bemestingsnormen. Wat zijn hierbij de onderliggende oorzaken?
- Door de verscherpte normen naar 170 kg N per hectare, zal er opnieuw een krapte komen op de mestafzetmogelijkheden met hoge mestafzetprijzen en een rem op de ontwikkeling van de veehouderij. Zullen de hierboven vastgestelde onevenwichten tussen mestaanbod en vraag in gelijke mate blijven bestaan?
- Door de derogatie komt de mestmarkt echter op de wip tussen een algemeen overschot en een algemeen tekort. Kleine verschuivingen in het functioneren van de mestafzetnormen en derogatie kunnen verregaande gevolgen op de prijsvorming hebben. Extraaandacht zal daarom nodig zijn voor fijnmazige en accurate simulatie van de mestoverschotten en afzetmogelijkheden. Dit geldt in het bijzonder voor effecten van de verruimde afzet van de dunne fractie van varkensmest op de onzekere mestmarkt.
- Het zal belangrijk zijn om na te gaan wat de verscherpte bemestingsnormen en derogatie voor de verdere ontwikkeling van de veehouderij betekenen.

7 MESTPRODUCTIERECHTEN

7.1 MOTIVATIE

De **mestproductierechten** geven de landbouwer recht op het produceren van een welbepaalde hoeveelheid mest. Van 2000 tot 2006 werden mestproductierechten gedefinieerd als de nutriëntenhalte in de Vlaamse mestwetgeving. Vanaf 2007 werd de nutriëntenhalte vervangen door de nutriëntenemissierechten. Zoals reeds eerder aangehaald dekt de vlag de lading niet en gaat het niet over emissierechten, maar over productierechten.

De **nutriëntenhalte** werd ingevoerd bij de inwerkingtreding van MAPIIBis op 30 maart 2000 als belangrijke nieuwe brongerichte maatregel. De nutriëntenhalte stond voor de maximaal toegelaten hoeveelheid nutriënten – uitgedrukt in kg P_2O_5 en kg N – die jaarlijks door de dieren van een landbouwer op inrichtingsniveau mocht geproduceerd worden. Een productieplafond werd met andere woorden ingevoerd op bedrijfsniveau. De nutriëntenhalte riep een absolute halt toe aan de productie van dierlijke mest, maar de wat eigenaardige naamkeuze moest duidelijk maken dat het slechts een tijdelijke halte in de verdere ontwikkeling van de veehouderij betekende. De ‘tijdelijke’ stop op de veestapel moest ervoor zorgen dat maatregelen zoals betere voeders, oordeelkundige bemesting en/of mestverwerking hun effect niet misten.

In 2007 werd de nutriëntenhalte vervangen door **nutriëntenemissierechten**. De belangrijkste reden hiervoor was de door Europa opgelegde opsplitsing van de uitscheidingsnormen rundvee. Hierdoor kwam men tot lagere normen voor vleesvee en hogere normen voor melkvee (in functie van de melkproductie van de melkkoeien per jaar). De omzetting van nutriëntenhalte naar nutriëntenemissierechten was bijgevolg nodig om ervoor te zorgen dat de melkveehouders geen nutriëntenhalte zouden moeten afstaan aan de vleesveehouders door de gewijzigde uitscheidingsnormen. In vergelijking met de nutriëntenhalte zijn de nutriëntenemissierechten dus niet gekoppeld aan de effectieve productie van stikstof en fosfor, maar worden ze berekend op basis van de som van de vroegere uitscheidingsnormen voor stikstof en fosfaat.

Bij de invoering van nutriëntenemissierechten is tevens gedacht aan bedrijfsontwikkeling. De **overdraagbaarheid van de nutriëntenemissierechten** moet ervoor zorgen dat bedrijven kunnen groeien door overname van nutriëntenemissierechten van andere bedrijven. Het **verwerven van extra-niet-verhandelbare nutriëntenemissierechten** mits extra-mestverwerking op het bedrijf moet er dan weer voor zorgen dat de sector kan uitbreiden. Er kan dus in feite gesproken worden van een quotum, met ruimte voor bedrijfsgroei mits mestverwerking. Door de invoering van de extra-mestverwerking bij het verkrijgen van niet-verhandelbare nutriëntenemissierechten, wordt er geen afbreuk gedaan aan de nitraatrichtlijn (en de toekenning van de mestafzetrechten, zie vorig hoofdstuk) (VLM, 2008c).

7.2 JURIDISCHE UITWERKING & ORGANISATIE

De **primaire markt** van de mestproductierechten ontstond op 3 maart 2000 bij het Decreet houdende wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (artikelen 33bis en 33ter). De mestproductierechten werden gedefinieerd als nutriëntenhalte. Op die manier werd een stomp geplaatst op de dierlijke mestproductie in Vlaanderen (macroniveau).

Belangrijk bij het ontstaan van de primaire markt is (VLM, 2008c):

- Vanaf 2000 tot en met 2006 werden mestproductierechten gedefinieerd als nutriëntenhalte. De nutriëntenhalte werd toegekend op basis van de gemiddelde veebezetting in 1995, 1996 of 1997 van de landbouw- en /of veeteeltinrichting zoals toen aangegeven in de mestbankaangifte. De **totale hoeveelheid Vlaamse nutriëntenhalte** die initieel werd toegekend bedroeg: 84,4 miljoen kg P₂O₅ en 206,1 miljoen kg N.
- De nutriëntenhalte wijzigde in de loop der jaren tengevolge van beroepsprocedures bij toekenning, na vaststelling van een groter aantal vergunningsplichtige dieren voor de nutriëntenhalte dan de vergunde dierlijke productie, tengevolge van verschillende decreetswijzigingen, invoering van stopzettingsvergoedingen in de periode 2001-2004 voor varkens, runderen en pluimvee, als gevolg van afroming bij overdracht.
- Vanaf 2007 werd de nutriëntenhalte in het nieuwe mestdecreet vervangen door de nutriëntenemissierechten. De omzetting gebeurde op basis van de som van de vroegere uitscheidingsnormen voor stikstof en fosfaat. Bv. nutriëntenhalte van mestkalveren bedroeg 3,6 kg P₂O₅ per dier en 10,5 kg N per dier en wordt omgezet naar 14,1 NER-D (zie omrekeningstabel van de dieren vermeld op het berekeningsblad nutriëntenhalte naar nutriëntenemissierechten in de bijlage bij mestdecreet van 22 december 2006).
- De nutriëntenemissierechten worden dus uitgedrukt in NER-D per diersoort waarbij de D staat voor dier. Er worden 4 diersoorten onderscheiden: runderen (NER-Dr), varkens (NER-Dv), pluimvee (NER-Dp) en andere diersoorten (NER-Da). De Vlaamse Landmaatschappij schat dat de toegekende **totale hoeveelheid Vlaamse nutriëntenemissierechten** 290,5 miljoen NER-D in 2007 zal bedragen met 135,7 miljoen NER-Dr; 116,1 miljoen NER-Dv; 33,2 miljoen NER-Dp en 5,4 miljoen NER-Da. De verdeling van de nutriëntenemissierechten over de diersoorten zal wellicht nog aangepast worden. Landbouwers konden immers binnen de 6 maanden na toekenning van de nutriëntenemissierechten herkwalificatie aanvragen op basis van de veestapel in 2006 of 2005 of 2004 of op basis van een verandering van milieuvergunning tussen 1 januari 2005 en 31 december 2007.
- De **landbouwer is vrij in zijn keuze** om al zijn toegekende NER-D op bedrijfsniveau met **om het even welke diersoort in te vullen** (zowel keuze tussen diersoort als binnen diersoort) zolang hij geen nutriëntenemissierecht verkoopt of aankoopt en uiteraard binnen zijn geldende milieuvergunning. (zie specifieke tabel in artikel 30, § 3 van het mestdecreet van 22 december 2006).

Indien een landbouwer meer dieren wenst te houden, dan mogelijk volgens zijn nutriëntenemissierechten zal hij zijn bedrijf kunnen uitbreiden door het verwerven van

nutriëntenemissierechten van andere bedrijven op de secundaire markt of zal hij extra-niet-verhandelbare nutriëntenemissierechten-mestverwerking kunnen verwerven mits extra-mestverwerking op het bedrijf en onder bepaalde voorwaarden.

Bij aan- of verkoop van verhandelbare nutriëntenemissierechten op de **secundaire markt** is het volgende belangrijk (VLM, 2007):

- Nutriëntenemissierechten zijn **vrij overdraagbaar**. Aanvragen tot overname gebeuren bij de Mestbank volgens een vastlegde procedure.
- Bij de aan- en verkoop wordt de **vrijheid van uitbating** van nutriëntenemissierechten **beperkt** (zie box 7.1)
- Bij overname onderzoekt de mestbank of alle rechten verhandeld kunnen worden. In het merendeel van de gevallen geldt een **25%-afroming**¹¹. **Reductie** van verhandelbare rechten kan nog gebeuren in functie van niet-juiste mestafzet in de laatste 3 kalenderjaren en in functie van niet-ingevulde rechten in de laatste 3 kalenderjaren.
- De prijs van de nutriëntenemissierechten wordt door de markt bepaald.

¹¹ Er is geen 25%-afroming in geval van eerste installatie van één bepaald bedrijf, overname door de echtgenoot, de echtgenote of door bloedverwanten of aanverwanten in de eerste graad van de rechte nederdalende lijn (kinderen en schoonkinderen resp. kleinkinderen), personenvennootschappen van dergelijke dichte familieleden en overname van melkquotum, 25% afroming kan ook vervangen worden door 25% mestverwerking van de overgenomen NER (enkel uitgedrukt in kg N).

Bij **aankoop van rechten** van een ander bedrijf mogen de aangekochte rechten enkel ingevuld worden met de diersoort waaraan toegekend en is er een verval van uitbating op de al toegekende rechten van die diersoort. Dit is het zogenaamde 'tussenschot' tussen dieren om te verhinderen dat het in bepaalde sectoren niet meer mogelijk zou zijn om nutriëntenemissierechten te verwerven wegens te hoge prijzen indien de markt volledig vrij zou worden gelaten.

Bij **overdracht of verkoop van rechten** van een bepaalde diersoort aan één of meerdere landbouwers (telkens afzonderlijke dossiers) verliest de landbouwer zijn vrijheid van uitbating van die diersoort – uitzondering rundvee (zie verder). De landbouwer kan met andere woorden zijn overige toegekende rechten niet meer met de diersoort invullen waarvan hij rechten verkocht. De landbouwer moet dus volledig stoppen met deze diersoort op zijn bedrijf – geheel van exploitaties – voordat hij zijn rechten kan verhandelen. Resterende nutriëntenemissierechten van die diersoort kunnen tot 1 jaar na de aanvraag overgedragen of verkocht worden. Minimaal moeten 200 NER (bv. per koe + jongvee, per 11 varkens, per 220 slachtkuikens, ...) overgelaten worden. Een uitzondering hierop vormen de nutriëntenemissierechten van de diersoort rundvee. Hierbij kan een gedeelte van de rechten overgedragen worden en kan de diersoort rundvee met het overige gedeelte rechten uitgebaat worden.

Box 7.1: Beperking van de vrijheid van uitbating bij aan- en verkoop van nutriëntenemissierechten

Extranutriëntenemissierechten-mestwerking kunnen aan een bedrijf toegekend worden door de Mestbank mits voldaan is aan één basisvoorwaarde en enkele specifieke voorwaarden. De basisvoorwaarde houdt in dat de nutriëntenbalans in het kalenderjaar voorafgaand aan de aanvraag (voor het verkrijgen van extranutriëntenemissierechten-mestwerking) in het Vlaamse Gewest in evenwicht is of er in datzelfde kalenderjaar meer dan 13 miljoen kg N verwerkt werd. Eén van de specifieke voorwaarden luidt dat het bedrijf (of de bedrijfsgroep) het kalenderjaar voor de aanvraag moet voldaan hebben aan de verplichte mestverwerking en bovendien al 25% van de gevraagde netto-uitbreiding verwerkt hebben door mest te verwerken die afkomstig is van het eigen bedrijf. Het bedrijf krijgt 3 jaar de tijd om de uitbreiding te realiseren. In het jaar van de aanvraag en het daaropvolgende jaar moet de landbouwer voldoen aan de mestverwerkingsplicht en moet het bedrijf daarnaast 25% van de netto-uitbreiding verwerken met bedrijfseigen mest en moet het bedrijf ook de bijkomende mestproductie afkomstig van de gerealiseerde uitbreiding verwerken. Vanaf het tweede jaar na het jaar van de aanvraag moet het bedrijf aan de **mestverwerkingsplicht** voldoen en **125% van de gevraagde netto-uitbreiding verwerken met bedrijfseigen mest**, waarvan minstens 100% afkomstig is van de gevraagde diersoort. Andere specifieke voorwaarden luiden dat het bedrijf in het verleden geen nutriëntenemissierechten mag hebben overgedragen en dat het bedrijf in de toekomst ook geen nutriëntenemissierechten mag overdragen tenzij het over een volledige bedrijfsoverdracht gaat (<http://www.vlm.be>).

In het kader van de **handhaving** worden administratieve boetes opgelegd van (<http://www.vlm.be>):

- 1 euro per overschreden nutriëntenemissierecht (2 euro bij herhaling binnen 5 jaar) opgelegd aan elk bedrijf dat op jaarbasis gemiddeld meer dieren houdt dan de toegekende nutriëntenemissierechten op jaarbasis. De landbouwer kan opschorting van inning van geldboete aanvragen bij de Mestbank als hij er zich toe verbindt om in het daaropvolgende productiejaar het aantal dieren zodanig te beperken dat over de twee productiejaar heen de overschreden nutriëntenemissierechten gecompenseerd zijn. Als voldaan is aan deze verbintenis wordt de geldboete kwijtgescholden. Bij herhaling van een overtreding binnen de 5 jaar na het opleggen van de administratieve geldboete houdt men wel rekening met de eerder kwijtgescholden boete, en bedraagt de boete 2 euro per overschreden nutriëntenemissierecht. Wanneer de verbintenis niet voldaan is, dan bedraagt de boete 2 euro per overschreden nutriëntenemissierecht.
- 1 euro per nutriëntenemissierecht (2 euro bij herhaling binnen de 5 jaar) bij foutieve invulling van aangekochte nutriëntenemissierechten.
- 2 euro per kg N die niet correct verwerkt is (verplichte mestverwerking, bij het niet voldaan van de verwerking van de 25% nutriëntenemissierechten).

De huidige regelgeving rond de mestproductierechten vindt haar grondslag in volgende documenten (<http://www.vlm.be>):

➤ **Europese Richtlijn**

Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen

➤ **Decreet**

Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen

➤ **Uitvoeringsbesluit**

Besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 betreffende de toewijzing, het gebruik en de overname van de nutriëntenemissierechten en betreffende de bedrijfsontwikkeling na bewezen mestverwerking

7.3 FUNCTIONEREN

Nutriëntenemissierechten vormen sinds 2007 een nieuw gegeven in onze wetgeving. Ze zouden alvast een antwoord moeten bieden op het malfunctioneren van de vroegere nutriëntenhalte. Deze liet geen groeimogelijkheden van de sector toe en slaagde er onvoldoende in om de mestafzetdruk te beperken.

Nutriëntenemissierechten zijn nodig om te kunnen produceren. Wil een landbouwer zijn bedrijf uitbreiden, dan zal hij keuzes moeten maken: bv. kiezen tussen de verwerving van extranutriëntenemissierechten via extra-mestverwerking of door aankoop van nutriëntenemissierechten van een andere landbouwer.

7.4 ONDERZOEKSVRAGEN

Ondanks het feit dat er weinig gezegd kan worden over het functioneren, kunnen er toch al een aantal onderzoeksvragen geformuleerd worden.

- In hoeverre is dit productierecht 'nutriëntenemissierechten' beperkend, bijvoorbeeld ten opzichte van de melkquota in de melkveehouderij? (zie ook hoofdstuk melkquota)
- Indien de nutriëntenemissierechten beperkend zijn voor de melkquota, kan er nagegaan worden hoe de waarde van een nutriëntenemissierecht zal evolueren?
- Wat is het effect van technologieverbetering in bovenstaande relatie?
- Hoeveel melk kan geproduceerd worden binnen nutriëntenemissierechten en mestafzetruimte?
- Hoe moet het systeem van mestproductierechten gezien worden ten opzichte van milieuvergunning en mestafzetrechten? Is deze tweede vorm van rechten nodig boven de mestafzetrechten die, als ze correct bepaald en nageleefd worden, ook brongerichte maatregelen zijn?

8 ALGEMENE CONCLUSIES

Vanuit de analyse van de verschillende systemen van verhandelbare rechten is het mogelijk om reeds een aantal generieke conclusies te trekken aangaande de prijsvorming en allocatie van verhandelbare rechten in de landbouw.

Rond de opvulling van een productierecht, mestrecht bestaat een zekere flexibiliteit. Er wordt **onder- en overbenutting van het recht** (melkquotum, suikerquotum, mestrecht) vastgesteld. Landbouwers zullen onder bepaalde omstandigheden geneigd zijn het risico te nemen om beboet te worden (heffing bij overschrijding van nationaal melkquotum, overschotheffing bij overschrijding van suikerquotum, administratieve boete bij overschrijding van mestrecht). Het is interessant om aan de hand van econometrische technieken onderliggende patronen te analyseren.

Het beleid stuurde de quotummarkt van verschillende rechtensystemen bij zowel omwille van interne als externe factoren. Op intern vlak is het veelal een schipperen tussen geen mobiliteit, gestuurde mobiliteit door het beleid en volledig vrije mobiliteit. Een belangrijke externe factor is de veranderende beleidsvisie naar een liberalisering van de markten. Hierbij is het interessant om te onderzoeken wat de **impact** is (geweest) van het **sturen van de quotummarkt op quotumprijzen en het aantal verhandelbare rechten** en welke invloed dit op zijn beurt heeft (gehad) op de **ontwikkeling binnen de landbouwsector** op het vlak van dimensie, rendabiliteit, kwaliteit,... Denk bijvoorbeeld aan de veranderende mobiliteitsregelgeving voor de melkquota en de suikerquota, de verstrengde mestafzetrechten.

Toeslagrechten werden in 2005 in het kader van de Mid Term Review ingevoerd ter vervanging van de premies die gekoppeld waren aan de productie. Ze vormen een buitenbeentje in de behandelde rechtensystemen. Toeslagrechten zijn enkel nodig als een vorm van inkomen. Ze zijn immers niet rechtstreeks nodig om te produceren. De evolutie van de markt en prijsvorming van de toeslagrechten en daarnaast de omschakeling van historisch model naar flat rate model vormen hierbij twee interessante onderzoeksitems.

Dit overzicht toont tenslotte dat er **interactie** plaatsvindt tussen de **verschillende rechtensystemen**. Heel wat van die interactie zal bepaald worden door de keuze tussen dierlijke en plantaardige productie op bedrijfsniveau, waarbij de mestrechten de determinerende factor zijn.

- In het kader van de liberalisering van de markt worden de melkquota verruimd. De invulling van de melkquota zal afhangen van de mate waarin milieugebruiksruimte – gegeven de mestafzetrechten en de mestproductierechten – beperkend is.
- De quotacut (afname) suiker en de stijging van de ruwvoederprijzen zal gevolgen hebben op het pulpaanbod op de ruwvoedermarkt. Ook hier is het de bedoeling om, vanuit de nutriëntenwetgeving, een evenwicht te vinden tussen de dierlijke en de plantaardige productie op het landbouwbedrijf.

- Toeslagrechten kunnen geactiveerd worden met steungerechtigde gewassen of grootvee-eenheden. Met welke gewassen of grootvee-eenheden de landbouwer zijn toeslagrechten zal activeren, zal ondermeer afhangen van zijn mestrechten.

En tot slot zal het belangrijk zijn te achterhalen welke keuzes de landbouwer aangaande zijn verhandelbare rechten – kopen of verkopen van rechten – in de toekomst kan maken om op een rendabele en verantwoorde wijze verder te kunnen produceren.

LITERATUURLIJST

ADDINCK, Mr. G. H. (1999) Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Monografieën algemene wet bestuursrecht. 369 p.

BARTHÉLEMY, D. (2001). Milk Quota Implementations and their Effects in the Four Main Milk-producing Countries. In *Production Rights in European Agriculture* Eds D. Barthélemy & J. David), Amsterdam: Elsevier.

BOHNEN, B. (2007). Wegwijs in de nieuwe mestwetgeving. Leuven, Boerenbond. 96p.

CAMPENS, V., BAS, L., LENDERS, S., SAMBORSKI, K., CARELS, K. (2006). Analyse van de rechtstreekse steun uit Pijler I aan de landbouwer. 2005: van premie naar toeslagrecht. Vlaamse Overheid. Beleidsdomein Landbouw en Visserij. Afdeling Monitoring en Studie, 65 p. Brussel.

CAMPENS, V., GAVILAN, J. & CARELS, K. (2007). Een verkenning van de Vlaamse melksector na 2015. Vlaamse overheid. Beleidsdomein Landbouw en Visserij. Afdeling Monitoring en Studie (AMS), 59 p. Brussel

CAP MONITOR (2006). (Ed E. Unie).

CARELS, K. & VAN GIJSEGHEN, D. (2003). Verhandelbare productie- en emissierechten in de landbouw. Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Vlaamse onderzoekseenheid Land- en Tuinbouw, 26 p. Brussel.

DE BONT, C. J. A. M. VAN EVERDINGEN, W. H. DE JAGER, J. H. SENGERS, H. H. W. J. M. & DE VLIETGER, J. J. (2003). De melkprijs in beweging: Gevolgen voor de Europese zuivelhervorming voor melkveehouderij. p. 67. Den Haag: LEI.

DE HOOGH, J. (Ed) (1998). *Instrumenten van landbouwpolitiek en hun effecten*. Wageningen: Wageningen Pers.

HERINGA, B. (Ed) (1998). *De totstandbrenging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (1958-1968)*. Wageningen: Wageningen Pers.

HOFMAN, G. (2006). *Nutriëntenbeheer* Universiteit Gent.

JESPERS, K. CAMPENS, V. BAS, L. & ELST, L. (2006). Evaluatie van bijsturing van de melkquotaregeling in het tijdvak 2005-2006. 38. p. Brussel: Vlaamse overheid: Beleidsdomein Landbouw en Visserij.

LAUWERS, L. CARLIER, P. J. LENDERS, S. L. & MATHIJS, E. (2003). Verhandelbare emissierechten: verkennend onderzoek en discussie. p. 31. Brussel: Centrum voor Landbouweconomie.

LELOUP, E. (2006). Melkquotamobiliteit in Vlaanderen. Een uitgave van studiedienst Boerenbond. 59p. Leuven.

OSKAM, A. VERSTEIJLEN, H. & SILVIS, H. (2005). Van prijsbeleid naar bedrijfstoelagen. In *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen: Van politiek naar praktijk* Eds g. Meester, A. Oskam & H. Silvis), pp. 101-124. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.

MDW (2000). Handleiding verhandelbare rechten geschreven op basis van "MDW (2000a) Verhandelbare rechten. Rapport van de MDW werkgroep verhandelbare rechten. Ministerie van Justitie, Den Haag" en MDW (2000b) Verhandelbare rechten, Fasell: Ingrijpen of compenseren? Rapport van de MDW werkgroep verhandelbare rechten. Ministerie van Justitie, Den Haag,"

MVG (2004).Mid Term Review. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Administratie Beheer en Kwaliteit Landbouwproductie, Afdeling Uitvoering Markt- en Inkomensbeleid. 33p.Brussel

SBB (2007). Het nieuwe mestdecreet: studiedag.

VAN HUYLENBROECK, G. (2006). Agricultural and Rural policy.

VLM (2007).Infodag intermediairs. Derogatie. Meer bemesten met betere waterkwaliteit, 11/12/2007, Vlaamse Landmaatschappij.

VLM (2007).Nutriëntenemissierechten. NER-D. Powerpoint. Voorlichting over derogatie in Evergem, 17/12/2007, Vlaamse Landmaatschappij.

VLM (2008a). Bemestingsnormen 2008 en derogatie. Groeikansen voor landbouw en een betere waterkwaliteit niet langer fictie. Powerpoint. Voorlichting over derogatie in Evergem, 21/01/2008, Vlaamse Landmaatschappij.

VLM (2008b). Derogatie 2007-2010. De Mestgazet, nr3, 8p.

VLM (2008c). Voortgangsrapport Mestbank 2007

[http:// www.boerenbond.be](http://www.boerenbond.be)

<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/s04004.htm>

<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l11089.htm>

<http://lv.vlaanderen.be/>

<http://www.vlm.be>

Peeters, K. & Crevits, H. (2008). Vlaanderen heeft derogatie nitraatrichtlijn binnen. Persmededeling van Vlaams Minister-President Kris Peeters en Vlaams Minister van Institutionele Hervormingen, Havens Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid en Minister Hilde Crevits Vlaams Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur.

VLM (2008). Derogatie 2007-2010. De Mestgazet, nr3, 8p

Verantwoordelijke uitgever:

Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek

Eenheid Landbouw & Maatschappij

Burgemeester Van Gansberghelaan 115, bus 2

B-9820 Merelbeke

Tel. 09 272 23 40

Website: <http://www.ilvo.vlaanderen.be/LenM/>

Deze publicatie is te verkrijgen bij:

Marie-Elise Pots

Tel. 09 272 23 42

E-mail: Marie-elise.pots@ilvo.vlaanderen.be

Foto voorpagina:

Departement Landbouw en Visserij

Wettelijk Depot: D/2008/10.970/44

Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek
Eenheid Landbouw en Maatschappij

Burgemeester Van Gansberghelaan 115, bus 2
B-9820 Merelbeke

tel. 09 272 23 40 – fax. 09 272 23 41

e-mail: L&M@ilvo.vlaanderen.be