



Rijksoverheid

## IBO Agro-, visserij-, en voedselketens

Datum Juni 2014



## Colofon

|              |   |
|--------------|---|
| Titel        | IBO Agro-, visserij-, en voedselketens  |
| Bijlagen     | 11  |
| Inlichtingen | <b>Ministerie van Financiën</b><br>Inspectie der Rijksfinanciën - Bureau Strategische Analyse |



Inhoud

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Samenvatting .....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>1 Inleiding.....</b>  | <b>16</b> |
| 1.1 Taakopdracht   | 17        |
| 1.2 Aanpak   | 18        |
| 1.3 Leeswijzer   | 18        |
| <b>2 Beleidsbeschrijving .....</b>   | <b>19</b> |
| 2.1 <i>Europees beleid</i>   | 19        |
| 2.1.1 Achtergrond  | 19        |
| 2.1.2 Financiële pijlers onder het Europese landbouw- en visserijbeleid                    | 20        |
| 2.2 <i>Nationaal beleid</i>  | 21        |
| 2.2.1 Doelen en rol van de overheid  | 21        |
| 2.2.2 Begrotingsuitgaven   | 24        |
| 2.2.3 Fiscale faciliteiten gerelateerd aan artikel 16                                      | 28        |
| <b>3 Beleidsanalyse .....</b>  | <b>31</b> |
| 3.1 <i> Eenheid in verscheidenheid: verschillen tussen ketens en verschillen in beleid</i> | 31        |
| 3.1.1 Verschillen in structuur en financiële situatie                                      | 32        |
| 3.1.2 Verschillende duurzaamheidsopgaven   | 34        |
| 3.1.3 Verschillende beleidsinstrumenten  | 35        |
| 3.1.4 Publiek debat leidt tot gedetailleerd en specifiek beleid                            | 36        |
| 3.2 <i>Rol overheid verandert</i>  | 36        |
| 3.2.1 Grote invloed van overheid   | 37        |
| 3.2.2 Rol nationale overheid verandert   | 37        |
| 3.2.3 Ontwikkelingen bij stakeholders  | 38        |
| 3.2.4 Ondersteuning draagt niet optimaal bij aan de beleidsdoelstellingen                  | 39        |
| 3.2.5 Nederlands beleid in internationaal perspectief: Gelijk speelveld                    | 39        |
| 3.3 <i>Effecten van het gevoerde beleid</i>  | 40        |
| 3.3.1 Effectiviteit subsidies en garanties   | 40        |
| 3.3.2 Effectiviteit fiscale faciliteiten   | 41        |
| 3.3.3 Effectiviteit kennis- en innovatiebeleid   | 42        |
| 3.3.4 Effectiviteit NVWA   | 42        |
| 3.3.5 Effectiviteit Dienst Regelingen (tegenwoordig RVO.nl)                                | 43        |
| 3.3.6 Effectiviteit milieubeleid   | 43        |
| 3.3.7 (on)mogelijkheden om effectiviteit van beleid te bepalen                             | 43        |
| 3.4 <i>Perspectief op de toekomst</i>  | 44        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>4</b> | <b>Aanbevelingen en varianten .....</b>  | <b>46</b> |
| 4.1      | Beleidsaanbeveling 1 – Actualiseer de integrale visie op het agrocomplex                       | 46        |
| 4.2      | Beleidsaanbeveling 2 - Richt het beleid op de ketens   | 46        |
| 4.3      | Beleidsaanbeveling 3 - Vergroot focus en massa, beperk uitvoeringskosten                       | 47        |
| 4.4      | Beleidsaanbeveling 4 - Bepaal op tijd een afgewogen inzet voor het GLB                         | 48        |
| 4.5      | <i>Beleidsvarianten</i>  | 48        |
| 4.6      | Beleidsvariant 1 - Herprioritering binnen het agrodomein                                       | 49        |
| 4.7      | Beleidsvariant 2 - Verduurzaming: een intensiveringsprogramma voor het agrocomplex             | 54        |
| 4.8      | Beleidsvariant 3 - Het versterken van het economisch potentieel                                | 60        |
|          | <br>Bronvermelding   | <br>63    |
|          | Bijlage 1 Taakopdracht   | 67        |
|          | Bijlage 2 Sectoranalyses - vijf ketens nader bekeken   | 69        |
|          | De keuze voor vijf verschillende ketens  | 69        |
|          | Intensieve veehouderij   | 70        |
|          | Melkveehouderij  | 73        |
|          | Akkerbouw  | 76        |
|          | Glastuinbouw   | 78        |
|          | Visserij   | 80        |
|          | Bijlage 3 Kenmerken van de onderdelen van de ketens  | 83        |
|          | Bijlage 4 Overzicht subsidieregelingen 2007-2013   | 84        |
|          | Bijlage 5 Staatssteun  | 85        |
|          | Bijlage 6 Onderhandeling over het GLB-budget - Nederlandse inzet en uitkomst                   | 86        |
|          | Bijlage 7 Overzicht aandeel agrosector in DIO handelsinstrumentarium                           | 88        |
|          | Bijlage 8 Lijst van geraadpleegde personen   | 89        |
|          | Bijlage 9 Samenstelling werkgroep  | 90        |
|          | <br>Bijlage 10 LEI Wageningen UR (2014) - Fiscale faciliteiten agrosector. Werking en effecten |           |
|          | Bijlage 11 LEI Wageningen UR en Panteia/EIM (2014) - Internationale benchmark agrosectorbeleid |           |



## Samenvatting

### *Achtergrond*

Het Nederlandse landbouw-, visserij- en milieubeleid volgt voor een belangrijk deel uit besluitvorming van de Europese Unie (EU). De doelen van het nationale beleid passen binnen de doelen van het Europese beleid. In artikel 16 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken staan doelstellingen op het gebied van concurrentiekracht, duurzaamheid, voedselveiligheid, plant- en diergezondheid, kennisontwikkeling en innovatie, en internationale doelen.

De belangrijkste uitgaven op artikel 16 zijn bestemd voor controle, handhaving, uitvoering, kennisontwikkeling en subsidies. Naast deze (nationale) begrotingsuitgaven zijn er specifieke (nationale) fiscale faciliteiten en bijdragen vanuit de EU gericht op het agrocomplex.

In dit onderzoek gaan we in op het Nederlandse agrobeleid. Onderdeel van dit IBO is het wegen van de huidige beleidsdoelen en het in kaart brengen van informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Nederlandse beleidsinstrumenten. Het doel is om te komen tot gekwantificeerde beleidsvarianten voor een toekomstbestendig, samenhangend, en doelmatig agro-instrumentarium.

### *Agrocomplex drukt stempel op economie en omgeving*

De agro-, visserij-, en voedselketens (hierna: agrocomplex) leveren een substantiële bijdrage aan de Nederlandse economie. Het totale agrocomplex zorgde in 2011 voor een toegevoegde waarde van 52 miljard euro (ongeveer 9% van de totale omvang van de Nederlandse economie). Het Nederlandse agrocomplex is technologisch sterk ontwikkeld en kennisintensief.

Hoewel er overeenkomsten zijn tussen de sectoren en ketens in het agrocomplex, zijn er ook grote verschillen. Eigenlijk is er geen sprake van één agrocomplex. De verschillen zitten onder andere in de aard van de producten, de structuur van de ketens, de financiële situatie, maar ook in de externe effecten en de overheidsinterventies daarop.

De externe effecten manifesteren zich vooral bij primaire ondernemers. De land- en tuinbouw dragen aanzienlijk bij aan de milieudruk in Nederland door de productie van mest, broeikasgassen, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, de eisen die de productie stelt aan de omgeving en de productiewijze.

### *Grote invloed overheid neemt licht af, invloed van andere partijen neemt toe*

De invloed van de overheid op het agrocomplex is in verhouding tot andere economische sectoren groot. De overheid –met name de EU- stelt hoge eisen aan het agrocomplex (bijvoorbeeld op het gebied van milieu en dierenwelzijn), die met name in de primaire sector leiden tot een hoge regeldichtheid. Derhalve is de invloed van de overheid op de prestaties van met name primaire bedrijven in sector fors.

In 2012 bedroeg het geheel aan uitgaven en fiscale faciliteiten van de EU, het Rijk en de provincies gezamenlijk 2,5 miljard euro<sup>1</sup>. Het budgettaire beslag dat wordt ingezet ten behoeve van de agro-, visserij- en voedselketens slinkt: in de periode 2009 – 2012 met 6% en bij ongewijzigd beleid in de periode van 2012 – 2018 met 11%.

<sup>1</sup> Dit bedrag is het geheel van de uitgaven van de EU, de Rijksoverheid en de decentrale overheden die genoemd zijn in hoofdstuk 2.



Tabel 1: Overzicht budgettair beslag rijksoverheid, EU en decentrale overheden ten behoeve van Nederlandse agrocomplex

| in miljoen euro                     | 2009  | 2012  | 2018  |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|
| Begrotingsuitgaven Rijk (art. 16)   | 673   | 614   | 492   |
| Fiscale uitgaven Rijk (art. 16)     | 857   | 838   | 816   |
| Uitgaven EU (GLB)                   | 1.085 | 967   | 859   |
| Uitgaven decentrale overheden (GLB) | 29    | 79    | 101   |
| Totaal                              | 2.644 | 2.498 | 2.234 |

NGO's nemen steeds meer initiatief om woorden te geven aan de veranderende voorkeur van burgers en consumenten. De verantwoordelijkheid voor het oplossen van maatschappelijke uitdagingen ligt in toenemende mate bij het bedrijfsleven (maatschappelijk verantwoord ondernemen). De overheid werkt mede door het sluiten van convenanten samen met andere partijen om doelen te verwezenlijken.

Als gevolg van veranderende consumentenvoorkeuren nemen retailers steeds meer producten in hun assortiment op die zich onderscheiden door keurmerken en verwijzingen naar duurzamere productiemethoden. Als gevolg hiervan ontstaan er nieuwe typen relaties in de agro-, visserij- en voedselketens.

#### *Gedetailleerd en specifiek instrumentarium*

Het agrocomplex ligt onder een maatschappelijk vergrootglas, onder andere vanwege het werken met dieren en planten en het feit dat een groot deel van het complex draait om voeding. Naast de officiële beleidsdoelen spelen ook andere factoren een rol in het agrobeleid. Het publieke debat gaat over steeds wisselende onderwerpen.

In reactie hierop lijkt de overheid te veel maatschappelijke actoren te accommoderen. Dit heeft geleid tot gedetailleerd en specifiek instrumentarium. Er waren de afgelopen jaren veel verschillende, kleine rijksbijdragen ("opdrachten") en subsidieregelingen. Ter illustratie: in het kader van het Innovatienetwerk wordt circa 680.000 euro uitgegeven verdeeld over ruim 30 projecten.

Met het gedetailleerde instrumentarium gaan relatief hoge uitvoeringskosten gepaard (zie paragraaf 2.2.2). Voor de subsidieregelingen geldt dat met de afname van het subsidiebudget de verscheidenheid vermindert, maar blijvende aandacht is hierbij van belang.

#### *Deel grote financiële instrumenten draagt niet optimaal bij aan de beleidsdoelstellingen*

Enkele grote financiële instrumenten lijken in mindere mate bij te dragen aan de doelen van artikel 16. Afhankelijk van de koers die het kabinet wil varen, kan het daarom goed zijn om een discussie te voeren of het budget dat gepaard gaat met twee fiscale faciliteiten (de landbouwregeling en de landbouwvrijstelling) meer gericht kan worden ingezet. Zie de variant *herprioritering van financiële middelen*.

In lijn met de Nederlandse inzet, zijn verduurzaming van de voedselproductie, ondernemerschap en marktoriëntatie in het huidige GLB meer centraal komen te staan. Toch blijft het bij de bedrijfstoelagen de vraag of de generieke directe betalingen nog voldoen aan de huidige maatschappelijke behoeften.

#### *Weinig informatie over de effecten van het gevoerde beleid*

Er worden weinig brede beleidsevaluaties uitgevoerd. Op basis van de beperkte hoeveelheid aan feiten over de effectiviteit van het beleid is het voor de werkgroep niet goed mogelijk om de effectiviteit van het gevoerde beleid vast te stellen. Het

ministerie van Economische Zaken heeft verbetermaatregelen getroffen, maar daarvan konden bij dit onderzoek nog maar beperkt de vruchten worden geplukt.

Van de meer dan 30 subsidieregelingen zijn tussen 2007 en 2013 vijf regelingen geëvalueerd. De meeste fiscale faciliteiten zijn in 2007 en 2008 voor het laatst geëvalueerd. De evaluaties van de fiscale faciliteiten geven een wisselend beeld over de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Op het vlak van de voedselveiligheid- en voedselkwaliteit is de kwetsbaarheid van het verminderen van de overheidsinvloed naar voren gekomen. Het systeem van toezicht staat onder druk.

Op wat langere termijn bezien is duidelijk sprake geweest van een verlaging van de milieudruk van de Nederlandse land- en tuinbouw, zeker gezien ook de stijging van de productie. Nederlandse bedrijven zijn al een heel eind in het terugdringen van emissies en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Globaal gezien lijkt de vermindering van de milieudruk de laatste jaren wat te stagneren.

#### *Perspectief op de toekomst*

Het Nederlandse agrocomplex raakt in toenemende mate verweven met de Europese en wereldeconomie. De internationale markten veranderen in hoog tempo door afname van handelsbelemmeringen en transportkosten en door de invloed van opkomende economieën.

Hoewel veel beleid gericht is op de primaire sector, is het economische zwaartepunt van het Nederlandse agrocomplex komen te liggen bij de toeleverende industrie, de distributie en de verwerking van producten. De bijdrage van de Nederlandse primaire sector is met 7 miljard euro in absolute termen ten opzichte van de totale keten (52 miljard euro) beperkt. Maar primaire bedrijven en andere bedrijven in de keten zijn sterk met elkaar verweven. De binnenlandse primaire sector is dus van groter belang voor het Nederlandse agrocomplex dan de directe eigen toegevoegde waarde: ongeveer de helft van de toegevoegde waarde van het agrocomplex is gebaseerd op binnenlandse agrarische grondstoffen.

Hoe de Nederlandse primaire sector op termijn omgaat met de toenemende concurrentie op de wereldmarkt, kan de werkgroep niet te voorspellen. Bij de vervolgvraag hoe de toekomst van het agrocomplex in Nederland er uit ziet bij eventuele stagnatie van de ontwikkeling van de primaire sector, geldt hetzelfde antwoord: ook dat kan de werkgroep niet te voorspellen. De uitgangspositie is gunstig. De hedendaagse landbouw en visserij zijn kapitaal- en kennisintensief, productiefactoren die in Nederland relatief overvloedig aanwezig zijn.

De invloed van de overheid op deze ontwikkelingen kent grenzen. Overheidsbeleid om de agrosector 'bij elkaar te houden' kan contraproductief uitpakken.

## **Aanbevelingen en varianten**

### ***Aanbeveling 1: Actualiseer de integrale visie op het agrocomplex***

De veranderde verhoudingen in het agrocomplex vragen om een robuuste visie ten aanzien van de rol en verantwoordelijkheid van de overheid. De afweging tussen concurrentiekracht en duurzaamheid valt per beleidsthema verschillend uit. Het helpt de landbouw- en visserijsector als de overheid regie voert bij de vraag welke toekomst de sector in Nederland heeft. Milieuorganisaties hebben het gevoel dat de overheid zich te veel terugtrekt en verantwoordelijkheid ontloopt door de bal bij consumenten en NGO's neer te leggen – zonder daar expliciet in te zijn.

De werkgroep heeft de volgende concrete aanbevelingen:

- Actualiseer de integrale visie op het agrocomplex. Geef richting aan waar het agrocomplex zich heen zou moeten ontwikkelen.
- Sla duidelijke piketpalen. Zorg voor een duidelijke rolverdeling. Geef aan waar de overheid van is, en geef daarmee ook aan welke verantwoordelijkheden door andere partijen opgepakt dienen te worden.
- Concretiseer de beleidsdoelen. Geef aan wat verstaan wordt onder verduurzaming en het versterken van de concurrentiekracht en hoe deze zich in de ogen van de overheid tot elkaar verhouden.
- Het is van belang om meer en consequenter beleidsevaluaties uit te voeren. Zorg voor een goede monitoring en voldoende ex-post evaluaties.

### ***Aanbeveling 2: Richt het beleid op de ketens***

De productie van voedsel en sierteelt vindt plaats in ketens. Deze ketenpartijen hebben invloed op elkaars speelruimte. Hoewel de overheidsdoelen gericht zijn op het hele agrocomplex, richten veel financiële instrumenten zich op de primaire sector.

Het ligt voor de hand om beleid aan te laten grijpen bij het knelpunt. Tegelijkertijd moet de actor waarvan de overheid het handelen wil bijsturen ook daadwerkelijk in staat zijn om het gedrag aan passen. Door beleid te richten op spelers met doorzettingsmacht naar ketenpartners, kan de effectiviteit en efficiëntie van beleid toenemen.

De structuur van de ketens en de machtsverhouding tussen de partijen in de ketens verschilt. Door de diversiteit van de ketens dient per keten en per beleidsdoelstelling te worden nagegaan op welke schakel in de keten het beleid gericht moet worden. Het is belangrijk om de verschillen per keten te onderkennen.

De werkgroep heeft de volgende concrete aanbevelingen:

- Formuleer het effect dat in een keten als geheel beoogd wordt.
- Identificeer de spelers in de keten die het meeste invloed hebben op het maatschappelijk resultaat.
- Identificeer welke keuzes, beslissingen of gedrag van deze spelers de overheid met beleid wil beïnvloeden.
- Identificeer de redenen waarom deze actoren het gewenste gedrag niet vanzelf vertonen (weten de partijen het niet, kunnen de partijen het niet of willen de partijen het niet?).
- Bepaal met welk instrument deze spelers het meest efficiënt en effectief kunnen worden beïnvloed.

### ***Aanbeveling 3: Vergroot focus en massa, beperk uitvoeringskosten***

Op basis van de ervaringen uit het verleden doet de werkgroep de volgende algemene aanbevelingen, mocht een subsidie wenselijk blijken om een marktfaal bij te sturen:

- Subsidies dienen “focus en massa” te hebben. Het selectiever inzetten van subsidies voor prangende actuele maatschappelijke thema’s, vergroot de kracht van het instrument. De werkgroep adviseert alleen subsidieregelingen met een substantieel programmabudget in te stellen.
- De financiële prikkel voor het bijsturen van een marktfaal moet in goede verhouding staan tot de omvang van het bedrijf. De werkgroep steunt het hanteren van een ondergrens voor de hoogte van de toe te kennen subsidie.
- Maak bij aanvang een bewuste afweging over de looptijd van de subsidie en zorg voor periodieke heroverweging van nut en noodzaak van subsidieregelingen. De werkgroep benadrukt het belang van het hanteren van een horizonbepaling. De werkgroep stelt voor om voortzetting van een subsidie afhankelijk te maken van de uitkomst van de evaluatie. Daarnaast kan overwogen worden om voor artikel 16 de termijn van de horizonbepaling te verkorten van vijf naar drie jaar.
- Houd bij het opstellen van een regeling rekening met de uitvoeringskosten. De werkgroep adviseert om de uitvoeringskosten expliciet te maken bij de beslissing over een subsidie.

#### ***Aanbeveling 4: Bepaal op tijd een afgewogen inzet voor het GLB***

Het huidige GLB loopt tussen 2014 en 2020. De kans dat het huidige GLB tussentijds significant bijgestuurd zal worden via een midterm review is beperkt. Het volgende GLB gaat in na 2020. Al lijkt het GLB na 2020 nog ver weg, het tijdig bepalen van het standpunt voor het GLB vergroot de Nederlandse invloed op het Europese onderhandelingsproces.

Het is van belang om een nationale inzet te bepalen die zowel rekening houdt met de belangen van de publieke kosten, de Nederlandse agrosector en de Nederlandse leefomgeving. Inhoudelijk zijn er aspecten waar alle partijen belang bij hebben, zoals inzet op innovatie en het beperken van uitvoeringskosten.

#### ***Variant 1: Herprioritering van financiële middelen***

Deze variant stelt voor om middelen die in mindere mate bijdragen aan de doelen van artikel 16 in te zetten voor bijdragen aan meer sturende instrumenten. De werkgroep concludeert dat voornamelijk de fiscale faciliteiten ruimte bieden om binnen het bestaande beleid de doelmatigheid te vergroten. De werkgroep stelt voor de *landbouwregeling* en de *landbouwvrijstelling* (met overgangsregime) op te heffen. De werkgroep stelt voor om de middelen die gepaard gaan met deze fiscale faciliteiten in te zetten ten behoeve van de beleidsvarianten *verduurzaming* of *inzet op economisch potentieel*.

Overwegingen om de landbouwvrijstelling af te schaffen zijn:

- Het oorspronkelijke doel van de landbouwvrijstelling is om de twee typen eigenaren van landbouwgrond (eigenaar die de grond zelf bewerkt en de eigenaar die de grond verpacht) fiscaal gelijk te behandelen. Sinds 2001 geldt deze gelijkheid niet meer: de eigenaar-verpachter betaalt wel belasting, terwijl de grondeigenaar die zelf landbouw bedrijft, aanspraak maakt op de landbouwvrijstelling.
- De landbouwvrijstelling vormt een uitzondering op het algemene principe dat alle voor- en nadelen die een ondernemer uit zijn onderneming behaalt onderworpen worden aan de heffing van inkomstenbelasting (de totaalwinstgedachte).
- In de praktijk blijkt dat de huidige regeling vaak leidt tot waarderingdiscussies. Hierdoor is de regeling in de uitvoering vooral bij verkoop van grond arbeidsintensief.
- De bijdrage van de landbouwvrijstelling aan de doelen van artikel 16 lijkt beperkt en niet doelmatig. Het meer gericht inzetten van de middelen die gepaard gaan met de landbouwvrijstelling zal de doelmatigheid van het beleid vergroten.

Het ligt in de rede om bij afschaffing van de landbouwvrijstelling een overgangsregime in te stellen, waardoor alleen waardewijzigingen na afschaffing in de winstfeer vallen.

Overwegingen om de landbouwregeling in de BTW af te schaffen zijn:

- De landbouwregeling is ingevoerd in een tijd dat landbouwers over het algemeen geen boekhouding bijhielden. Dat is anno 2014 niet meer relevant.
- Een deel van de ondernemers dat gebruik maakt van de landbouwregeling kan ook gebruik maken van de kleine ondernemersregeling (KOR).
- Het gebruik van de landbouwregeling is beperkt en daalt. De voordelen van de landbouwregeling komen ten gunste van bedrijven die weinig investeren. Daarmee is het niet duidelijk wat de bijdrage van deze regeling is aan de overheidsdoelen van artikel 16.

Tabel 2: budgettaire effecten variant (in miljoen euro)

|                                   | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | structureel |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Landbouwvrijstelling <sup>2</sup> | -20        | -40        | -60        | -80        | -370        |
| Landbouwregeling <sup>3</sup>     | -18        | -17        | -17        | -16        | -15         |
| <b>Totaal</b>                     | <b>-38</b> | <b>-57</b> | <b>-77</b> | <b>-96</b> | <b>-385</b> |

Naast dekking uit het afschaffen van fiscale regelingen, kan er ook gekeken worden om door reallocatie de huidige begrotingsuitgaven de varianten te bekostigen. Een nadeel van deze optie is dat met reallocatie andere doelstellingen van artikel 16 in het gedrang komen.

Het is aan het kabinet om deze fiscale beleidswijzigingen in te passen in een beleidsafweging in de volle breedte van de beleidsterreinen van artikel 16.

### ***Variant 2: Verduurzaming - een intensiveringsprogramma voor het agrocomplex***

Deze variant stelt voor om de overheidsinzet op verduurzaming van het agrocomplex te intensiveren. De overheid kan onder andere de verduurzaming beïnvloeden door ondernemers te stimuleren te investeren in duurzame productiemiddelen en/of kennis op het gebied van duurzaamheid te ontwikkelen en te ontsluiten. Deze investeringen leveren zowel economisch als maatschappelijk rendement op.

De productie van de agro-, visserij- en voedselketens brengt negatieve externe effecten met zich mee. Globaal gezien lijkt de vermindering van de milieudruk de laatste jaren wat te stagneren. Er is nog een hele weg te gaan voordat de gestelde doelen gehaald zijn. Naast het verder verlagen van de milieudruk staat de land- en tuinbouw ook voor andere ingewikkelde maatschappelijke uitdagingen.

Het niet adequaat en tijdig inhaken op de maatschappelijke wensen ten aanzien van duurzaamheid vormt een bedreiging voor het draagvlak voor de primaire sector – en daarmee voor het agrocomplex. Verduurzaming is voor het bedrijfsleven zelf ook aantrekkelijk. Door te verduurzamen verplaatst het zwaartepunt van het Nederlandse agrocomplex zich richting een segment op de voedselmarkt waar meer toegevoegde waarde op producten valt te behalen. Maar verduurzaming kost tijd en geld. Verduurzaming is met name moeizaam voor de primaire sector. De primaire

<sup>2</sup> Bij de raming van de budgettaire ruimte is rekening gehouden met een overgangsregeling en een toename van het gebruik van de reguliere fiscale faciliteiten, welke de budgettaire opbrengst van het afschaffen mitigeren. De structurele opbrengst op jaarbasis zal zich naar verwachting pas op (zeer) lange termijn (30 jaar) voordoen.

<sup>3</sup> Als afschaffing van de landbouwregeling vergezeld gaat met een overgangsregeling, waarbij regeling in stand blijft voor de huidige gebruikers, zal de geraamde budgettaire opbrengst op korte termijn beperkt zijn en op langere termijn oplopen tot ongeveer € 15 miljoen structureel.

sector bestaat voor een groot deel uit relatief kleine bedrijven waarvan het inkomen onder druk staat en die voor verduurzaming grote investeringen moeten doen.

Veel ondernemers overwegen een investering in duurzaamheid. Maar als een producent niet vanuit wetgeving verplicht wordt, de investering in de markt op dit moment niet is terug te verdienen en/of financiers niet bereid zijn om de investering te financieren, zal de afweging om in duurzaamheid te investeren negatief uitpakken.

Door aanvullende inzet te plegen kan de overheid bijdragen om meer investeringen in duurzaamheid te laten plaatsvinden. Dat draagt bij aan een goed perspectief voor het agrocomplex en levert een positieve bijdrage aan de belangen van de andere stakeholders.

Tabel 3: budgettaire effecten variant 2015-2018 (in miljoen euro)

| Maatregel   | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|
| Afschaffen landbouwvrijstelling (met overgangsregeling) | -20  | -40  | -60  | -80  |
| Afschaffing landbouwregeling BTW                        | -18  | -17  | -17  | -16  |
| Extra overheidsuitgaven ten behoeve van duurzaamheid    | +38  | +57  | +77  | +96  |

### **Variant 3: Inzet op economisch potentieel**

Deze variant stelt voor om de overheidsinzet op het economisch potentieel binnen het agrocomplex te versterken. De overheid kan het agrocomplex faciliteren bij het continu aanpassen aan de steeds sneller veranderende marktomstandigheden.

Het agrocomplex levert een belangrijke bijdrage aan de huidige Nederlandse economie. Die bijdrage uit zich in het grote handelsoverschot van agrarische producten en de werkgelegenheid en toegevoegde waarde van het agrocomplex. Het is niet vanzelfsprekend dat de goede positie van het Nederlandse agrocomplex permanent is. Veel opkomende economieën ontwikkelen zich van lagelonenland tot kennis economie. Dat biedt nieuwe kansen, maar het maakt ook dat gevestigde posities permanent onder druk staan. Productieprocessen veranderen steeds sneller en marktleiders behouden hun positie vaak maar kort.

De sterke positie van Nederlandse bedrijven in de agrofoodsector is in toenemende mate gebaseerd op hoogwaardige kennis en technologie. Ook in het buitenland wordt geïnvesteerd in kennis en technologie.

De huidige diversiteit van het Nederlandse agrocomplex is een kracht voor de Nederlandse economie, maar tegelijkertijd beconcurreren ketens elkaar bij de verdeling van middelen, via milieugebruiksruimte, productiefactoren, etc. Een denkrichting is om de beleidsinzet te richten op kansrijke ketens binnen het agrocomplex. Door de inzet te richten op geselecteerde ketens, zal de inzet voor deze ketens krachtiger zijn.

Tabel 4: budgettaire effecten variant 2015-2018 (in miljoen euro)

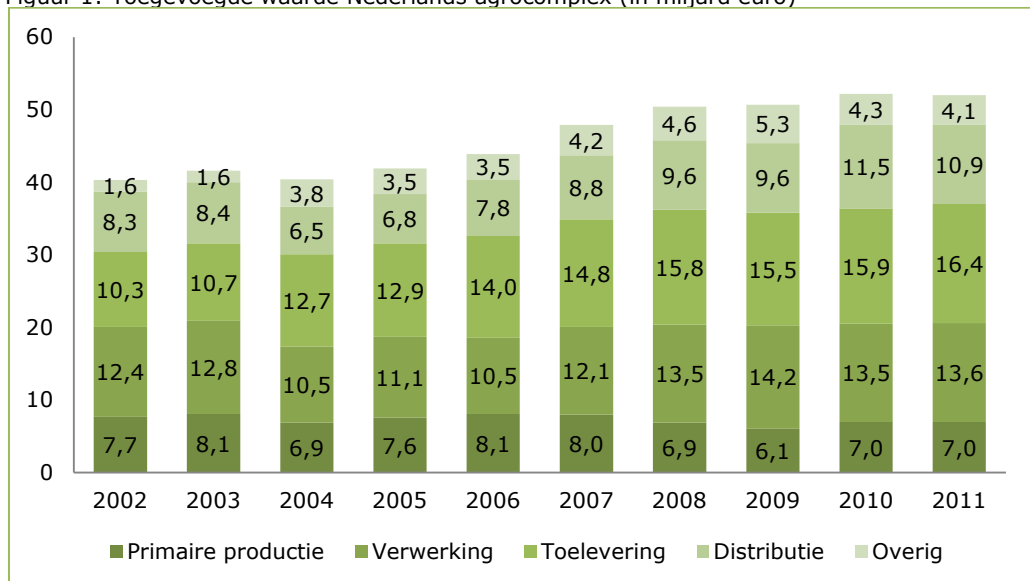
| Maatregel   | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|
| Afschaffen landbouwvrijstelling (met overgangsregeling) | -20  | -40  | -60  | -80  |
| Afschaffing landbouwregeling BTW                        | -18  | -17  | -17  | -16  |
| Extra inzet voor versterken economisch potentieel       | +38  | +57  | +77  | +96  |

Er zijn verschillende instrumenten denkbaar om economisch potentieel te vergroten. Huidige instrumenten zijn markttoegang, financiering van innovatieve concepten en het ontwikkelen van kennis. De exacte inhoud van een intensiveringsprogramma op het economisch potentieel van het agrocomplex vraagt nadere uitwerking.

# 1 Inleiding

De agro-, visserij-, en voedselketens (hierna: agrocomplex) leveren een substantiële bijdrage aan de Nederlandse economie. Het totale agrocomplex levert een toegevoegde waarde van 52 miljard euro<sup>4</sup>. Dat is ongeveer 9% van de totale omvang van de Nederlandse economie. Een vergelijkbaar percentage van de Nederlandse beroepsbevolking werkt in het agrocomplex.

Figuur 1: Toegevoegde waarde Nederlands agrocomplex (in miljard euro)



Bron: LEI

Het Nederlandse agrocomplex is technologisch sterk ontwikkeld en kennisintensief<sup>5</sup>. De meeste patenten wereldwijd op het gebied van plantveredeling, tuinbouw, voedselchemie en biotechnologie komen uit Nederland<sup>6</sup>.

### *Mondiale ontwikkelingen in het agrocomplex*

Het Nederlandse agrocomplex raakt in toenemende mate verweven met de Europese en wereldeconomie. Ongeveer twee derde van de toegevoegde waarde van de agrosector is afhankelijk van export<sup>7</sup>. Ook op de binnenlandse markt heeft de Nederlandse producent met buitenlandse concurrenten te maken. Handelsstromen nemen mondiaal toe door afname van handelsbelemmeringen (o.a. WTO) en transportkosten. De internationale markten veranderen in hoog tempo onder meer door de invloed van opkomende economieën als China en Brazilië.

De primaire sector heeft sinds de jaren '50 van de vorige eeuw een sterke productiviteitsstijging doorgemaakt. De wereldwijde landbouwproductie groeide in de afgelopen vijftig jaar sterker dan de wereldbevolking. Deze productiviteitsstijging is via lagere reële prijzen aan de consument doorgegeven. Maar de stijging van de productiviteit vlakt af. Op de wereldmarkt vormen sterke en snelle prijsbewegingen het overheersende patroon, terwijl in veel gevallen die bewegingen zich op een gemiddeld hoger niveau afspelen dan lange tijd gebruikelijk was.

4 LEI Wageningen UR (2013) - [Landbouw-Economisch Bericht 2013](#)

5 LEI Wageningen UR (2013) - [Export van kennis en technologie door het Nederlandse agrocomplex](#)

6 PBL (2013) - [Vergroenen en verdienen – op zoek naar kansen voor de Nederlandse economie](#)

7 LEI Wageningen UR en Panteia/EIM (2014) - Internationale benchmark agrosectorbeleid



Door de groeiende wereldbevolking en de groeiende welvaart neemt de vraag naar voedsel toe. De wereldbevolking groeit volgens schattingen van zeven miljard personen nu naar negen miljard personen in 2050<sup>8</sup>. Een groot deel van de negen miljard personen zal tot de mondiale middenklasse behoren. De groei van de wereldbevolking gaat gepaard met urbanisatie en stijgende welvaart. Stijgende welvaart gaat gepaard met een ander consumptiepatroon: meer dierlijke producten, meer groente en fruit, meer verwerkte producten. Een belangrijk thema voor het mondiale voedselvraagstuk is hoe de wereldwijde landbouw in de groeiende vraag naar voedsel kan voorzien, terwijl er waarschijnlijk maar weinig extra landbouwgrond beschikbaar komt.

De landbouwgronden worden in toenemende mate gebruikt voor alternatieve toepassingen voor agrarische producten (*biobased economy*). Door technologische ontwikkelingen en toenemende schaarste aan grondstoffen worden plantaardige en dierlijke producten gebruikt ter vervanging van producten op basis van eindige (fossiele) grondstoffen.

#### *Groeiende aandacht voor duurzaamheid*

De primaire agrarische sector werkt met dieren en planten, veel productie vindt plaats in een open omgeving en meer dan de helft van het Nederlandse grondoppervlak wordt gebruikt ten behoeve van de landbouw. De primaire agrarische sector heeft daardoor een grote invloed op het Nederlandse milieu en het welzijn van dieren. Het gaat hierbij onder meer om emissies, dierenwelzijn, energiegebruik, het gebruik van antibiotica, de landschappelijke inpassing van stallen en om bijvangsten in de visserij.

De maatschappelijke interesse naar de agrarische productie groeit. De aandacht gaat uit naar de mate waarin de producten van het agrocomplex gezond en veilig zijn, en in hoeverre het onder duurzame omstandigheden geproduceerd wordt.

#### *Landbouw- en visserijbeleid*

Er wordt zowel op mondiaal, Europees als nationaal niveau landbouw- en visserijbeleid gevoerd. Het landbouw- en visserijbeleid dat van toepassing is op Nederlandse vissers en boeren komt voor een belangrijk deel binnen de Europese Unie tot stand. De Nederlandse overheid vertaalt het Europese beleid naar de Nederlandse situatie.

Mede vanwege de effecten op milieu en dierenwelzijn worden er met name aan de primaire agro- en visserijsector stevige eisen gesteld. Naast beleid op het gebied van duurzaamheid voert de overheid beleid om de concurrentiekracht en het innovatievermogen te vergroten, en de veiligheid van voedsel te bewaken.

De grootste overheidsuitgaven voor de Nederlandse agro-, visserij- en voedselketens zijn de uitgaven uit het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid en de begrotings- en fiscale uitgaven binnen artikel 16 van de EZ-begroting.

## **1.1 Taakopdracht**

In de begroting van het ministerie van Economische Zaken was voor 2013 een beleidsdoorlichting over artikel 16 aangekondigd. Deze beleidsdoorlichting is geïntegreerd in dit Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO).

In dit onderzoek gaan we in op het Nederlandse agrobeleid. Onderdeel van dit onderzoek is het wegen van de huidige beleidsdoelen en het in kaart brengen van informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Nederlandse beleidsinstrumenten.

8 OECD (2012) – [OECD Environmental Outlook](#)

Het doel van dit IBO is om te komen tot gekwantificeerde beleidsvarianten voor een toekomstbestendig, samenhangend, en doelmatig agro-instrumentarium. Een optimale doelmatigheid is het streven. De volledige taakopdracht is terug te vinden in bijlage 1.

## **1.2 Aanpak**

Voor de uitwerking van de taakopdracht heeft de werkgroep de volgende aanpak gevolgd. De werkgroep heeft met behulp van een literatuurstudie het beleidsterrein onderzocht. De gebruikte literatuur bestaat voor het grootste gedeelte uit reeds bestaande bronnen. Daarnaast heeft de werkgroep het LEI Wageningen UR en Panteia gevraagd meer informatie te bieden over het Level Playing Field<sup>9</sup> en de effecten van de fiscale maatregelen<sup>10</sup>. De werkgroep heeft de theoretische kennis aangevuld met gesprekken met deskundigen en bedrijfsbezoeken. Zie voor een lijst van geïnterviewde personen en bezochte bedrijven bijlage 8.

## **1.3 Leeswijzer**

We beginnen dit rapport in hoofdstuk 2 met het beschrijven van het beleid. We schetsen kort de belangrijkste Europese kaders en uitgaven ten behoeve van het Nederlandse agrocomplex. Vervolgens gaan we in op het Nederlandse beleid. Eerst schetsen we de nationale beleidsdoelen. Daarna geven we kort de belangrijkste nationale uitgavenposten weer.

In hoofdstuk 3 geven we onze analyse van het beleid. De beleidsanalyse begint met de constatering dat de onderdelen van het agrocomplex onderling grote verschillen kennen. Deze verschillen zitten in de structuur van de onderliggende ketens, de uitdagingen op het gebied van duurzaamheid en het beleid dat voor de verschillende onderdelen gevoerd wordt. Aan deze beleidsanalyse liggen vijf afzonderlijke sectoranalyses (intensieve veehouderij, melkveehouderij, akkerbouw, glastuinbouw en visserij) ten grondslag, te vinden in bijlage 2. We veronderstellen deze sectoren als representatief voor het hele agro-terrein. Hoofdstuk 3 vervolgt met de gemene delers van het agrobeleid. De invloed op en uitgaven aan met name de primaire sector is groot. Toch verandert de rol van de overheid. In hoofdstuk 3.3 schetsen we de belangrijkste informatie over de effectiviteit van het gevoerde beleid. We sluiten hoofdstuk 3 af met een perspectief op de toekomst.

In hoofdstuk 4 volgen de aanbevelingen en varianten om het bestaande beleid doelmatiger en effectiever te maken.

<sup>9</sup> LEI Wageningen UR en Panteia/EIM (2014) - Internationale benchmark agrosectorbeleid

<sup>10</sup> LEI Wageningen UR (2014) - Fiscale faciliteiten agrosector. Werking en effecten

## 2 Beleidsbeschrijving

### 2.1 Europees beleid

Het Nederlandse landbouw-, visserij- en milieubeleid komt voor een belangrijk deel voort uit besluitvorming van de Europese Unie (EU). Nederland is als lid van de EU gehouden aan de uitvoering en uitwerking van dit gemeenschappelijke beleid.

#### 2.1.1 Achtergrond

Het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) begon na de Tweede Wereldoorlog vanuit het perspectief van voedselzekerheid en het bevorderen van handel tussen Europese landen. Vanaf de jaren '60 zette de Europese Economische Gemeenschap met zware marktordening in op het beschermen van binnenlandse prijzen tegen de invloed van de wereldmarkt. In de loop van jaren '70 en '80 leidde het systeem tot overschotten en werden maatregelen ingesteld om overschotproductie weg te nemen. Vanaf begin jaren negentig werd het GLB aangepast door een verschuiving van marktsteun naar producentensteun (gekoppelde steun). Na 2003 is de band tussen subsidies en productie verder verbroken. Het huidige GLB loopt van 2014 tot en met 2020. In lijn met de Nederlandse inzet, zijn verduurzaming van de voedselproductie (o.a. vergroening), ondernemerschap en markt oriëntatie in het huidige GLB meer centraal komen te staan. Zie bijlage 6 voor de Nederlandse inzet en de resultaten daarvan.

Andere Europese kaders, zoals milieubeleid om externe effecten tegen te gaan (Vogel- en Habitatrichtlijn, Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water), gezondheidsbeleid (voor mens, plant en dier), mededingingsbeleid, en het kennis- en innovatiebeleid zijn eveneens van grote betekenis voor het agrocomplex. Voor de visserijsector is het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) van belang.

Voorbeelden van hoe Europese kaders de speelruimte van de deelsectoren in het Nederlandse agrocomplex beïnvloeden zijn:

- De EU stelt minimumeisen op het gebied van dierenwelzijn. De regels hebben vooral betrekking op de wijze waarop dieren worden gehouden en het vervoer van dieren.
- De melkproductie is (tot 2015) aan banden gelegd door de melkquoteringsregeling.
- De Europese Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water stellen normen aan de hoeveelheid nitraat en stikstof in grond- en oppervlaktewater. Deze normen beperken de hoeveelheid mest die de Nederlandse landbouw op de grond af kan zetten – en zet daarmee een rem op de groei van de Nederlandse landbouw.
- Het gewasbeschermingsbeleid heeft een sterke Europese basis. Zowel bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen als het gebruik is het beleid gericht op het verminderen van de risico's voor mens, dier en milieu.
- De EU voert gemeenschappelijk visserijbeleid met quota en andere vangstregels ten behoeve van bestandsbeheer in de Nederlandse wateren.
- Subsidies aan ondernemingen, in welke vorm dan ook (bijvoorbeeld: subsidieregelingen, garantieregelingen, fiscale regelingen), zijn veelal te kwalificeren als staatssteun. Op steun aan ondernemingen in de land- en bosbouwsector – voor de activiteiten die van belang zijn voor de land- of bosbouwproductie- zijn aparte steunkaders van toepassing die afwijken van de steunkaders voor overige sectoren (zie bijlage 5).

Zie de sectoranalyses in bijlage 2 voor verdere toelichting.

## 2.1.2

*Financiële pijlers onder het Europese landbouw- en visserijbeleid*

Het GLB kent twee financiële pijlers. De eerste pijler bestaat uit de bedrijfstoelageregeling (BTR, directe inkomenssteun) en het gemeenschappelijke marktordeningsbeleid (GMO). De tweede pijler bestaat uit het plattelandontwikkelingsprogramma (POP).

Het Europees Visserijfonds (EVF) draagt door financiële steun te verlenen bij aan de doelstellingen van het GVB.

Tabel 5: ontwikkeling Europese uitgaven ten behoeve van Nederlandse landbouw en visserij

| in miljoen euro                                  | 2009         | 2012       | 2018              |
|--|--------------|------------|-------------------|
| Middelen GLB 1 <sup>e</sup> pijler               | 1.047        | 865        | 756 <sup>11</sup> |
| Middelen GLB 2 <sup>e</sup> pijler <sup>12</sup> | 36           | 98         | 87                |
| Middelen EVF                                     | 2            | 4          | - <sup>13</sup>   |
| <b>Totaal</b>                                    | <b>1.085</b> | <b>967</b> | <b>843</b>        |

In totaal ontving het Nederlandse agrocomplex in 2012 967 miljoen euro uit het GLB en het EVF.

*Eerste pijler GLB: bedrijfstoelageregeling en gemeenschappelijk marktordeningsbeleid*

Landbouwers ontvangen via de bedrijfstoelageregeling (BTR) financiële ondersteuning op basis van het aantal bewerkte hectaren. In 2012 ontvingen Nederlandse landbouwers een bedrag van 781 miljoen euro uit de BTR. De belangrijkste wijziging van de BTR in het huidige GLB ten opzichte van het vorige is de koppeling van een deel van vergroeningseisen aan de generieke directe betalingen.

De gemeenschappelijke marktordering (GMO) omvat een interne component (prijzen, maatregelen voor de afzet van producten, marktondersteunende maatregelen, enz.) en een externe component rond de handel met derde landen (in- en uitvoercertificatie, uitvoerrestituties, enz.). In 2012 ontving het Nederlandse agrocomplex per saldo voor 84 miljoen euro uit het GMO. Het GMO wordt in het huidige GLB tot een vangnet afgebouwd. De instrumenten voor de ordening van de markten (zoals interventie, particuliere opslag) blijven bestaan, maar het activeren is aan strakke regels gebonden. De exportrestituties zijn sinds de zomer van 2013 tot nul teruggebracht.

*Tweede pijler GLB: Plattelandsbeleid*

Het plattelandsbeleid is gericht op de ontwikkeling van het platteland, het stimuleren van niet-landbouwactiviteiten en een verbetering van de concurrentiepositie van de primaire sector.

Nederland ontving in 2012 98 miljoen euro uit het plattelandsbeleid. De middelen voor het Nederlandse programma voor plattelandontwikkeling (POP) zijn in het huidige GLB licht afgenomen. Het nieuwe POP (POP3, vanaf 2014) is ook qua aantal regelingen kleiner dan het oude POP (POP2).

De financiering van het plattelandsbeleid kent een EU- en een nationale financieringsdimensie. Cofinanciering vindt in Nederland plaats door zowel het Rijk als door decentrale overheden. Het zwaartepunt van cofinanciering ligt bij decentrale overheden (met name provincies en waterschappen). De middelen voor

11 Middelen ex. Markt- en prijsbeleid.

12 Inclusief middelen voor natuur- en landschap, verbetering waterkwaliteit en LEADER.

13 Het programma voor EMFZV is bij het schrijven van dit IBO nog niet bekend.

cofinanciering door het Rijk komen terug bij paragraaf X (de nationale begrotingsuitgaven: subsidies).

Tabel 6: ontwikkeling uitgaven in kader van GLB ten behoeve van Nederlandse landbouw in miljoen euro

|   | 2009 | 2012 | 2018 |
|---|------|------|------|
| EU-middelen GLB 2 <sup>e</sup> pijler <sup>14</sup> | 36   | 98   | 87   |
| Cofinanciering Rijk                                 | 7    | 10   | 10   |
| Cofinanciering decentrale overheden                 | 29   | 79   | 83   |

### *Europees Visserij Fonds*

Het GVB heeft als voornaamste doelen de instandhouding en de duurzame exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van de zee. De regelingen binnen het Europees Visserijfonds (EVF) passen binnen doelen op het gebied van duurzaamheid, innovatie en marktontwikkeling. Nederlandse vissers ontvingen in 2012 zo'n 4 miljoen euro uit het EVF. Bij het EVF is er sprake van cofinanciering door het Rijk.

Met ingang van 2014 wordt het EVF vervangen door het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV). De allocatie van de EFMZV-middelen is bij het schrijven van dit rapport nog niet bekend.

Tabel 7: ontwikkeling uitgaven in kader van EVF ten behoeve van Nederlandse visserij in miljoen euro

|                                   | 2009 | 2012 | 2018 <sup>15</sup> |
|-----------------------------------|------|------|--------------------|
| EU-Middelen EVF/EFMZV             | 2    | 4    | -                  |
| Cofinanciering Rijk <sup>16</sup> | 5    | 10   | -                  |

## **2.2 Nationaal beleid**

### *2.2.1 Doelen en rol van de overheid*

In artikel 16 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken staan doelstellingen op het gebied van concurrentiekracht, duurzaamheid, voedselveiligheid, plant- en diergezondheid, kennisontwikkeling en innovatie, en internationale doelen. De doelen van het nationale beleid passen binnen de context van het Europese beleid.

Tabel 8: Doelstellingen artikel 16 van de EZ-begroting

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| Algemene doelstelling artikel 16 | EZ streeft naar internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens. |
| 16.1                             | Versterking concurrentiekracht en verduurzaming agroketens en visserij  |
| 16.2                             | Borgen voedselveiligheid en -kwaliteit  |
| 16.3                             | Plant- en diergezondheid  |
| 16.4                             | Kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein   |
| 16.5                             | Borgen voedselzekerheid en internationaal en Europees landbouwbeleid  |

14 Inclusief middelen voor natuur- en landschap, verbetering waterkwaliteit en LEADER.

15 Het programma voor EMFZV is bij het schrijven van dit IBO nog niet bekend.

16 Ook bij het EVF komen de middelen voor cofinanciering door het Rijk komen terug bij de nationale begrotingsuitgaven (subsidies).

### *Versterking van de concurrentiekracht*

Het versterken van de concurrentiekracht in de agrosector leidt tot extra omzet en productie in deze sector. Over de rol van de overheid om de concurrentiekracht van de agrosector in een land als Nederland te stimuleren bestaan verschillende perspectieven, die onderwerp zijn van discussie.

1. Nationaal industriebeleid. De bestaande partijen in het agrofoodcomplex hebben een sterke positie opgebouwd, die werkgelegenheid en toegevoegde waarde met zich meebrengen.
2. Voedselzekerheid. De strategische rol van voedsel kan een reden zijn voor de overheid een bepaalde mate van zelfvoorzienendheid in voedsel veilig te stellen door de concurrentiekracht te stimuleren.
3. Invloed op productievooraarden, zoals de gezondheid en veiligheid van het product. Door het stimuleren van binnenlandse productie kan de overheid beter borgen dat de regels omtrent productievooraarden worden nageleefd.
4. Leefbaarheid van het platteland. Het stimuleren van de concurrentiekracht van de agrosector draagt bij aan het behoud van agrarische werkgelegenheid in rurale gebieden. Deze werkgelegenheid draagt bij aan het behoud van voorzieningen en de leefbaarheid van het platteland.
5. Beheer van het landschap. De landbouw is de belangrijkste beheerder van het landschap in Nederland. Een concurrentiekrachtige agrosector kan bijdragen aan het behoud van het landschap.

### *Verduurzaming agrokettens en visserij*

Een doel van de overheid is verduurzaming van de agro- en visserijketens. Een groeiend deel van de Nederlandse samenleving maakt zich zorgen over hoe producenten in de primaire agro- en visserijsector bij de productie omgaan met dieren en het milieu. Deze maatschappelijke zorgen uit zich in continue aandacht van de politiek voor de ethische dilemma's. Bedrijven in de agro- en visserijsector moeten als gevolg hiervan voldoen aan eisen op het gebied van onder andere dierenwelzijn, antibiotica, energiegebruik, milieuemissies en bijvangst in de visserij.

De overheid legt deze eisen op, omdat er sprake is van externe effecten. Een individuele producent wordt binnen het marktproces beperkt geprikkeld om rekening te houden met de gevolgen van productie voor de maatschappij. Bijvoorbeeld: door een teveel aan mest kunnen meststoffen in het grond- en oppervlaktewater terecht komen. De meststof nitraat is schadelijk voor het drinkwater, en heeft dus gevolgen voor de leveranciers en gebruikers van drinkwater. Een teveel aan mest brengt maatschappelijke kosten met zich mee. Vanuit de markt ervaart de agrariër echter weinig prikkels om minder mest aan te wenden. Dat vraagt om een coördinatiemechanisme om te zorgen dat een landbouwer rekening houdt met maatschappelijke effecten die gevolg zijn van agrarische productie. Naast het opleggen van wettelijke eisen beïnvloedt de overheid producenten(organisaties) ook via financiële prikkels, convenanten, etc. Daarnaast is er beleid om duurzame consumptie te bevorderen en voedselverspilling tegen te gaan.

### *Kwaliteit en veiligheid van voedsel*

Een doel van de overheid is om de voedselveiligheid en voedselkwaliteit te borgen. De overheid stelt regels, controleert de naleving daarvan en sanctioneert waar nodig. Een reden voor inmenging vanuit de overheid is dat er op de voedselmarkt sprake is van informatie-asymmetrie. Producenten weten meer van hun producten dan de afnemers en de uiteindelijke consument. Dat kan leiden tot gevaarlijke of andere onwenselijke situaties, zoals aan het licht kwam bij affaires rond salmonellabesmetting bij zalm en als rundvlees verkocht paardenvlees. De veiligheid en het vertrouwen van de consument in voedsel zijn van groot belang.

### *Plant- en diergezondheid*

Een doel van de overheid is het borgen van de plant- en diergezondheid. Daarvoor stelt de overheid kaders voor plant- en diergezondheid, legt het een kennisinfrastructuur aan en controleert het producten die de EU in komen. Daarnaast coördineert de overheid de bestrijding van dierziekten en handelt het verdenkingen van dierziekten af. Hierdoor draagt de overheid bij aan het tegengaan van uitbraken van besmettelijke plant- en dierziekten, de voedselveiligheid en volksgezondheid, de internationale handelspositie en het behoud van flora en fauna.

De rol voor de overheid komt voort uit het feit dat bij het nemen van preventieve maatregelen en maatregelen bij een uitbraak van (besmettelijke) plant- en dierziekten de kosten worden gedragen door een individuele ondernemer, terwijl de baten (gezonde planten en dieren) bij meerdere ondernemers terechtkomen. De individuele ondernemer maakt een afweging op basis van zijn eigen kosten en eigen baten. Zonder overheidsingrijpen zal een ondernemer beperkter rekening houden met risico's voor andere partijen.

#### *Kennisontwikkeling en innovatie*

Het doel van het kennis- en innovatiebeleid is het stimuleren van innovaties door ondernemingen in het agrocomplex. Innovaties zijn: nieuwe, gewijzigde of verbeterde producten, technieken, systemen, processen, diensten of organisatievormen. Instrumenten hiervoor zijn het ontwikkelen van kennis en financiële stimulansen voor bedrijven.

Innovatie door bedrijven leidt tot hogere productiviteit en welvaart. Bedrijven proberen door te innoveren hun concurrenten op achterstand te zetten. Innovatie leidt tot spillovers: na een succesvolle innovatie verspreidt de kennis zich naar andere partijen. Die spillovers zijn vaak groter dan de verwachte baten voor een individuele partij. Dit wordt in de primaire land- en tuinbouw en visserij versterkt door de grootte van de bedrijven. De MKB-structuur van de landbouw en visserij zorgen er voor dat bedrijven zelf relatief weinig onderzoek naar innovatie doen. Door bij te dragen aan innovatie, kan de overheid het welvaartsniveau verhogen.

Daarnaast vindt private kennisvergaring alleen plaats bij onderdelen die naar verwachting op korte termijn economisch rendabel zijn. Een individuele ondernemer zal dus te weinig investeren in onderzoek naar externe effecten, voor zover die in de markt niet zijn terug te verdienen. Hier is dan een rol voor de overheid weggelegd om de investeringen naar een maatschappelijk gezien meer optimaal niveau te tillen.

Naast kennis- en innovatiebeleid gericht op het stimuleren van innovaties wordt er ook beleid gevoerd om de ontwikkelingen in het agrocomplex te monitoren (bijvoorbeeld op het gebied van economie en milieu). Op basis hiervan worden de Tweede Kamer en burgers geïnformeerd en kan het beleid zo nodig worden bijgestuurd.

#### *Internationale aanpak*

De uit de productie voortvloeiende negatieve externe effecten zijn te onderscheiden in lokale en grensoverschrijdende effecten. Externe effecten op het gebied van fysieke houdbaarheid en schaarste hebben een grensoverschrijdend karakter. Bijvoorbeeld: vispopulaties houden zich niet aan de Nederlandse grenzen. Dat maakt het logisch om dergelijke problemen op een supranationaal niveau (zoals Europees) aan te pakken.

Het spanningsveld tussen duurzaamheidseisen en het ondernemersklimaat maakt ook de aanpak van lokale externe effecten op internationale schaal wenselijk. Binnen verschillende landen vindt een weging plaats tussen de doelen verduurzaming van de productie en het scheppen van een gunstig ondernemingsklimaat. Het maken van internationale afspraken voorkomt een *race to the bottom*. Een nadeel van een internationale aanpak kan het tempo zijn

waarmee problemen aangepakt worden. Het grote aantal belanghebbenden en de benodigde meerderheid zorgen er voor dat een supranationale aanpak meer tijd in beslag neemt en het resultaat van de onderhandeling verder kan afliggen van nationale preferenties.

### 2.2.2

#### *Begrotingsuitgaven*

Het Europese beleid gecombineerd met de nationale overheidsdoelen vormen de basis voor de inzet van het Nederlandse agro-instrumentarium. Nederland werkt het Europese beleid uit in de vorm van nationale regelgeving, de inzet van beschikbare Europese middelen en de controle op een EU-conforme uitvoering. Daarnaast voert Nederland nog aanvullend nationaal beleid.

De belangrijkste uitgaven op artikel 16 zijn bestemd voor controle, handhaving, uitvoering, kennisontwikkeling, en subsidies. Daarnaast zijn er specifieke fiscale faciliteiten gericht op het agrocomplex. Beleid dat gericht is op natuurbeheer, groen onderwijs en generiek beleid waar de agrarische sector deel van uitmaakt, blijft in dit IBO buiten beschouwing, tenzij anders aangegeven.

Tabel 9: ontwikkeling begrotingsuitgaven artikel 16

| Budgettair beslag in miljoen euro | 2009 | 2012 | 2018 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Totaal begrotingsuitgaven         | 673  | 614  | 492  |

In 2012 bedroegen de uitgaven op artikel 16 van de EZ-begroting 614 miljoen euro. Het budget nam de afgelopen jaren af<sup>17</sup>. Bij ongewijzigd beleid zal de daling van de begrotingsuitgaven zich de komende jaren voortzetten.

#### *Subsidies en garanties*

Met subsidies en garanties ondersteunt de overheid bedrijven om een bijdrage te leveren aan overheidsdoelen. De uitgaven aan subsidies en garanties bedroegen 109 miljoen euro in 2012. De uitgaven aan subsidies en garanties zijn grofweg constant gebleven sinds 2009. De middelen worden voor een deel aangewend als cofinanciering voor het Europese plattelandsbeleid, het overige deel betreft specifiek nationale subsidies. Er waren de afgelopen jaren meer dan 30 verschillende subsidie- en garantieregelingen. Zie bijlage 4 voor een overzicht.

Door eerder ingezette beleidswijzigingen neemt in de komende jaren zowel de omvang van het subsidiebudget als het aantal subsidieregelingen voor de primaire land- en tuinbouw sterk af. Het budgettair beslag van subsidies (inclusief garanties) daalt tussen 2012 en 2018 met 39%. In 2018 zal er nog een bedrag van 67 miljoen euro voor subsidies (inclusief garanties) resterend. In dit bedrag zijn ook de middelen voor de *In beslag genomen goederen*, de *Reservering voor de Pelsdieren* en het *Apurement* opgenomen.

Tabel 10: ontwikkeling uitgaven aan subsidies binnen artikel 16

| Budgettair beslag in miljoen euro | 2009 | 2012 | 2018 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Subsidies (inclusief garanties)   | 109  | 109  | 67   |

#### *Uitgaven aan uitvoering en naleving*

Bij de controle op de regelgeving en de uitvoering van het beleid zijn belangrijke rollen weggelegd voor de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl, voorheen Dienst Regelingen). De uitgaven aan deze twee agentschappen vormen ruim een derde van de totale begrotingsuitgaven van artikel 16.

<sup>17</sup> Met uitzondering van 2011: dit jaar is een uitschieter naar boven vanwege de toevoeging van het apurementsreserve van 170 miljoen euro.



Tabel 11: ontwikkeling uitgaven aan uitvoering en naleving binnen artikel 16

| Budgettair beslag in miljoen euro  | 2009 | 2012 | 2018              |
|--|------|------|-------------------|
| Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit  | 134  | 125  | 85 <sup>18</sup>  |
| Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (voorheen Dienst Regelingen en Agentschap.nl) | 109  | 93   | 99                |
| Overig   | 1    | 13   | -10 <sup>19</sup> |
| Totaal uitvoering door agentschappen   | 244  | 231  | 174               |

De NVWA is in 2012 gevormd na een bundeling van de Voedsel- en Warenautoriteit, de Algemene Inspectiedienst en de Plantenziektenkundige Dienst. De NVWA is o.a. toezichthouder op het gebied van veiligheid van voedsel, de gezondheid van dieren, en planten- en dierenwelzijn. Het toezicht door de NVWA vindt plaats in alle schakels in de keten, van het primaire bedrijf tot aan de retail en horeca. Dat doet de NVWA in samenwerking met privaatrechtelijke instanties, waarop de NVWA tegelijkertijd toezicht houdt.

Met ingang van 2014 is Dienst Regelingen (DR) gefuseerd met AgentschapNL tot de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). De bijdrage aan de RVO.nl is onder andere bedoeld voor de uitvoering van Europese en nationale van subsidieregelingen en toeslagen.

Een deel van het subsidieinstrumentarium brengt relatief hoge uitvoeringskosten met zich mee. De volgende factoren zijn van invloed op de relatieve uitvoeringskosten van een regeling:

- De grootte van het programmabudget. Investeringsregelingen met grote bedragen per project en een groot programmabudget hebben een gunstige verhouding tussen uitvoeringskosten en programmagelden. Voorbeelden van zulke regelingen zijn de *Marktintroductie energie innovaties in de glastuinbouw* (uitvoeringskosten als percentage van het programmageld: 4%), de *Investeringsregeling fijnstof* (9%) en de *Investeringsregeling duurzame stallen* (11%).
- De hoogte van de subsidie. Een hoog bedrag per toekenning leidt tot een gunstiger verhouding tussen uitvoeringskosten en programmageld. Dit wordt veroorzaakt door de handelingen die nodig zijn voor de beoordeling van iedere aanvraag. Een voorbeeld van een subsidie met een laag subsidiebedrag per toekenning (met als gevolg naar verhouding hoge uitvoeringskosten) is de *regeling beroepsopleiding en voorlichting* (65%).
- De wijze van toekenning. Regelingen met een beoordelingscommissie in combinatie met relatief lage bedragen kennen verhoudingsgewijs hoge uitvoeringskosten. Een voorbeeld is de regeling *praktijknetwerken* (61%).
- De verantwoordingslasten. Subsidies uit het GLB en het GVB hebben een Europees verantwoordingsregime. Het voldoen aan de EU-verantwoordingsverplichting wordt zeker voor regelingen met een laag budget, of een klein bedrag per toegekende subsidie, zichtbaar in de uitvoeringskosten. De verhouding tussen de uitvoeringskosten en de programmagelden wordt ongunstiger naarmate de administratieve bewijslast van de geleverde prestatie toeneemt. Voorbeelden zijn de regelingen

18 Dit is exclusief de extra middelen die het kabinet structureel 33 miljoen euro beschikbaar gemaakt gesteld, Zie ook brief aan de Kamer in december 2013 inzake de NVWA (Kamerstuk 33 835, nr 1). Volgens deze brief stelt EZ in 2018 € 23 mln extra te beschikking en VWS € 10 mln. Bij Miljoenennota zullen de standen gewijzigd worden, in dit onderzoek wordt uitgegaan van de standen 1<sup>e</sup> suppletoire 2014.

19 Onder overig valt een bijdrage aan de rijksrederij van circa € 7 mln. Tevens is voor het jaar 2018 nog een taakstelling uit het regeerakkoord Rutte-2 op uitvoeringsorganisaties geparkeerd waardoor de negatieve stand verklaard wordt. De NVWA zal hierbij zoveel mogelijk worden ontzien en zal daarom bijvoorbeeld niet meelopen in het generieke deel van de efficiencytaakstelling.

*Investeringsregeling milieuvriendelijke maatregelen (23%) en de Energie investeringsregeling (27%).*

Daarbij moet worden aangetekend dat aan de hoogte van de uitvoeringskosten in relatie tot de programmagelden geen conclusies kunnen worden getrokken over het gerealiseerde beleidseffect. Zie voor de effecten hoofdstuk 3.3.1.

Tot de activiteiten van RVO.nl behoren ook het bevorderen van de toegang tot buitenlandse afzetmarkten voor Nederlandse bedrijven. Doordat de marktsturing op het gebied van de landbouw in veel landen in publieke handen is, neemt de Nederlandse overheid een actieve rol in om de exportmogelijkheden voor het agro-bedrijfsleven te vergoten. Hiervoor worden landbouwraden, landbou wattachés en economische missies ingezet. Parallel hieraan zet de overheid zich in voor het wegnemen van veterinaire (diergezondheid) en fytosanitaire (plantgezondheid) handelsbelemmeringen met landen buiten de EU. Naast het ministerie van Economische Zaken zet ook het ministerie van Buitenlandse Zaken zich in voor handelsbevordering van het Nederlandse agrocomplex. Grofweg wordt ongeveer een derde van het instrumentarium van de Directie Internationaal Ondernemen (DIO) ingezet voor het agrocomplex (zie bijlage 7).

*Beleid ten behoeve van kennisontwikkeling*

Het kennisbeleid is al sinds het begin van de vorige eeuw een belangrijke pijler onder het Nederlandse landbouwbeleid. Kennis draagt bij aan technologische verbeteringen en innovatie. In lijn met het algemene beleid, is de focus van het kennisbeleid in de afgelopen vijftientig jaar verplaatst van productiegericht onderzoek naar onderzoek naar beperking van de maatschappelijke kosten van de landbouw en visserij.

Het huidige Nederlandse kennisbeleid kent drie pijlers: kennisbasis (fundamenteel onderzoek), wettelijke onderzoekstaken, en opdrachten. Het kennisbeleid loopt grotendeels via de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) – onderdeel van Wageningen UR. De financiering van de Wageningen Universiteit ten behoeve van het groene onderwijs valt onder artikel 17 van de EZ begroting.

Tabel 12: ontwikkeling uitgaven aan kennisontwikkeling binnen artikel 16

| Budgettair beslag in miljoen euro | 2009       | 2012       | 2018       |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|
| Kennisbasis (DLO)                 | 44         | 43         | 18         |
| Wettelijke onderzoekstaken (DLO)  | 52         | 52         | 50         |
| Opdrachten                        | 128        | 92         | 81         |
| Overig <sup>20</sup>              | -          | -          | 2          |
| <b>Totaal Kennis</b>              | <b>224</b> | <b>187</b> | <b>151</b> |

Kennisbasis betreft funderend onderzoek van de Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO). Het Strategisch Plan Wageningen UR (2015-2018) – dat eind 2014 gepubliceerd wordt - is kaderstellend voor het onderzoek. In dit plan wordt de (middel)lange termijnontwikkeling beschreven van expertisevelden nodig voor de publieke taken ten behoeve van het Nederlandse agrocomplex en de groene ruimte in een nationaal en een internationaal perspectief.

Wettelijke onderzoekstaken vloeien voort uit (inter)nationale wetten, verordeningen en verdragen. Het gaat om onderzoek naar voedselveiligheid, besmettelijke dierziekten, behoud van genetische bronnen van landbouwrassen, visserijonderzoek ten behoeve van de toekenning van vangstquota, economische en milieu-informatie

ten behoeve van landbouwsubsidies of derogatie van generieke Europese regelgeving, natuurinformatie ten behoeve van (inter)nationaal natuurbeleid.

Daarnaast voert DLO ook onderzoek in opdracht uit. Onder *opdrachten* valt per 2013 de financiering voor het topsectorenbeleid op het gebied van de topsectoren *Agro & Food* en *Tuinbouw & Uitgangsmaterialen*. Een klein deel van de overige kennisopdrachten wordt buiten DLO uitgezet (20%).

In totaal besteedde de Nederlandse overheid in 2012 187 miljoen euro aan het kennisbeleid. Deze uitgaven slinken: tussen 2009 en 2012 met 17%, en bij ongewijzigd beleid tussen 2012 en 2018 nogmaals met 19%. Het dalende budget voor kennis is voor een groot deel het gevolg van het dalende budget voor opdrachtgestuurde kennisontwikkeling (-28% tussen 2009 en 2012), maar ook de daling van de kennisbasis is aanzienlijk (-58% tussen 2012 en 2018).

#### *Overige rijksbijdragen*

Naast uitvoering, kennis en subsidies zijn er nog voor 87 miljoen euro (2012) aan overige uitgaven.

Een belangrijke overige uitgave is de post *Bijdragen aan ZBO's/RWT's*. Deze uitgaven betreffen voornamelijk het *medebewind van de productschappen* (20 miljoen euro in 2012). De (private) productschappen voeren taken uit op het gebied van het markt- en prijsbeleid van de EU. EZ vergoedt de kosten bij de productschappen voor deze activiteiten. Met het vervallen van de product- en bedrijfsschappen komen deze taken over naar EZ. Publieke taken, onder meer op het gebied van voedselveiligheid, volksgezondheid en plant- en diergezondheid, gaan terug naar de overheid. Niet-publieke taken, zoals het organiseren van collectieve R&D, worden eventueel door nieuwe brancheorganisaties overgenomen waarbij de overheid overweegt een algemeen verbindend-verklaring af te geven.

Omdat nog niet bekend is in welke vorm en in welke omvang de taken medebewind en publieke taken binnen (met name de agentschappen van) EZ terecht zullen komen, blijft de post *medebewind* vooralsnog gehandhaafd. De reeks loopt op doordat het Rijk publieke taken van de productschappen overneemt.

Om de bestrijding van dierziekten te kunnen betalen is er een *Diergezondheidsfonds* (DGF). De middelen ter financiering van de uitgaven van het DGF zijn afkomstig van het Rijk, van het bedrijfsleven en van de Europese Unie. De rijksbijdrage aan het *diergezondheidsfonds* bedroeg in 2012 4 miljoen euro.

Tabel 13: ontwikkeling overige uitgaven binnen artikel 16

| Budgettair beslag in miljoen euro   | 2009      | 2012      | 2018       |
|---|-----------|-----------|------------|
| Bijdragen aan ZBO's/RWT's (waaronder medebewind productschappen; exclusief DLO) | 26        | 23        | 51         |
| Rijksbijdrage aan diergezondheidsfonds  | -         | 4         | 4          |
| Opdrachten, contributies aan internationale organisaties, en overige posten     | 69        | 60        | 46         |
| <b>Totaal overige rijksbijdragen</b>  | <b>96</b> | <b>87</b> | <b>100</b> |

Naast opdrachten die in het kader van kennisbeleid worden verstrekt, zijn er ook *overige opdrachten*. Het gaat bij *opdrachten* vaak om verschillende kleine projecten. Ter illustratie: in het kader van het Innovatienetwerk wordt circa 680.000 euro uitgegeven verdeeld over ruim 30 projecten.

## 2.2.3

*Fiscale faciliteiten gerelateerd aan artikel 16*

In 2012 bedroeg het bedrag dat gemoeid is met de fiscale maatregelen 838 miljoen euro. Dat bedrag is in de afgelopen jaren redelijk constant gebleven. Door de afschaffing van de *Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen* (ook bekend als de *rode diesel-regeling*) neemt het beslag van de fiscale faciliteiten de komende jaren licht af.

Tabel 14: ontwikkeling budgettair beslag fiscale maatregelen binnen artikel 16

| Budgettair beslag in miljoen euro | 2009 | 2012 | 2018 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Totaal fiscale regelingen         | 857  | 838  | 816  |

*Verlaagd tarief energiebelasting in de glastuinbouw*

In Nederland wordt sinds 1996 energiebelasting geheven op het gebruik van aardgas en elektriciteit. Het doel van de maatregel was om de negatieve externe effecten van aardgas en elektriciteit te beperken. Om de concurrentiepositie van internationaal opererende energie-intensieve sectoren (o.a. metaal en chemie) te borgen, is er bij invoering gekozen voor een degressief stelsel (verbruikers betalen minder naarmate ze meer energie gebruiken). De glastuinbouw is een internationaal opererende energie-intensieve sector, die bestaat uit vele, relatief kleinschalige ondernemingen. Om voor de glastuinbouwbedrijven een vergelijkbare netto-energiebelastingdruk te verkrijgen als voor andere vergelijkbare energie-intensieve bedrijven, is het verlaagde energiebelastingtarief op gas ingevoerd.

In ruil voor het verlaagde tarief levert de glastuinbouw een milieuprestatie (zie sectoranalyse glastuinbouw, bijlage 2). Tot 2010 was deze geformuleerd als een reductie in het energieverbruik, sinds 2010 in een reductie in de uitstoot van CO<sub>2</sub>.

Tabel 15: ontwikkeling budgettair beslag verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw

| Budgettair beslag in miljoen euro             | 2009 | 2012 | 2018 |
|---|------|------|------|
| Verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw | 86   | 68   | 97   |

*Verlaagd tarief sierteelt in de omzetbelasting*

In Nederland geldt een verlaagd BTW-tarief van 6% voor bloemen, planten en boomkwekerijproducten. De overheveling van sierteeltproducten van het algemene tarief naar het lage tarief vond halverwege de jaren zeventig plaats op verzoek van de Tweede Kamer. De belangrijkste overwegingen daarbij waren het stimuleren van de binnenlandse vraag naar sierteeltproducten bij met name lage inkomensgroepen, en het bevorderen van de omzet en werkgelegenheid in de tuinbouwsector.

Het budgettair beslag van het verlaagde BTW-tarief was in 2012 203 miljoen euro. De regeling bracht verdeeld over de keten voor ruim 500 miljoen euro extra omzet en bijna 3000 extra banen in de sierteeltketen met zich mee<sup>21</sup>.

Tabel 16: ontwikkeling budgettair beslag verlaagd btw-tarief glastuinbouw

| Budgettair beslag in miljoen euro | 2009 | 2012 | 2018 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Verlaagd btw-tarief sierteelt     | 192  | 203  | 222  |

*Landbouwregeling in de omzetbelasting*

Landbouwers hebben de keuze om via de landbouwregeling buiten de heffing van de omzetbelasting (BTW) te blijven en geen BTW-administratie bij te houden. Als een landbouwer gebruik maakt van de landbouwregeling, betaalt de ondernemer geen

21 LEI Wageningen UR (2014) - Fiscale faciliteiten agrosector. Werking en effecten

BTW, maar kan hij betaalde BTW ook niet terugvorderen. Dat laatste aspect (het niet terug kunnen vorderen van betaalde BTW) maakt de regeling onaantrekkelijk voor ondernemers die een relatief hoge voordruk hebben, zoals ondernemers die veel investeren.

Het percentage landbouwers dat gebruik maakt van de landbouwregeling in de omzetbelasting loopt gestaag terug. In 2012 maakte nog 25% van de bedrijven (goed voor 10% van de productie) gebruik van de regeling.

Tabel 17: ontwikkeling budgettair beslag landbouwregeling

| Budgettair beslag in miljoen euro | 2009 | 2012 | 2018 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Landbouwregeling                  | 26   | 20   | 16   |

#### *Landbouwwijziging in de inkomsten- en vennootschapsbelasting*

De landbouwwijziging houdt in dat waardeveranderingen van landbouwgronden zijn vrijgesteld van inkomsten- of vennootschapsbelasting. Een voorwaarde voor deze vrijstelling is dat de waardeverandering niet ontstaan is door de bedrijfsvoering<sup>22</sup> of door bestemmingswijziging.

Aanvankelijk is de landbouwwijziging ingevoerd om de twee typen eigenaren van landbouwgrond (eigenaar die de grond zelf bewerkt en de eigenaar die de grond verpacht) fiscaal gelijk te behandelen. Sinds 2001 geldt deze gelijkheid niet meer: de eigenaar-verpachter betaalt wel belasting<sup>23</sup>, terwijl de grondeigenaar die zelf landbouw bedrijft, aanspraak maakt op de landbouwwijziging.

Tabel 18: ontwikkeling budgettair beslag landbouwwijziging

| Budgettair beslag in miljoen euro <sup>24</sup>          | 2009 | 2012 | 2018 |
|--|------|------|------|
| Landbouwwijziging (inkomsten- en vennootschapsbelasting) | 362  | 357  | 367  |

#### *Vrijstelling cultuurgrond in de overdrachtsbelasting*

De koper van landbouwgrond is onder voorwaarden<sup>25</sup> vrijgesteld van het betalen van overdrachtsbelasting. Deze vrijstelling bestaat sinds 2007; daarvoor bestonden er verschillende vergelijkbare regelingen. Het doel van de vrijstelling cultuurgrond is om de landbouwstructuur te verbeteren, en de verplaatsing van land- en tuinbouwbedrijven als gevolg van overheidsingrijpen niet te belasten.

De vrijstelling cultuurgrond leidt tot lagere transactiekosten specifiek bij de verkoop van landbouwgrond, waar andere zakelijke transacties wel met overdrachtsbelasting worden belast (6%). De vrijstelling stimuleert daarmee de grondmobiliteit in de agrarische sector.

Tabel 19: ontwikkeling budgettair beslag vrijstelling cultuurgrond

| Budgettair beslag in miljoen euro | 2009 | 2012 | 2018 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Vrijstelling cultuurgrond         | 106  | 103  | 114  |

22 Denk aan investeringen in de grond, zoals de aanleg van een irrigatie en infrastructuur

23 forfaitaire belastingheffing van vermogen in box 3

24 Bij nadere beschouwing van de raming van de landbouwwijziging is gebleken dat een andere methodiek is gehanteerd dan bij de raming van andere belastinguitgaven. In de Miljoenennota 2015 zal een eventuele ramingsbijstelling die hieruit volgt worden toegelicht. Daarbij zal tevens rekening worden gehouden met recente aangiftegegevens van de belastingdienst. In deze rapportage is uitgegaan van de ramingen uit de Miljoenennota 2014.

25 De grond dient geëxploiteerd te worden voor de landbouw. Voor de beoordeling of een koper in aanmerking komt voor deze vrijstelling is verder van belang hoeveel uren de koper aan deze werkzaamheden jaarlijks besteedt, of er investeringen worden gedaan, en wat het nettoresultaat is van die activiteiten.

*Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen (rode diesel-regeling)*

Tot 2013 bestond er een lager accijnstarief op diesel voor tractoren en mobiele werktuigen. In het kader van de vergroening van het belastingstelsel is de *rode-diesel*-regeling afgeschaft. De afschaffing betekent op korte termijn vooral 'pijn in de portemonnee', maar is op langere termijn een stimulans voor de ontwikkeling/toepassing van zuiniger trekkers en voor een reflectie op de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld nut/noodzaak van het ploegen<sup>26</sup>.

Tabel 20: ontwikkeling budgettair beslag rode diesel-regeling

| Budgettair beslag in miljoen euro  | 2009 | 2012 | 2018 |
|--|------|------|------|
| Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen (accijnzen) <sup>27</sup> | 85   | 87   | 0    |

*Gebruik agrarische sector van generieke regelingen*

Naast de fiscale maatregelen gerelateerd aan begrotingsartikel 16 hebben agrarische ondernemers te maken met het generieke fiscale beleid. Te denken valt aan regelingen zoals de zelfstandigenaftrek, de MKB-winstvrijstellingen en de WBSO.

Twee belangrijke aanvullende generieke maatregelen zijn de *milieu investeringsaftrek* (MIA) en de *willekeurige afschrijving milieu-investeringen* (VAMIL), die benut kunnen worden bij de bouw van duurzame stallen en groen-label kassen. De landbouw gebruikt ongeveer 70 procent van het totale budget van de MIA (2012: 101 miljoen euro) en de VAMIL (2012: 24 miljoen euro). De gemiddelde overheidsbijdrage per de door het bedrijfsleven geïnvesteerde euro ligt bij deze regelingen op ongeveer 13 eurocent<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> LEI Wageningen UR (2014) - Fiscale faciliteiten agrosector. Werking en effecten

<sup>27</sup> Bedragen betreffen totaal gebruik van deze faciliteit, dus exclusief sectoren buiten de landbouw. Volgens de evaluatie ([Ecorys, 2010](#)) komt 41% van het gebruik van de *Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen* voor rekening van de landbouwsector

<sup>28</sup> Ecorys (2013) - [Evaluatie MIA/Vamil](#)

### 3 Beleidsanalyse

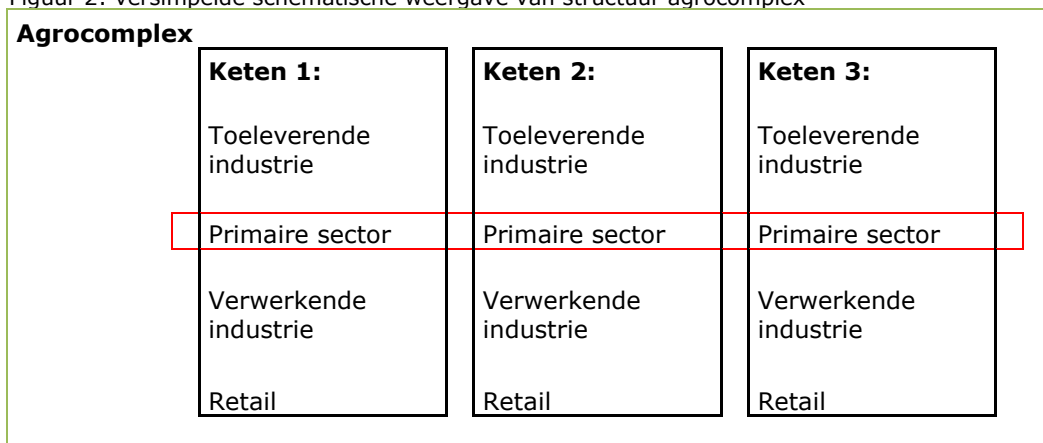
In dit hoofdstuk analyseren we het beleid en de context waarop het beleid van toepassing is. We beginnen met het weergeven van de verscheidenheid van het agrocomplex en de verschillen in het gevoerde beleid.

Daarna gaan we in op de overeenkomsten. Dat begint met de veranderde rol van de overheid. Vervolgens gaan we in op de effecten van het gevoerde beleid. We eindigen met een perspectief op de toekomst.

#### 3.1 Eenheid in verscheidenheid: verschillen tussen ketens en verschillen in beleid

Er is geen sprake van één agrocomplex: hoewel er overeenkomsten zijn tussen de sectoren en ketens in het agrocomplex, zijn er ook grote verschillen. In deze paragraaf gaan we in op de verschillen. Die verschillen zitten onder andere in de structuur en de financiële situatie, maar ook in de externe effecten en de overheidsinterventies daarop.

Figuur 2: versimpelde schematische weergave van structuur agrocomplex



Afhankelijk van de gekozen indeling, zijn de belangrijkste primaire sectoren in Nederland: akkerbouw, glastuinbouw, opengrondsgroenteteelt, fruitteelt, bloembollenteelt, boomkwekerij, melkveehouderij, varkenshouderij, pluimveehouderij, overige veehouderij (vleeskalveren, schapen, geiten) en visserij<sup>29</sup>. Deze sectoren maken allen deel uit van een nog grotere diversiteit aan ketens. De ketens bestaan uit toeleverende industrie, primaire sector, handelaren, distributiebedrijven, dienstverleners, de voedselverwerkende industrie en de retailers. Zie bijlage 3 voor de belangrijkste kenmerken van de verschillende onderdelen van de voedselketens.

In bijlage 2 (sectoranalyses) worden vijf specifieke sectoren (intensieve veehouderij, melkveehouderij, akkerbouw, glastuinbouw en visserij) meer in detail onder de loep genomen. De werkgroep acht deze sectoren representatief voor het totale agrocomplex, omdat de belangrijkste thema's van het agrocomplex in deze sectoren tot uiting komen en deze sectoren een groot deel van het agrocomplex dekken.

<sup>29</sup> Indeling van het Landbouw Economisch Instituut maakt op website Agrimatie.nl

### 3.1.1 *Verschillen in structuur en financiële situatie*

#### *(A) Verschillen binnen de ketens*

Alhoewel er sprake is van schaalvergroting, zijn primaire bedrijven ten opzichte van de rest van spelers in de keten relatief klein en talrijk. Primaire ondernemers zijn bijna uitsluitend MKB'ers. Hoewel er uitzonderingen zijn, zijn primaire ondernemers vaak prijsnemers. Concurrentie vindt grotendeels plaats op prijs. Vanwege de structuur van de primaire sector, zijn de uitgaven aan R&D als percentage van verkopen beperkt.

De inkomens in de primaire sector verschillen sterk per bedrijf en per jaar. Maar bij veel primaire bedrijven geven de inkomens geen volledige vergoeding voor de inzet van eigen arbeid en kapitaal<sup>30</sup>. De lastige economische positie van veel land- en tuinbouwbedrijven komt tot uiting in het aantal actieve bedrijven: sinds het begin van dit millennium is dit aantal afgenomen van 97.000 naar 67.000<sup>31</sup>. Gemiddeld stopt per jaar bijna 3% van de ondernemers er mee. Overigens gaat de afname van het aantal bedrijven voor een groot deel gepaard met schaalvergroting van de overblijvers. Sterkere, meer winstgevende bedrijven continueren en nemen productiemiddelen van bedrijven die het zwaar hebben over.

Veel van de externe effecten doen zich voor bij de boeren, tuinders en vissers: de primaire producenten. De overheid stuurt op het verminderen van negatieve effecten van de productie voor milieu, dierenwelzijn en volksgezondheid.

#### *(B) Verschillen tussen de ketens*

De structuur van de ketens verschilt onderling sterk. We noemen hier vier belangrijke verschillen:

1. De verhouding tussen de primaire sector en de rest van de keten. In de glastuinbouwketen is de verhouding uitgedrukt in toegevoegde waarde bijna 1 op 1, terwijl dat in de akkerbouwketen gebaseerd op binnenlandse grondstoffen ongeveer 1 op 4 is. Akkerbouwers leveren vooral producten aan de verwerkende industrie: de producten worden veelal verder bewerkt (van aardappels naar frites, van suikerbieten naar suiker, etc.). Producten die voortkomen uit de glastuinbouw, zoals bijvoorbeeld tomaten, worden minder vaak bewerkt voor ze bij de consument belanden. De verdien capaciteit van de handel en de retail is evenwel groter.
2. De mate van samenwerking. Tegenover sterk georganiseerde ketens staan sectoren die sterk gefragmenteerd zijn. Het verschil wordt duidelijk aan de hand van een vergelijking tussen de melkveehouderij en de intensieve veehouderij. Kenmerkend voor de zuivelketen is dat ongeveer 90% van de productie coöperatief wordt verwerkt. Binnen de varkens- en pluimveevleessectoren is sprake van verschillende naast elkaar bestaande ketenstructuren.
3. De economische situatie van de ketens. Delen van de glastuinbouw en de intensieve veehouderij verkeren in zwaar weer. De inkomens tussen bedrijven in deze sectoren verschillen aanzienlijk. Daarentegen is de melkveehouderij vanwege de gunstige exportmogelijkheden – in combinatie met de naderende afschaffing van het melkquotum – optimistisch gestemd.
4. De mate van grondgebondenheid. Primaire ondernemers in de melkveehouderij en de akkerbouwketen bezitten vaak grote stukken grond, terwijl het grondbezit in de glastuinbouw en intensieve veehouderij beperkter is. Grond speelt onder andere een rol in de vermogenspositie van bedrijven. Hoewel de grondprijzen fluctueren, is

<sup>30</sup> Van der Meer en Jager (2013) - [Rendement eigen vermogen in land- en tuinbouw steunt op herwaardering grond](#)  
<sup>31</sup> CBS (2013) - [Statline](#)



de agrarische grondprijs de afgelopen decennia trendmatig gestegen. De afgelopen acht jaar bedroeg de stijging ongeveer 75%<sup>32</sup>.

In tekstbox 1 hebben we ter illustratie twee voorbeelden van ketenstructuren in het agrocomplex verder uitgewerkt.

Tekstbox 1: Verschillen tussen ketens: twee voorbeelden

#### *Melkveeketen*

De *melkveeketen* is compact, in principe vindt het hele proces van de primaire productie plaats binnen het melkveehouderijbedrijf. Het hoofddoel is melkproductie. Een groot deel van de boeren zorgt ook zelf voor de vervanging van de eigen veestapel door eigen opfok; het merendeel van de vaarskalveren wordt hiervoor benut. Een klein deel van de vaarskalveren is, samen met een groot deel van de stierkalveren, bestemd voor de (kalfs)vleesproductie. Het melkveebedrijf vormt dus tevens de eerste ketenschakel in de kalfsvleesproductie. Een klein deel van de melkveebedrijven besteedt de opfok van het jongvee uit aan een gespecialiseerd *jongvee-opfokbedrijf*. Een klein deel van de jaarlijks geboren kalveren wordt als hoogwaardige drachtige fokdieren geëxporteerd naar andere landen, zowel binnen als buiten de Europese Unie.

Rauwe melk wordt rechtstreeks geleverd aan de *zuivelindustrie* voor verdere bewerking en deze levert vervolgens door aan de retail. We beschouwen de keten tot en met de retail waarmee ook de consument (en burger) in beeld komt. *De melkveehouderij is (grotendeels) grondgebonden*, dat wil zeggen dat het ruwvoer voor de dieren op het bij het bedrijf behorende grond wordt geteeld en de mest (grotendeels) op het eigen bedrijf kan worden aangewend. De melkveehouderij 'gebruikt' echter ook een aanzienlijke oppervlakte grond in het buitenland via de geïmporteerde mengvoergrondstoffen die circa 1/3 van het totale rantsoen van de melkveestapel uitmaken.

De met de melkveehouderij- en zuivelketen verbonden *agribusiness* bestaat uit de veevoeder- en kunstmestindustrie, de dienstverleners (banken, dierenartsen, veeverbetering, accountants), stallenbouwbedrijven, mechanisatiebedrijven en de toeleverende landbouwwerktuigenindustrie en leveranciers van de zuivelindustrie. Melkveehouders hebben veelal een relatie met diverse adviseurs vanuit de agribusiness- en dienstverlenende bedrijven. Deze adviseurs vormen gezamenlijk de erfbetreders van het melkveebedrijf. *Kalfsvlees* is een op zichzelf staande keten, die hier verder buiten beschouwing blijft. Vleesproductie, als gevolg van verkoop van uitstoot uit de melkveehouderij, is een bijproduct in de zuivelketen dat hier wel wordt meegenomen.

Het overgrote deel van de voederbehoefte wordt geteeld op het melkveebedrijf zelf. Daarnaast passen alle bedrijven krachtvoer toe geleverd door de *mengvoederindustrie* om het rantsoen verder te optimaliseren. In de mengvoedersector zijn enkele grote coöperaties actief, zoals FromFarmers en Agrifirm, waarvan de boeren zelf lid en eigenaar zijn. Melkveebedrijven die over onvoldoende ruwvoer beschikken voeren dit van elders aan waarbij de *fouragehandel* een belangrijke rol speelt. De aanwezigheid van de volledige zuivelketen in Nederland is gebaseerd op de primaire sector. Omdat deze concurrerend, innovatief en kennisintensief is, zijn er ook zeer betekenisvolle andere schakels van de keten die zich behalve nationaal ook internationaal manifesteren (bijvoorbeeld de zuivelindustrie, veevoederindustrie en stallenbouw).

32 Farjon et al. (2013) - [Prijs hoger dan de waarde van landbouwgrond](#)

De veterinaire zorg binnen de melkveehouderij wordt ingevuld door gespecialiseerde *dierenartsen*; er bestaan onder dierenartsen nauwelijks nog eenmanspraktijken. Vrijwel elke dierenartsenpraktijk heeft een rundveespecialisatie.

#### *Varkensketen*

De vleesvarkenshouderij maakt onderdeel uit van de varkensketen. Deze keten bestaat uit verschillende schakels. Belangrijke toeleverende bedrijven zijn de mengvoerindustrie. De mengvoerindustrie is de afgelopen jaren sterk geconcentreerd met twee marktleiders Agrifirm en ForFarmers Hendrix met marktaandelen van respectievelijk 23 en 21 %. De Heus volgt op afstand met 13%. Daarnaast zijn er nog ca. 70 middelgrote en kleine bedrijven met een marktaandeel van 4% of minder.

Ook dierenartsen zijn belangrijk. Bij de *dierenartsenpraktijken* heeft een sterke concentratie plaatsgevonden. In Nederland zijn er 48 Dierenartspraktijken (DAP) die volledig gespecialiseerd zijn op landbouwhuisdieren en vele eenmanszaken. De grotere praktijken hebben diverse gespecialiseerde dierenartsen in dienst).

Ook van belang zijn de stallenbouwers, fokkerijbedrijven, en kunstmatige inseminatie-stations. Daarnaast zijn er banken, stallenbouwers, transportondernemers, voorlichters en handelaren die diensten aanbieden aan de primaire bedrijven maar ook aan andere schakels in de keten. Deze bedrijven leveren aan de opfokbedrijven, zeugenbedrijven, die uiteindelijk weer leveren aan vleesvarkensbedrijven (waar de toeleverende industrie ook aan levert).

De producten van de vleesvarkenbedrijven worden via de logistieke bedrijven geleverd aan de vleeswarenindustrie, de voedingsindustrie, de huisdiervoedselindustrie. Ook de slachtbijproducten en de kadaververwerking zitten op deze plek in de keten. Daarna komt het verwerkte product ofwel bij slagers, supermarkten of out of home verkoop bij consumenten terecht. Ofwel het wordt geëxporteerd in of buiten Europa.

### 3.1.2 *Verschillende duurzaamheidsopgaven*

De verschillende ketens kennen uiteenlopende uitdagingen op het gebied van duurzaamheid. Bij de dierlijke ketens (intensieve veehouderij en de melkveehouderij) gaat het om het beperken van de milieueffecten van dierlijke mest, het verbeteren van het dierenwelzijn, het waarborgen van de voedselveiligheid, het verminderen van het gebruik van antibiotica en het voorkomen van dierziekten. Ook de schaalgrootte van bedrijven in deze sectoren is onderwerp van een maatschappelijke discussie. De uitgangspositie voor de intensieve veehouderij en de melkveehouderij verschilt. Veel melkveehouders wenden mest op hun eigen grond aan. En de dierenwelzijndiscussie wordt voor de intensieve veehouderij scherper gevoerd dan voor de melkveehouderij.

Bij de plantaardige ketens (akkerbouw en de glastuinbouw) is het terugdringen van de schadelijke effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor mens en milieu een belangrijk duurzaamheidsthema. Daarnaast gaat het om het voorkomen van plantziekten, het waarborgen van de voedselveiligheid en het aanwenden van meststoffen. De glastuinbouw werkt hard aan het verminderen van het energieverbruik en het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot.

In de visserij gaat het om het terugdringen van bijvangst, het in stand houden van de natuurlijke omgeving en om voedselveiligheid.

### 3.1.3 *Verschillende beleidsinstrumenten*

De verschillen tussen de sectoren hebben over de jaren heen geleid tot verschillend beleid vanuit zowel de EU als de Nederlandse overheid. In het beleid komt de afweging tussen het doel om het agrocomplex concurrentiekrachtig te laten zijn en de andere doelen (met name duurzaamheid) naar voren. Beide aspecten hebben geleid tot een scala aan instrumenten. Hieronder worden de verschillen in beleid geïllustreerd aan de hand van voorbeelden uit de sectoren die in de sectoranalyses (bijlage 2) zijn beschreven.

#### *Intensieve veehouderij*

De intensieve veehouderij heeft te maken met grote inkomensverschillen tussen bedrijven, een toenemende maatschappelijke aandacht voor dierenwelzijn en schaalgrootte, uitbraken van dierziekten, toenemende aandacht voor volksgezondheidsaspecten (o.a. fijnstof en antibiotica), en zware Europese eisen op het gebied van milieu.

Op vrijwel alle terreinen is er sprake van (Europese) wet en regelgeving die nationaal verder wordt ingevuld: voedselveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid, en milieu. De intensieve veehouderij wordt qua omvang beperkt door een nationaal systeem van dierrechten.

Op fiscaal terrein zijn investeringscategorieën in duurzaamheid opgenomen onder de *VAMIL* en de *MIA*. Daarnaast is er op verschillende terreinen (vooral dierenwelzijn, milieu en diergezondheid) sprake van stimulansen in de vorm van subsidies en garanties. Voorbeelden hiervan zijn de *subsidie integraal duurzame stallen en veehouderijsystemen* (tot 2014), de *Garantstelling Landbouw (+)* en de rijksbijdrage aan het *Diergezondheidsfonds*.

Ook wordt er gebruik gemaakt van convenanten, zoals het *convenant schone en duurzame agrosectoren* (klimaat en mest) en het *mineralenconvenant* (terugdringen fosfaat in dierlijke mest).

#### *Melkveehouderij*

De melkveehouderij heeft eveneens te maken met een toenemende maatschappelijke aandacht voor dierenwelzijn en schaalgrootte, uitbraken van dierziekten, toenemende aandacht voor voedselveiligheid (o.a. antibiotica) en Europese eisen op het gebied van milieu.

Op vrijwel alle terreinen is er sprake van (Europese) wet en regelgeving, welke nationaal verder wordt ingevuld: voedselveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid, en milieu. De melkveehouderij wordt Europees in omvang beperkt door het melkquotum en heeft veel baat bij de inkomenssteun uit het GLB.

Op fiscaal terrein zijn regelingen als de landbouwwijziging en de vrijstelling cultuurgrond instrumenten waar het grondgebonden deel van de melkveehouderij gebruik van maakt. Waar het gaat om verduurzaming zijn investeringscategorieën opgenomen onder de *VAMIL* en de *MIA*.

Daarnaast is er op het gebied van dierenwelzijn, milieu en diergezondheid sprake van stimulansen in de vorm van subsidies en garanties. Zo kon de melkveehouderij ook gebruik maken van de *subsidie integraal duurzame stallen en veehouderijsystemen* (tot 2014). Ook maakt de sector gebruik van de *Garantstelling Landbouw* en de rijksbijdrage aan het *Diergezondheidsfonds*.

Met het *Convenant Weidegang* speelt de zuivelketen in op de toegenomen aandacht voor dierenwelzijn en schaalgrootte.

### *Akkerbouw*

De akkerbouw heeft te maken met doelen op het gebied van gewasbescherming en nutriënten. De akkerbouw heeft sterk van het EU beleid geprofiteerd, mede doordat een aantal akkerbouwgewassen voor inkomenssteun in aanmerking kwam. Voor gewasbescherming en nutriënten gelden Europese en nationale regelgeving. Op fiscaal terrein zijn de *landbouwwijziging* en de *vrijstelling cultuurgrond* regelingen instrumenten die bij uitstek op deze grondgebonden sector van toepassing zijn. Daarnaast kunnen akkerbouwbedrijven een beroep doen op subsidies en garanties, zoals de *regeling precisielandbouw* (tot 2014), de premiesubsidie *Brede Weersverzekering* en de *Garantstelling Landbouw*.

### *Glastuinbouw*

De glastuinbouw heeft te maken met maatschappelijke en politieke druk op het gebied van energieverbruik en de CO<sub>2</sub>-uitstoot, gewasbescherming en nutriënten.

Voor de glastuinbouw geldt dat op de bovengenoemde onderdelen zowel Europese als nationale regelgeving van kracht is.

Fiscaal zijn voor de glastuinbouw vooral het *verlaagde energietarief* en het *verlaagde BTW tarief op sierteelt* van belang. De *MIA* en de *VAMIL* bevatten investeringscategorieën voor verduurzaming in de glastuinbouw. Daarnaast bestaan er subsidies, zoals de *Investeringsregeling Energiebesparing (IRE)* en de *Marktintroductie energie-innovaties glastuinbouw (MEI)*, en garanties, zoals de *Garantstelling Landbouw*, om de sector te stimuleren te verduurzamen.

### *Visserij*

De visserij is een sector waarvan de ontwikkelingen voor een groot deel Europees worden gestuurd. De sector heeft te maken met eisen op het gebied van biodiversiteit, natuur en het behoud van bestanden.

De EU voert een stringent bestandsbeheer, via een quotumsysteem. Nationaal heeft de overheid in het verleden saneringsbeleid gevoerd (2007 verkleining kottervloot). Het beleid is nu omgezet naar transitie richting verduurzaming. Dit gebeurt onder andere door middel van subsidieregelingen.

#### 3.1.4 *Publiek debat leidt tot gedetailleerd en specifiek beleid*

Het agrocomplex ligt onder een maatschappelijk vergrootglas. Naast de officiële beleidsdoelen spelen ook andere factoren een rol in het agrobeleid. Er is veel emotie bij de beleidsopgaven in het agrocomplex. Het publieke debat gaat over steeds wisselende onderwerpen. In de afgelopen jaren werd het debat beheerst door uiteenlopende onderwerpen als de EHEC-bacterie, dierenwelzijn, circusdieren, megastallen, fijnstof, antibioticagebruik in de veehouderij, bijensterfte en verdienmodellen voor de agrosector.

De overheid lijkt in reactie hierop veel maatschappelijke actoren te accommoderen met specifiek beleid. Er waren de afgelopen jaren uiteenlopende kleine rijksbijdragen ("opdrachten") en subsidieregelingen. Voorbeelden zijn de regelingen *Netten voor uitloop pluimvee* in reactie op de dreiging van Aviaire Influenza (2012), *Sneeuwdrugschade boomkwekerij* in reactie op omvangrijke schades in de boomkwekerij als gevolg van extreme sneeuwval (2005) en de *compensatieregeling aalvisserij* in reactie op het palingvangstverbod (2010). Met dit instrumentarium gaan relatief hoge uitvoeringskosten gepaard. De aandacht voor incidenten gaat ten koste van de grote maatschappelijke uitdagingen waar het agrocomplex voor staat.

### **3.2 Rol overheid verandert**

Ondanks de verschillen tussen de deelsectoren en de sturing daarbinnen, zijn er belangrijke gemene delers in het overheidsbeleid.

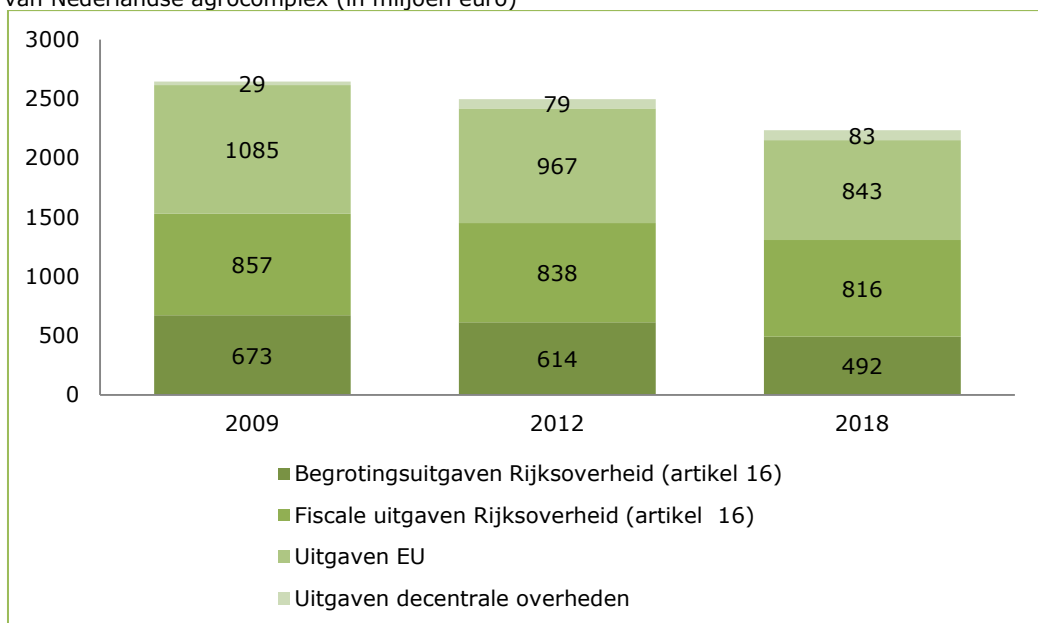
### 3.2.1

#### Grote invloed van overheid

Zoals in de paragraaf 3.1.4 blijkt, is de invloed van de overheid op het agrocomplex in verhouding tot andere economische sectoren groot. De (Europese) overheid stelt veel eisen aan het agrocomplex - bijvoorbeeld op het gebied van milieu en dierenwelzijn -, die met name in de primaire sector leiden tot een hoge regeldichtheid.

De invloed van de overheid op de prestaties van (met name primaire) bedrijven in de sector is fors. De verschillende overheden beïnvloeden de prestaties onder andere via handelsbeperkende maatregelen en financiële instrumenten (EU-toeslagen en heffingen, subsidies en fiscale voorzieningen).

Figuur 3: Overzicht budgettair beslag rijksoverheid, EU en decentrale overheden ten behoeve van Nederlandse agrocomplex (in miljoen euro)



Het geheel aan uitgaven en fiscale faciliteiten van deze drie overheidslagen gezamenlijk bedroeg in 2012 2,5 miljard euro<sup>33</sup>. Het budgettaire beslag slinkt: tussen 2009 en 2012 gaat het om een afname van 6%, en naar verwachting neemt dit bedrag tussen 2012 en 2018 verder af met 11%.

Een belangrijke oorzaak van de afname van het budgettaire beslag is een daling van de uitgaven uit de eerste pijler van het GLB. Daarbij geldt dat EU-uitgaven nog exclusief middelen voor markt- en prijsbeleid zijn, maar dat deze in het huidige GLB tot een vangnet afgebouwd zijn en de exportrestituties sinds de zomer van 2013 naar nul zijn teruggebracht. De daling van het budgettaire beslag van de fiscale faciliteiten wordt veroorzaakt door de afschaffing van de *tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen (rode diesel)*. De daling van de begrotingsuitgaven wordt vooral veroorzaakt door een afname van de uitgaven aan het opdrachtenbudget voor kennis, en door een afname van de subsidies.

### 3.2.2

#### Rol nationale overheid verandert

De invloed van de (nationale) overheid is in de afgelopen jaren afgenomen. De veranderde rol hangt samen met de veranderende maatschappij. NGO's nemen steeds meer initiatief om woorden te geven aan de veranderende voorkeur van burgers en consumenten. NGO's richten daarbij hun pijlen vooral op het

<sup>33</sup> Dit bedrag is het geheel van de uitgaven van de EU, de Rijksoverheid en de decentrale overheden die genoemd zijn in hoofdstuk 2.

bedrijfsleven, dat meer werk maakt van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De overheid creëert institutionele randvoorwaarden voor goed functionerende markten, maar grijpt zelf minder in.

De overheid werkt veel samen met andere partijen om haar doelen te verwezenlijken, zoals op het vlak van bijvoorbeeld keuringen op productkwaliteit en plant- en dierziekten. Een ander voorbeeld is het topsectorenbeleid, waarbij richting en onderzoeksprogrammering afgestemd worden met het bedrijfsleven en kennisinstellingen.

De faciliterende overheid laat meer aan stakeholders over om zelf oplossingen op het gebied van verduurzaming aan te dragen. Voorbeelden zijn afspraken om castratie bij varkens te stoppen (Verklaring van Noordwijk) en het plan om op termijn te stoppen met staartcouperen bij varkens (Verklaring van Dalfsen). Andere instrumenten zijn convenanten. Een voorbeeld is het convenant CO<sub>2</sub>-emissieruimte glastuinbouw. Daarbij heeft de overheid wel een stok achter de deur: de overheid dreigt maatregelen te nemen als de stakeholders er zelf niet uitkomen.

Decentrale overheden hebben meer bevoegdheden gekregen. Provincies maken het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, landinrichting en natuurbeleid<sup>34</sup>. In het decentralisatieakkoord is in september 2011 bijvoorbeeld afgesproken dat de reconstructie van de intensieve veehouderij in zandgebieden geen taak meer is van de Rijksoverheid<sup>35</sup>. Met het nieuwe GLB krijgen de provincies ook meer regie over de besteding van middelen in de tweede pijler.

### 3.2.3

#### *Ontwikkelingen bij stakeholders*

Sommige stakeholders hebben kritiek op de mate waarin het Rijk richting geeft bij afbakening van de ontwikkelruimte voor de land- en tuinbouw<sup>36</sup>. De landbouw- en visserijsector missen regie van de overheid bij de vraag welke toekomst de landbouw en visserij in Nederland hebben; bedrijven zijn onderling verdeeld. Milieuorganisaties hebben het gevoel dat de overheid zich te veel terugtrekt en verantwoordelijkheid ontloopt door de bal bij consumenten en NGO's neer te leggen.

Over de hele primaire sector gezien, neemt (mede door overheidsbeleid) de mate van geïnstitutionaliseerde samenwerking af. Nadat begin jaren '90 het Landbouwschap is opgeheven, worden ook de productschappen opgeheven. In sommige sectoren bestaan geen sterke marktpartijen die bijvoorbeeld de verduurzaming van de keten op zich nemen. Het gebrek aan regie bij bedrijven maakt het voor de overheid lastig om zaken met een sector te doen.

Maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot andere productvoorkeuren van de consument. Als gevolg hiervan nemen retailers steeds vaker producten in hun assortiment op die zich onderscheiden door keurmerken en verwijzingen naar alternatieve productiemethoden. Er ontstaan nieuwe typen relaties in de keten: retailers maken via certificeringsschema's en contracten afspraken met hun leveranciers op het gebied van dierwelzijn en milieu. Marktvraag naar duurzame producten vertaalt zich door naar de primaire sector. Bedrijven in de intensieve veehouderij werken bijvoorbeeld samen met NGO's en supermarkten aan concepten als het Beter Leven-keurmerk, de Kip en het Varken van Morgen en Keten Duurzaam Varkensvlees. Ook bij veel bedrijven in de voedselverwerkende industrie is verduurzaming van de productie onderdeel geworden van de bedrijfsstrategie<sup>37</sup>.

34 RLI (2013) – [Ruimte voor de duurzame landbouw](#)

35 LEI Wageningen UR (2013) – [Landbouw-Economisch Bericht 2013](#)

36 RLI (2013) – [Ruimte voor de duurzame landbouw](#)

37 PBL (2013) – [Macht van het menu](#)

## 3.2.4

*Ondersteuning draagt niet optimaal bij aan de beleidsdoelstellingen*

Onder invloed van de veranderingen in de samenleving en in de markt is de overheid zich de afgelopen jaren meer gaan richten op de gehele keten bij het verwezenlijken van maatschappelijke doelen. In de praktijk blijkt dat het beleid ten behoeve van de concurrentiekracht zich vooral richt op de primaire sector. De bedrijfstoelagen komen terecht bij primaire bedrijven. Ook heeft met name de primaire sector baat bij de fiscale faciliteiten van artikel 16. Ondanks dat verduurzaming en marktorientatie een meer centrale rol hebben gekregen in het beleid, bestaat een omvangrijk deel van de financiële ondersteuning nog uit (in meer of mindere mate) ongerichte steun.

De bedrijfstoelagen zijn daar een belangrijk voorbeeld van. De bedrijfstoelagen hadden als doel om prijsdalingen te compenseren. In lijn met de Nederlandse inzet, zijn verduurzaming van de voedselproductie, ondernemerschap en marktorientatie in het huidige GLB meer centraal komen te staan. Toch blijft het bij de bedrijfstoelagen de vraag of de generieke directe betalingen nog voldoen aan de huidige maatschappelijke behoeften. Hierbij moet worden aangetekend dat in de EU – met 28 lidstaten – de invloed van Nederland grenzen kent.

De fiscale faciliteiten in artikel 16 zijn langer bestaande regelingen waarmee de sector bekend is en die over het algemeen weinig problemen in de uitvoering met zich mee brengen. Daar staat tegenover dat de regelingen niet allemaal optimaal bijdragen aan de gestelde beleidsdoelstellingen. Primaire ondernemers komen er voor in aanmerking, ongeacht hun productiewijze en ongeacht hun economische potentie. Aan de ene kant is het verleidelijk om de regelingen voort te zetten, omdat de consequenties van aanpassing groot kunnen zijn voor bedrijven die er baat bij hebben. Aan de andere kant: de bijdrage aan de doelstellingen die de overheid beoogt is bij enkele regelingen in mindere mate duidelijk. Afhankelijk van de koers die de overheid wil varen, kan het goed zijn om een discussie te voeren over of deze fiscaal middelen meer gericht ingezet kunnen worden. In het hoofdstuk 4 (*Aanbevelingen en varianten*) gaan we daar verder op in.

## 3.2.5

*Nederlands beleid in internationaal perspectief: Gelijk speelveld*

Onderdeel van de taakopdracht van dit IBO is om rekening te houden met het gelijke speelveld voor ondernemingen binnen Europa (*level playing field*). Een praktische invulling van het begrip is niet eenvoudig. Dit komt onder andere omdat producenten in verschillende landen met een veelheid van eigen nationale wetgeving te maken hebben. De nationale overheid en de EU interveniëren zowel met generieke maatregelen (infrastructuur, het onderwijs, etc.) en direct op de sector gerichte interventies (subsidies, regelgeving, fiscale maatregelen, etc.). Het zijn de interventies die tot de categorie *sectorgerichte interventies* behoren, die dikwijls aanleiding zijn voor discussies over speelveldongelijkheden en (on-)eerlijke concurrentie.

De 'overall' speelveldeffecten van het uiteenlopende beleid zijn in Frankrijk, Denemarken, Duitsland, Groot-Brittannië en Polen niet heel groot<sup>38</sup>. In de meeste gevallen lijken de effecten op de relatieve concurrentieposities nogal bescheiden. Op zichzelf is dit niet verrassend. De referentielanden zijn allen lid van de EU, ze hebben dus met eenzelfde beleid te maken. Dit beleid laat de lidstaten niet veel ruimte voor een eigen weg. Verder geldt dat de EU op haar beurt weer gebonden is aan afspraken die in WTO-verband zijn gemaakt. Ook deze afspraken laten steeds minder ruimte voor gerichte, speelveld beïnvloedende, steun aan de landbouw.

Zo er al sprake is van speelveldeffecten, dan zijn deze voor de Nederlandse agrosector meer negatief dan positief. Bedrijven uit andere EU-lidstaten hebben

<sup>38</sup> In het kader van dit IBO heeft het Landbouw Economisch Instituut (LEI) onderzoek gedaan naar het gelijke speelveld. Daarbij heeft het instituut het Nederlandse beleid op elf thema's vergeleken met het beleid. Het hele rapport is te vinden in bijlage 11.

verhoudingsgewijs meer baat bij het GLB en hebben minder te maken met energiebelastingen. De beleidsvelden die voor de Nederlandse agrosector licht positief uitpakken zijn bepaalde fiscale maatregelen (boekwinsten op cultuurgrond, overdracht van cultuurgrond) en de handelsbevordering.

Een speelveldnadeel of -voordeel in de sector betekent overigens niet noodzakelijk dat de maatschappelijke welvaart als geheel negatief/positief wordt beïnvloed. Maatregelen gericht op het gelijker maken van het speelveld kunnen namelijk per saldo ook welvaartsverminderend uitpakken.

### 3.3 Effecten van het gevoerde beleid

In deze paragraaf gaan we in op de effecten van het gevoerde beleid. Daarbij richten we ons op de belangrijke elementen van het beleid.

#### 3.3.1 Effectiviteit subsidies en garanties

De effectiviteit van bedrijfsstimulerende maatregelen is in de afgelopen jaren beperkt geëvalueerd. Van de meer dan 30 subsidieregelingen zijn tussen 2007 en 2013 vijf regelingen geëvalueerd. De evaluaties zijn extern uitgevoerd. In tabel 21 staan de belangrijkste uitkomsten uit deze evaluaties.

Tabel 21: overzicht evaluaties van subsidies

| Subsidieregeling  | Belangrijkste uitkomsten van de evaluatie   |
|---|---|
| <i>Investeringsregeling Jonge Agrariërs</i> <sup>39</sup> | De evaluatie geeft aan dat de regeling bijdraagt aan een versnelde aanpak en uitvoering van investeringsprojecten van jonge agrariërs, die na bedrijfsovername financieringsproblemen kennen. Aanbevelingen uit de evaluatie hebben onder andere betrekking op de voorwaarden van de regeling en de begeleiding van de ondernemers. |
| <i>Regeling praktijknetwerken</i> <sup>40</sup>           | De regeling stimuleert agrarische ondernemers om kennis uit te wisselen. De evaluatie noemt de regeling een succes omdat deze bereikt wat het beoogt: het verbindt agrariërs via netwerken.   |
| <i>Samenwerking bij Innovatie</i> <sup>41</sup>           | De regeling vergoedt een deel van de kosten en investeringen die kennisuitwisseling met zich mee brengen. De evaluatie noemt de regeling een effectief instrument.  |
| <i>Regeling integraal duurzame stallen</i> <sup>42</sup>  | De regeling compenseert ondernemers die innovatieve investeringen doen op het gebied van dierenwelzijn, milieu, diergezondheid en arbeidsomstandigheden. Volgens de evaluatie draagt de subsidie bij aan deze doelen, is de bekendheid van de IDSH vrij goed en het draagvlak voor de regeling groot.                               |
| <i>Marktintroductie en innovatie (MEI)</i> <sup>43</sup>  | De regeling compenseert een deel van het risico dat bij de vroege marktintroductie van innovatieve energiesystemen komt kijken. De evaluatie doet aanbevelingen op het gebied van het type innovaties dat de regeling ondersteunt, de relatie tot aanpalend beleid en de monitoring.  |

Voor vijf andere regelingen staat in 2014 een evaluatie gepland.

39 Bureau Bartels (2011) - [Evaluatie subsidieregeling jonge landbouwers](#)

40 LEI Wageningen UR (2013) - [Leren in een praktijknetwerk](#)

41 LEI Wageningen UR (2012) - [Effectevaluatie regeling Samenwerking bij Innovatie](#)

42 Bureau Bartels (2012) - [Evaluatie investeringsregeling integraal duurzame stal- en houderijsystemen \(IDSH\)](#)

43 ECN (2012) - [Evaluatie van de MEI-regeling](#)



### 3.3.2 Effectiviteit fiscale faciliteiten

Een aantal fiscale faciliteiten is in 2007 en 2008 voor het laatst geëvalueerd. De evaluaties geven een wisselend beeld over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verschillende fiscale faciliteiten. Het LEI Wageningen UR heeft de werking en effecten in het kader van dit IBO opnieuw in kaart gebracht. Onderstaande beschrijving van de effectiviteit is een verkorte weergave van de uitkomsten van de beschikbare evaluaties en de analyse van het LEI Wageningen UR.

Tabel 22: kennis over effecten fiscale maatregelen

| Fiscale faciliteit  | Effecten  |
|---|---|
| <i>Verlaagd tarief glastuinbouw in de energiebelasting</i>                          | Een "korting" op de energiebelasting kan de stimulans voor de glastuinbouw wegnemen om te innoveren in CO <sub>2</sub> - en energiereductie. Om de glastuinbouw hier toch tot te motiveren is een convenant afgesloten met de glastuinbouw en in 2010 het CO <sub>2</sub> kostenvereveningssysteem. Deze tegenprestatie was ook een nadrukkelijke eis van de Europese Commissie.  |
| <i>Verlaagd tarief sierteelt in de omzetbelasting<sup>44</sup></i>                  | De vraag naar sierteeltproducten wordt gestimuleerd door het verlaagd tarief sierteelt, omdat deze gevoelig is voor veranderingen in consumentenprijs. Gelet op de grote exportoriëntatie van de sierteeltsector, is echter de betekenis van de Nederlandse btw-regeling voor de sector beperkt. Het effect is veel groter indien een overgang van een verlaagd btw-tarief naar het normale btw-tarief voor sierteeltproducten navolging krijgt in het buitenland. Per saldo creëert het verlaagd tarief sierteelt additionele banen in de sector en additionele omzet.   |
| <i>Landbouwregeling in de omzetbelasting<sup>45</sup></i>                           | Het gebruik van de btw-landbouwregeling in Nederland is in de loop der tijd sterk afgenomen. De argumenten voor de introductie van de regeling hebben voor het grootste deel hun gelding verloren. De bepaling van het doelbereik is daardoor achterhaald. Voor veel landbouwers die van de regeling gebruikmaken, zou het bijhouden van een btw-administratie niet of nauwelijks problemen opleveren. De btw-landbouwregeling levert relatief weinig jurisprudentie op, is kosteneffectief en wordt vanwege de beperkte administratieve lastendruk door de gebruikers sterk gewaardeerd.   |
| <i>Landbouwvrijstelling in de inkomsten- en vennootschapsbelasting<sup>46</sup></i> | De oorspronkelijke rechtvaardigingsgrond van de landbouwvrijstelling is met de introductie van de Wet op de inkomstenbelasting 2001 komen te vervallen. Het LEI concludeerde in de evaluatie uit 2007 dat deze vrijstelling zou kunnen worden afgeschaft. Zeker gezien de alternatieven die er zijn om onder meer een soepele bedrijfsoverdracht mogelijk te maken. Voor stakende ondernemers wordt de landbouwvrijstelling nog steeds van groot belang geacht voor hun oudedagsvoorziening. Wat betreft de opbouw van de oudedagsvoorziening wijkt de agrarische sector echter niet wezenlijk af van een aantal andere sectoren. Het kabinet heeft in 2008 echter besloten om de vrijstelling te handhaven onder andere vanwege het belang van de vrijstelling voor de bedrijfsopvolging en bedrijfsverplaatsing en het belang van de vrijstelling voor de oudedagsvoorziening bij |

44 LEI Wageningen UR (2007) - [Beleidsevaluatie btw-regeling sierteeltproducten](#),

45 LEI Wageningen UR (2007) - [Evaluatie van de landbouwregeling in de omzetbelasting](#)

46 LEI Wageningen UR (2007) - [Evaluatie landbouwvrijstelling](#)

|   |   |
|---|---|
|   | bedrijfsbeëindiging.  |
| <i>Vrijstelling cultuurgrond in de overdrachtsbelasting</i> <sup>47</sup> | De vrijstellingen in de overdrachtsbelasting (voorlopers van de huidige vrijstelling cultuurgrond) hebben een duidelijke bijdrage geleverd aan de verbetering van de landbouwstructuur en waren een welkome financieringsverlichting voor de sector. Per 1 januari 2007 is een algemene vrijstelling voor bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond ingevoerd. Ook deze wordt als positief ervaren, en ten opzichte van de oude vrijstellingen zijn de administratieve lasten voor sector verminderd. |

### 3.3.3 *Effectiviteit kennis- en innovatiebeleid*

De basisgedachte is dat investeringen in onderzoek kennis vermeerderen en dat toegepaste kennis vervolgens leidt tot hogere of meer duurzame productie<sup>48</sup>. Dat verband wordt wetenschappelijk onderkend: er bestaat een sterke associatie tussen uitgaven aan R&D en de agrarische productiviteitsstijgingen<sup>49</sup>. Er zit wel een vertraging tussen investeringen en het resultaat op de productie.

Bezien naar het percentage bedrijven dat nieuwe of sterk verbeterde producten op de markt heeft gebracht, is Nederland in Europa met Denemarken koploper. Nederland scoort ook hoog op het aantal patenten. Tegelijkertijd is een groot deel van de sector niet zo innovatief als de patentcijfers in eerste instantie doen vermoeden. Met name kleinere bedrijven hebben vaak geen eigen R&D en doen minder aan innovatie<sup>50</sup>.

Innovatie is meer dan alleen technologische ontwikkeling en patentaanvragen. Sociale innovaties zijn moeilijk meetbaar en voor de Nederlandse diensteneconomie van groot belang. Bovendien ontwikkelen kennis en daar uit voortvloeiende innovaties zich in samenhang met marktvrage, private R&D, fundamenteel onderzoek en onderwijs. Daar komt bij dat de effecten van onderzoek pas op langere termijn zichtbaar worden. De baten van het toegepaste kennis- en innovatiebeleid zijn als gevolg van deze redenen lastig hard te maken. Toch is er ruimte om de inspanningen van het kennisbeleid beter te monitoren.

### 3.3.4 *Effectiviteit NVWA*

Op het vlak van de voedselveiligheid- en voedselkwaliteit is de kwetsbaarheid van het verminderen van de overheidsinvloed naar voren gekomen. Het systeem van toezicht staat onder druk.

De NVWA is onder meer verantwoordelijk voor vee- en vleeskeuring en toezicht op naleving van de wetgeving. Het bedrijfsleven betaalt via retributies<sup>51</sup> zelf voor de controles: het uitgangspunt is dat de kosten die de NVWA maakt, kostendekkend bij het bedrijfsleven in rekening worden gebracht. Naast de controles door de NVWA vinden er ook private controles plaats. De veeketen hanteert zelf kwaliteitssystemen waarin het normen stelt en bedrijven controleert. Deze kwaliteitssystemen – mits door de NVWA goedgekeurd - hebben invloed op de controles van de NVWA.

Recente incidenten in de dierlijke keten maken duidelijk dat verantwoordelijkheid die de overheid aan andere partijen laat, niet vanzelfsprekend door deze partijen wordt opgepakt. De *Onderzoeksraad voor veiligheid* constateert<sup>52</sup> dat de capaciteit van

47 LEI Wageningen UR (2008) - [Evaluatie van vrijstellingen voor de landbouw in de overdrachtsbelasting](#)

48 LEI Wageningen UR (2013) - [Landbouw-Economisch Bericht 2013](#)

49 Alston, Babcock and Pardey (2010) - [The Shifting Patterns of Agricultural Production and Productivity Worldwide](#)

50 LEI Wageningen UR (2011) - [Landbouw-Economisch Bericht 2011](#)

51 Het gaat hier alleen om het beleid van de oude RVV (Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, het werk van de oude AID (algemene inspectiedienst) wordt niet door retributies gefinancierd.

52 Onderzoeksraad voor veiligheid (2014) - [Risico's in de vleesketen](#)

publiek toezicht de afgelopen tien jaar sterk is teruggebracht om de kosten voor de overheid en het bedrijfsleven te verlagen. De aanname dat bedrijfsleven deze verantwoordelijkheid op zich zou nemen is niet uitgekomen. Volgens de onderzoeksraad is de vleessector niet geschikt gebleken voor verregaande private regulering. De onderzoeksraad vermoedt dat bedrijven aan het begin van de keten minder gemotiveerd zijn misstanden aan te pakken, doordat ze niet rechtstreeks met gevolgen in aanraking komen. De verleiding bij deze bedrijven om de regels niet na te leven of zelfs te frauderen is groot, doordat de verdiensten hoog zijn, de pakkans klein is en de straffen laag zijn.

### 3.3.5 *Effectiviteit Dienst Regelingen (tegenwoordig RVO.nl)*

Naar aanleiding van een toezegging van Staatssecretaris Bleker aan de Tweede Kamer heeft *Blauw en Korff* een verbeterplan voor Dienst Regelingen (DR) opgesteld. In het rapport 'DR tot uw dienst'<sup>53</sup> signaleren de adviseurs onvrede bij stakeholders van DR op het gebied van tijdigheid van betalingen en behandeling, proportionaliteit van sancties en communicatie.

Naar aanleiding van dit rapport heeft DR het verbeteringstraject ingezet. DR heeft in 2012 de afhandeltijd van bezwaarschriften verkort, het proces van uitbetaling van de bedrijfstoelagen verbeterd, en de gecombineerde opgave (gegevens voor landbouwtelling, mestwetgeving en aanvraag bedrijfstoelagen en subsidies) gedigitaliseerd en verkleind. Op het gebied van de tijdigheid van betalingen zijn de eerste resultaten zichtbaar: het aantal op tijd uitbetaalde bedrijfstoelagen is in 2013 verbeterd ten opzichte van 2012.

### 3.3.6 *Effectiviteit milieubeleid*

Op de wat langere termijn bezien is er duidelijk sprake van een verlaging van de milieudruk van de Nederlandse land- en tuinbouw, zeker gezien de stijging van de productie. Op de kortere termijn is het beeld voor de verschillende thema's wisselend<sup>54</sup>. De uitstoot van broeikasgassen, de uitstoot van ammoniak en het gebruik van antibiotica zijn gedaald. De overschotten fosfaat en stikstof in dierlijke mest zijn vrijwel stabiel. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen schommelt de laatste jaren, nadat het gebruik tot de eeuwwisseling sterk was afgenomen.

Gegeven de eisen die de overheid aan de land- en tuinbouw stelt, lijkt het gevoerde beleid een belangrijke bijdrage te hebben geleverd aan de ontwikkelingen op het gebied van milieu- en dierenwelzijn. De eerste stap is gezet.

### 3.3.7 *(on)mogelijkheden om effectiviteit van beleid te bepalen*

Op basis van de beperkte hoeveelheid aan feiten over de effectiviteit van het beleid is het voor de werkgroep niet goed mogelijk om de effectiviteit vast te stellen. Er worden weinig (brede) beleidsevaluaties uitgevoerd. Het ontbreken van deze gegevens brengt het gevaar met zich mee dat incidenten en druk van buiten bepalend worden voor de beleidsontwikkelingen.

De Algemene Rekenkamer stelde in 2012 dat rijksbreed de kwantiteit en kwaliteit van evaluaties vergroot dient te worden. Het ministerie van Economische Zaken heeft sindsdien verbetermaatregelen getroffen. Er is een dekkende programmering van effectevaluaties (gerealiseerd in evaluatiebijlage begroting 2013). Een externe commissie heeft systematisch methoden verkend om effecten kwantitatief te meten (Commissie Theeuwes, "Durf te meten - Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting", eind 2012 aangeboden aan de Tweede Kamer). Maar daarvan konden bij dit onderzoek nog maar beperkt de vruchten worden geplukt.

53 Blauw en Korff (2011) – [DR tot uw dienst](#)

54 LEI Wageningen UR (2013) – [Landbouw-Economisch Bericht 2013](#)

Naast het ontbreken van voldoende evaluatiemateriaal zijn de beleidsdoelen en de rol en verantwoordelijkheid van de overheid in onvoldoende mate concreet. Artikel 16.1 zet concurrentiekracht naast duurzaamheid. De nevenschikking maakt het ingewikkeld om een evaluatie uit te voeren van dit artikel. Door de ruime betekenis van beide begrippen scoren veel beleidsmaatregelen op één van deze twee thema's.

### 3.4

#### **Perspectief op de toekomst**

Hoewel veel beleid gericht is op de primaire sector, is het zwaartepunt van het Nederlandse agrocomplex in de afgelopen tien jaar sterker komen te liggen bij de toeleverende industrie, de distributie en de verwerking van producten. De bijdrage van de Nederlandse primaire sector is met 7 miljard euro in absolute termen ten opzichte van de totale keten beperkt (13%).

De afname van het aandeel van de primaire sector in de toegevoegde waarde van de keten heeft verschillende oorzaken, waaronder het feit dat andere partijen in de keten taken uit het productieproces van de primaire sector hebben overgenomen. Technische ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat boeren en tuinders zich hebben omringd met bedrijven die hun van *inputs* en adviezen voorzien. Boeren hebben zich daardoor verder gespecialiseerd in hun *core business*: dieren en planten. Primaire bedrijven en andere bedrijven in de keten zijn met elkaar verweven. De verwevenheid tussen de primaire sector en de rest van de keten is bijvoorbeeld terug te zien in de hechte relaties tussen de intensieve veehouderij en de veevoederindustrie, tussen de melkveehouderij en de zuivelindustrie, en tussen de tuinbouw en de kassenbouwers.

De binnenlandse primaire sector is dus van groter belang voor het Nederlandse agrocomplex dan de directe eigen toegevoegde waarde: ongeveer de helft van de toegevoegde waarde van het agrocomplex is gebaseerd op binnenlandse agrarische grondstoffen<sup>55</sup>.

Hoe de Nederlandse primaire sector op termijn omgaat met de toenemende concurrentie op de wereldmarkt, kan de werkgroep niet te voorspellen. De uitgangspositie is wel goed. De hedendaagse landbouw is kapitaal- en kennisintensief, productiefactoren die in Nederland relatief overvloedig aanwezig zijn. En Nederland heeft een gunstige locatie en goede infrastructuur om agrarische producten bij afnemers te brengen.

Tegelijkertijd zijn economieën continu (en in toenemende mate) aan verandering onderhevig, is grond in Nederland relatief schaars en wordt de groei ruimte voor de agrarische sector voor een belangrijk deel bepaald door maatschappelijke voorkeuren en daar uit voortvloeiende eisen aan de productie.

Bij de vervolgvraag hoe de toekomst van het agrocomplex in Nederland er uit ziet bij stagnatie van de primaire sector, geldt hetzelfde antwoord: ook dat valt voor de werkgroep niet te voorspellen. Ook hier geldt dat de uitgangspositie goed is, dankzij de aanwezigheid van een relatief groot agrocomplex, sterke clusters en een hoog kennisniveau. Of het de Nederlandse toeleverende en verwerkende industrie lukt om zich aan de veranderende marktomstandigheden te blijven aanpassen als de regionale binding met de primaire sector kleiner wordt, valt niet te voorspellen.

De invloed van de overheid op deze ontwikkelingen kent grenzen. Het agrocomplex is in toenemende mate een *open systeem* aan het worden waarvan de interne verschillen op onderdelen groter zijn dan de verschillen met andere economische sectoren. Dit is allesbehalve zorgelijk, maar een logisch gevolg van de gestage integratie van agro-activiteiten in de (inter)nationale economie. Overheidsbeleid om

de agrosector 'bij elkaar te houden' kan contraproductief uitpakken. Los daarvan is het ook de vraag of dat wenselijk is.

## 4 Aanbevelingen en varianten

De werkgroep trekt op basis van de beleidsanalyse de onderstaande conclusies. Deze conclusies leiden tot een aantal aanbevelingen en varianten. De varianten hebben betrekking op een beleidsinhoudelijke koers. De aanbevelingen hebben betrekking op een sturingsfilosofie.

### 4.1 **Beleidsaanbeveling 1 – Actualiseer de integrale visie op het agrocomplex**

De veranderde verhoudingen in het agrocomplex vragen om een robuuste visie ten aanzien van de rol en verantwoordelijkheid van de overheid. De afweging tussen concurrentiekracht en duurzaamheid valt per beleidsthema verschillend uit. Het helpt de landbouw- en visserijsector als de overheid regie voert bij de vraag welke toekomst de sector in Nederland heeft. Milieuorganisaties hebben het gevoel dat de overheid zich te veel terugtrekt en verantwoordelijkheid ontloopt door de bal bij consumenten en NGO's neer te leggen – zonder daar expliciet in te zijn.

Het is van belang om meer en consequenter beleidsevaluaties uit te voeren. Met behulp van de gegevens uit evaluaties kan de overheid beter inspelen op incidenten en maatschappelijke wensen.

De werkgroep geeft de volgende concrete aanbevelingen:

- Actualiseer de integrale visie op het agrocomplex. Geef richting aan waar het agrocomplex zich heen zou moeten ontwikkelen.
- Sla duidelijke piketpalen. Zorg voor een duidelijke rolverdeling. Geef aan waar de overheid van is, en geef daarmee ook aan welke verantwoordelijkheden door andere partijen opgepakt dienen te worden.
- Concretiseer de beleidsdoelen. Geef aan wat verstaan wordt onder verduurzaming en het versterken van de concurrentiekracht en hoe deze zich in de ogen van de overheid tot elkaar verhouden.
- Zorg voor een goede monitoring en voldoende ex-post evaluaties.

### 4.2 **Beleidsaanbeveling 2 - Richt het beleid op de ketens**

De productie van voedsel en sierteelt vindt plaats in ketens. De ketens bestaan onder meer uit de toeleverende industrie, primaire sector, handelaren, distributiebedrijven, dienstverleners, de voedselverwerkende industrie en de retailers.

Onder invloed van de veranderingen in de samenleving en in de markt is de overheid bij het verwezenlijken van maatschappelijke doelen zich de afgelopen jaren meer gaan richten op de gehele keten. De financiële instrumenten van artikel 16 zijn echter nog steeds vooral gericht op de primaire sector.

Het ligt voor de hand om beleid aan te laten grijpen bij het knelpunt. Tegelijkertijd moet de actor waarvan de overheid het handelen wil bijsturen ook daadwerkelijk in staat zijn om het gedrag aan passen.

De ketenpartijen hebben invloed op elkaars speelruimte. Door beleid te richten op spelers met marktmacht, kan de effectiviteit en efficiëntie toenemen. Beleid kan deze doorzettingsmacht benutten.

#### *Diversiteit*

Zoals uit de hoofdstukken 2 en 3 blijkt, bestaan er binnen het agrocomplex veel verschillende ketens. Door het type product dat in de markt wordt gezet, externe omstandigheden, en een verschillend verleden lopen de economische en maatschappelijke uitdagingen tussen de ketens sterk uiteen.

De structuur van de ketens en de machtsverhouding tussen de partijen in de ketens verschilt. Door de diversiteit van de ketens dient per keten en per beleidsdoelstelling te worden nagegaan op welke schakel in de keten het beleid gericht moet worden. Het is belangrijk om de verschillen per keten te onderkennen. In het ene geval kan het beste worden ingezet op bijvoorbeeld kennisontwikkeling in de uitgangsmaterialensector, in het andere geval kan beter worden gestuurd op investeringsbeslissingen in de primaire sector en in weer een ander geval kan het effectiever zijn om afspraken te maken met verwerkers of retail.

*Aanbevelingen:*

De werkgroep heeft de volgende concrete aanbevelingen voor de vormgeving van beleid:

- Formuleer het effect dat in een keten als geheel beoogd wordt.
- Identificeer de spelers in de keten die het meeste invloed hebben op het maatschappelijk resultaat.
- Identificeer welke keuzes, beslissingen of gedrag van deze spelers de overheid met beleid wil beïnvloeden.
- Identificeer de redenen waarom deze actoren het gewenste gedrag niet vanzelf vertonen (weten de partijen het niet, kunnen de partijen het niet of willen de partijen het niet?).
- Bepaal met welk instrument deze spelers het meest efficiënt en effectief kunnen worden beïnvloed.

#### **4.3 Beleidsaanbeveling 3 - Vergroot focus en massa, beperk uitvoeringskosten**

Er is sprake van gedetailleerd en specifiek financieel instrumentarium. Dit komt tot uiting in het aantal verschillende subsidieregelingen en rijksbijdragen (die in de begroting vallen onder het opdrachtenbudget). Met dit instrumentarium gaan relatief hoge uitvoeringskosten gepaard.

Door eerder ingezette beleidswijzigingen neemt in de komende jaren zowel de omvang van het subsidiebudget als het aantal subsidieregelingen voor de primaire land- en tuinbouw sterk af. De afname volgt op een periode waarin er voor de primaire land- en tuinbouw veel verschillende (30+) regelingen waren. De verscheidenheid in de rijksbijdragen blijft echter groot.

Vanuit verschillende perspectieven is het van belang om een herhaling van deze versnippering in de toekomst te voorkomen en de verscheidenheid in rijksbijdragen te verminderen.

Een belangrijk nadeel van kleine subsidieregelingen zijn de uitvoeringskosten; in het algemeen is de overhead naar verhouding groot. Daarnaast is het van belang dat subsidieregelingen consequent en duidelijk zijn. Dit maakt het voor ondernemers eenvoudiger zelfstandig aanvragen in te dienen. Op die manier komen de baten van de subsidies terecht bij de beoogde eindbegunstigden.

Op basis van de ervaringen uit het verleden doet de werkgroep de volgende algemene aanbevelingen, mocht een subsidie wenselijk blijken om een marktfalen bij te sturen:

1. Subsidies dienen "focus en massa" te hebben. Het selectiever inzetten van subsidies voor prangende actuele maatschappelijke thema's, vergroot de kracht van het instrument. De werkgroep adviseert alleen subsidieregelingen met een substantieel programmabudget in te stellen.
2. Door schaalvergroting is de omvang van een gemiddelde bedrijf in de primaire land- en tuinbouw gegroeid naar een omzet van een half miljoen euro. De financiële prikkel voor het bijsturen van een marktfalen moet in goede verhouding staan tot de omvang van het bedrijf. De werkgroep steunt

het hanteren van een ondergrens voor de hoogte van de toe te kennen subsidie.

3. Maak bij aanvang een bewuste afweging over de looptijd van de subsidie en zorg voor periodieke heroverweging van nut en noodzaak van subsidieregelingen. De werkgroep benadrukt het belang van het hanteren van een horizonbepaling – die sinds 2012 van kracht is met de “Aanwijzingen voor subsidieverstrekking”<sup>56</sup>. De werkgroep stelt voor om voortzetting van een subsidie afhankelijk te maken van de uitkomst van de evaluatie. Daarnaast kan overwogen worden om voor artikel 16 de termijn te verkorten van vijf naar drie jaar.
4. Hou bij het opstellen van een regeling rekening met de uitvoeringskosten. Een deel van het subsidieinstrumentarium brengt relatief hoge uitvoeringskosten met zich mee. De hoogte van de uitvoeringskosten hangt in sterke mate samen met de voorwaarden die aan de subsidie gesteld worden. Hoge uitvoeringskosten kunnen de consequentie zijn van een bewust gekozen effectief instrument. Het is wel van belang dat de uitvoeringskosten onderdeel uitmaken van een bewuste afweging bij de overweging voor het invoeren van een subsidieinstrument. De werkgroep adviseert om de uitvoeringskosten expliciet te maken bij de beslissing over een subsidie.

#### 4.4

##### **Beleidsaanbeveling 4 - Bepaal op tijd een afgewogen inzet voor het GLB**

Het huidige GLB loopt tussen 2014 en 2020. De kans dat het huidige GLB tussentijds significant bijgestuurd zal worden via een midterm review is beperkt. Het volgende GLB gaat in na 2020. Al lijkt het GLB na 2020 nog ver weg, het tijdig bepalen van het standpunt voor het GLB vergroot de Nederlandse invloed op het Europese onderhandelingsproces.

De Nederlandse inzet voor de inhoud van het huidige GLB was via een houtskoolschets reeds in 2008 bepaald. In lijn met de Nederlandse inzet, zijn verduurzaming van de voedselproductie, ondernemerschap en markt oriëntatie in het huidige GLB meer centraal komen te staan.

Ook de volgende onderhandeling zal weer gaan over de omvang van het GLB, de inhoudelijke invulling en de verdeling van de middelen onder de lidstaten. Daarbij gaat het over de componenten markt- en prijsbeleid, plattelandsontwikkeling en inkomstenstoelagen.

Het is van belang om een nationale inzet te bepalen die zowel rekening houdt met de belangen van de publieke kosten, de Nederlandse agrosector en de Nederlandse leefomgeving. Inhoudelijk zijn er aspecten waar alle partijen belang bij hebben. Zoals inzet op innovatie en het beperken van de uitvoeringskosten.

Gegeven de tijdspanne van dit IBO en de samenstelling van de werkgroep, heeft de werkgroep er voor gekozen zelf geen specifiek advies over de inhoud van de Nederlandse inzet te geven. Dit IBO scheidt wel denkrichtingen (zie de varianten *verduurzaming* en *inzet op economisch potentieel*) waarbinnen de inhoudelijke inzet volgens de werkgroep zou moeten vallen.

#### 4.5

##### **Beleidsvarianten**

De werkgroep heeft in dit IBO gekeken naar de effectiviteit en efficiency van de financiële maatregelen ten behoeve van het agrocomplex. In hoofdstuk 2 is een korte beschrijving gegeven van de nationale, Europese en fiscale uitgaven in relatie

56 Ministerie van Financien (2012) - Introductie wettelijke horizonbepaling voor subsidieregelingen



tot de doelstellingen van artikel 16. In hoofdstuk 3 is de effectiviteit van deze uitgaven aan bod gekomen.

Het doel van dit IBO is om te komen tot beleidsvarianten voor een toekomstbestendig, samenhangend, en doelmatig agro-instrumentarium. In deze paragraaf presenteren we twee inhoudelijke richtingen waar de overheid versterkt op in kan zetten (beleidsvarianten *verduurzaming* en *versterken economisch potentieel*).

We beginnen deze paragraaf met de ruimte die de fiscale regelingen en de nationale begrotingsuitgaven bieden om deze inhoudelijke beleidsvarianten mee te financieren.

## **4.6 Beleidsvariant 1 - Herprioritering binnen het agrodomein**

### *4.6.1 De fiscale regelingen*

Bij het identificeren in hoeverre de fiscale faciliteiten voor herprioritering in aanmerking komen, heeft de werkgroep verschillende overwegingen. Hieronder zijn deze overwegingen per regeling toegelicht.

#### *Verlaagd tarief energiebelasting in de glastuinbouw*

Glastuinbouwbedrijven zijn relatief kleinschalig, waardoor het degressieve tarief van de energiebelasting relatief ongunstig is voor glastuinbouwers in vergelijking met andere energie-intensieve sectoren (staal, chemie, etc.). De directe compensatie (via directe belastingen) werd bij invoering van de energiebelasting voor de glastuinbouw niet voldoende geacht, daarom is er gekozen voor het verlaagd energietarief.

Het verlaagde tarief energiebelasting draagt bij aan de concurrentiekracht (namelijk: lagere kosten) van de glastuinbouw. Dit leidt echter niet per definitie tot een hogere maatschappelijke welvaart, indien er geen sprake is van positieve externe effecten.

De toegepaste "korting" op de energiebelasting kan de stimulans voor de glastuinbouw wegnemen om te innoveren op het gebied van CO<sub>2</sub>- en energiereductie. Om de glastuinbouw op dit vlak toch te motiveren, zijn met de glastuinbouw een convenant en (in 2010) het CO<sub>2</sub>-kostenvereveningssysteem afgesproken. Deze tegenprestatie was ook een nadrukkelijke eis van de Europese Commissie. De regeling is goed uitvoerbaar en de uitvoeringskosten zijn relatief gering. De uitvoeringslast ligt voornamelijk bij energieleveranciers.

Afschaffing van het verlaagde tarief energiebelasting zal een forse kosten verhoging betekenen voor de glastuinbouwsector.

#### *Verlaagd tarief sierteelt in de omzetbelasting*

Het verlaagd BTW-tarief voor de sierteelt stimuleert de binnenlandse vraag naar sierteeltproducten. Hierdoor vergroot de regeling de omzet, werkgelegenheid en concurrentiepositie van de sierteeltsector. De regeling leidt tot een verandering van relatieve prijzen waardoor een andere allocatie tot stand komt. Anders gezegd: de binnenlandse vraag naar andere producten neemt af. Dat is vanuit welvaartseconomisch perspectief niet optimaal. Daarbij dient overigens te worden opgemerkt dat sierteelt niet de enige productcategorie is waarvoor een verlaagd tarief geldt. Een eventuele heroverweging kan daarom moeilijk los gezien worden van een bredere discussie over de BTW.

Indien Nederland sierteeltproducten onder het algemene BTW-tarief brengt, zal in de Nederlandse sierteeltsector de omzet met 500 miljoen euro afnemen en de werkgelegenheid met 3000 banen dalen. Dit verlies van omzet en werkgelegenheid kan zich, op basis van gewijzigde consumptievoorkeuren, verplaatsen naar andere sectoren.

Indien andere landen in navolging van Nederland sierteeltproducten onder het algemene hogere BTW-tarief brengen (domino-effect), zijn afhankelijk van hoeveel landen volgen- de gevolgen voor de omzet en werkgelegenheid voor de sector substantieel groter. Het staat landen op dit moment echter ook vrij om sierteeltproducten onder het algemene tarief te brengen (zoals recentelijk gebeurd is in Spanje).

#### *Vrijstelling cultuurgrond in de overdrachtsbelasting*

De koper van landbouwgrond is onder voorwaarden vrijgesteld van het betalen van overdrachtsbelasting.

De vrijstelling cultuurgrond leidt tot lagere transactiekosten bij verkoop van grond. Dit bevordert de grondmobiliteit en structuurverbetering in de agrarische sector. Deze effecten leiden tot een betere concurrentiepositie van de agrarische sector. Dit neemt niet weg dat eventuele positieve opbrengsten als gevolg van de structuurverbetering reeds in de grondprijs geïnternaliseerd zijn, en er dus geen duidelijk aanwijsbare externe effecten zijn.

Overdrachtsbelasting grijpt aan op economische transacties en is daardoor een belastingsoort met relatief hoge economische kosten. Het eventueel verhogen van de overdrachtsbelasting op cultuurgronden zou in dat licht niet passen in de ingezette trend om de overdrachtsbelasting te verlagen (overdrachtsbelasting op eigen woning is reeds verlaagd naar 2%). Daar staat tegenover dat bij andere zakelijke transacties wel 6% overdrachtsbelasting moet worden betaald.

Eventueel afschaffen van de vrijstelling voor cultuurgronden kost de gemiddelde agrariër 1.500 euro per jaar<sup>57</sup>. Eventuele afname van grondmobiliteit is niet gekwantificeerd, maar verwacht wordt dat negen van de tien transacties belast zal zijn.

#### *Landbouwregeling in de omzetbelasting*

Landbouwers hebben de keuze om via de landbouwregeling buiten de heffing van de omzetbelasting (BTW) te blijven en geen BTW-administratie bij te houden. Als een landbouwer gebruik maakt van de landbouwregeling, betaalt de ondernemer geen BTW, maar kan hij betaalde BTW ook niet terugvorderen. Dat laatste aspect (het niet terug kunnen vorderen van betaalde BTW) maakt de regeling onaantrekkelijk voor ondernemers die een relatief hoge voordruk hebben, zoals ondernemers die veel investeren.

De landbouwregeling is ingevoerd in een tijd dat landbouwers over het algemeen geen boekhouding bijhielden. Dat is anno 2014 niet meer relevant. Een deel van de ondernemers dat gebruik maakt van de landbouwregeling kan ook gebruik maken van de kleine ondernemersregeling (KOR).

Het gebruik van de landbouwregeling is beperkt en daalt. De voordelen van de landbouwregeling komen ten gunste van bedrijven die weinig investeren. Daarmee is het niet duidelijk wat de bijdrage van deze regeling is aan de overheidsdoelen van artikel 16.

57 LEI Wageningen UR (2014) - Fiscale faciliteiten agrosector. Werking en effecten

Bij afschaffing van de landbouwregeling zullen de administratieve lasten beperkt toenemen. De regeling kent weinig uitvoeringsproblemen. Eventuele problemen doen zich voornamelijk voor in het geval van sfeerovergangen van belast naar vrijgesteld en omgekeerd. Bij eventuele afschaffen van de landbouwregeling zullen de discussies over het toegepaste BTW-tarief van de agrarische toeleveranciers/dienstverleners ook tot het verleden behoren.

#### *Landbouwvrijstelling in de inkomsten- en vennootschapsbelasting*

De reden die aan de landbouwvrijstelling ten grondslag lag is niet meer van toepassing. De bijdrage van de landbouwvrijstelling aan de doelen van artikel 16 lijkt beperkt en niet doelmatig. Het meer gericht inzetten van de middelen die gepaard gaan met de landbouwvrijstelling zal de doelmatigheid van het beleid vergroten.

De landbouwvrijstelling houdt in dat waardeveranderingen van landbouwgronden zijn vrijgesteld van inkomsten- of vennootschapsbelasting. Het oorspronkelijke doel van de landbouwvrijstelling is om de twee typen eigenaren van landbouwgrond (eigenaar die de grond zelf bewerkt en de eigenaar die de grond verpacht) fiscaal gelijk te behandelen. Sinds 2001 geldt deze gelijkheid niet meer: de eigenaar-verpachter betaalt wel belasting, terwijl de grondeigenaar die zelf landbouw bedrijft, aanspraak maakt op de landbouwvrijstelling.

De landbouwvrijstelling vormt een uitzondering op het algemene principe dat alle voor- en nadelen die een ondernemer uit zijn onderneming behaalt onderworpen worden aan de heffing van inkomstenbelasting (de totaalwinstgedachte).

Er zijn andere doelen (waaronder het bevorderen van grondgebruik voor landbouw, de grondmobiliteit en het stimuleren van jonge landbouwondernemers) die deze regeling kunnen rechtvaardigen. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling met betrekking tot deze doelen is niet eenduidig vast te stellen. Mogelijk daalt bij afschaffing van de landbouwvrijstelling de grondmobiliteit, zij het dat deze daling voor de landbouwvrijstelling minder eenduidig is dan voor de vrijstelling in de overdrachtsbelasting. Naar verwachting heeft de afschaffing van de landbouwvrijstelling vrijwel geen effect op de vraag naar grond. Het effect op het aanbod zal naar verwachting groter zijn, doordat potentiële stoppers zullen proberen belastingheffing zo lang mogelijk uit te stellen<sup>58</sup>.

De huidige regeling leidt vaak tot waarderingsdiscussies, omdat het relatieve belang voor de individuele agrariër vrij groot is. Hierdoor is de regeling in de uitvoering vooral bij verkoop van grond arbeidsintensief. Overigens kunnen met behulp van generieke fiscale faciliteiten (bijv. herinvesteringsreserve) eventuele toekomstige waardeinstijgingen ook zonder landbouwvrijstelling (deels) tijdelijk buiten de heffing worden gehouden. Dit is evenwel uitstel van belasting, geen afstel.

Indien tot afschaffing wordt overgegaan, ligt het in de rede om een overgangsregime in te stellen. Met een overgangsregime vallen alleen waardewijzigingen na afschaffing in de winst sfeer. Indien er geen overgangsregime zou worden ingesteld, zijn waardeinstijgingen uit het verleden met terugwerkende kracht alsnog belast. De financiële gevolgen kunnen dan groot zijn voor de individuele agrariër.

*Samenvattend fiscale regelingen in relatie tot beleidsvarianten*

De conclusie van de werkgroep is dat de fiscale faciliteiten ruimte bieden om de doelmatigheid en efficiency van het bestaande beleid te vergroten door een herprioritering van middelen.

Voor een herprioritering komen twee regelingen in aanmerking, namelijk de landbouvvrijstelling in de inkomsten - en vennootschapsbelasting en de landbouwregeling in de BTW. De effectiviteit van deze regelingen is, in het licht van de doelstellingen van artikel 16 - het bewerkstelligen van concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij en voedselketens -, niet direct zichtbaar. Vanuit historisch perspectief zijn beide regelingen goed te verklaren, maar in de loop der tijd blijkt de inzet niet goed te relateren aan de huidige beleidsopgaven.

De budgettaire effecten staan in onderstaande tabel en zijn structureel van aard.

Tabel 23: budgettaire effecten van variant (in miljoen euro)

|                                    | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | structureel |
|------------------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Landbouvvrijstelling <sup>59</sup> | -20        | -40        | -60        | -80        | -370        |
| Landbouwregeling <sup>60</sup>     | -18        | -17        | -17        | -16        | -15         |
| <b>Totaal</b>                      | <b>-38</b> | <b>-57</b> | <b>-77</b> | <b>-96</b> | <b>-385</b> |

## 4.6.2

*De nationale begrotingsuitgaven*

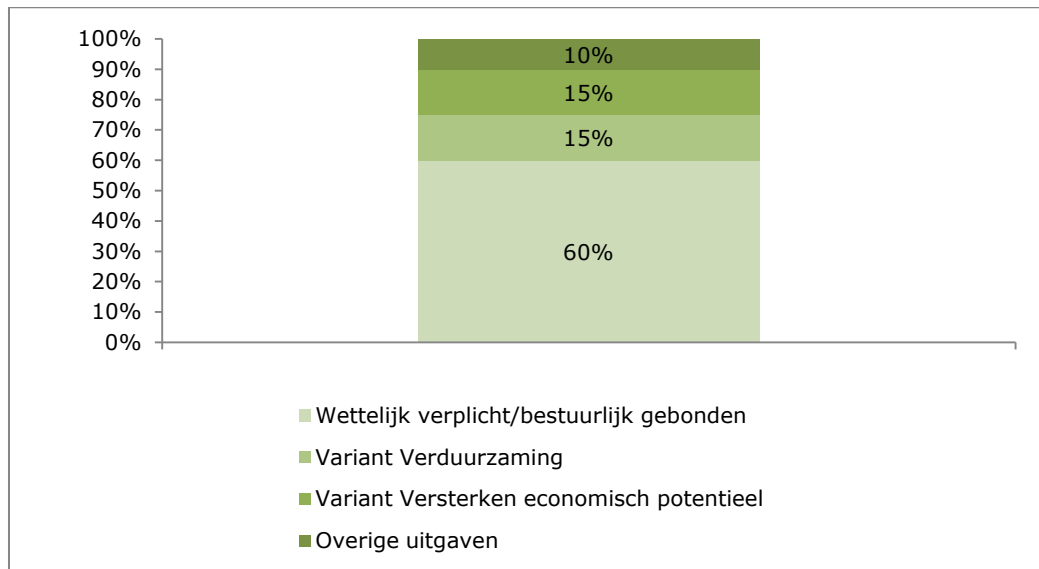
Naast mogelijke dekking uit het afschaffen van fiscale regelingen, kan er ook overwogen worden binnen de huidige begrotingsuitgaven om de beleidsvarianten te bekostigen. Hiertoe heeft de werkgroep geïnventariseerd welk deel van de huidige begrotingsuitgaven reeds op hoofdlijnen in lijn met beide varianten wordt ingezet, en welke ruimte er binnen de begrotingsuitgaven is voor herprioritering. Daarbij is rekening gehouden met bestuurlijke en of wettelijke verplichtingen.

In de onderstaande figuur wordt een beeld geschetst van de speling binnen de begrotingsuitgaven.

Figuur 4: de begrotingsuitgaven van artikel 16 in 2018 verdeeld over de varianten

59 Bij de raming van de budgettaire ruimte is rekening gehouden met een overgangsregeling en een toename van het gebruik van de reguliere fiscale faciliteiten, welke de budgettaire opbrengst van het afschaffen mitigeren. De structurele opbrengst op jaarbasis zal zich naar verwachting pas op (zeer) lange termijn (30 jaar) voordoen.

60 Als afschaffing van de landbouwregeling vergezeld gaat met een overgangsregeling, waarbij regeling in stand blijft voor de huidige gebruikers, zal de geraamde budgettaire opbrengst op korte termijn beperkt zijn en op langere termijn oplopen tot ongeveer € 15 miljoen structureel.



Ruim 60 procent van de begroting bestaat uit wettelijke, bestuurlijke of contractuele verplichtingen die niet op korte termijn kunnen worden ingezet voor één van beide varianten. Belangrijke elementen uit deze categorie zijn de uitgaven aan de *RVO*, de *NVWA* en de *medebewindkosten*. En hoewel deze uitgaven als wettelijk of contractueel verplicht zijn geïnclassificeerd, kunnen ze indirect wel bijdragen aan verduurzaming en aan het *economisch potentieel*. Een deel van de medebewindskosten draagt bijvoorbeeld bij aan het versterken van het *economisch potentieel*.

Van de resterende circa 40 procent, is circa 15 procentpunt bestemd voor maatregelen voor *verduurzaming*, 15 procentpunt voor het *versterken van het economisch potentieel* en 10 procentpunt aan overige zaken. Binnen de categorie *verduurzaming* zijn de financieel grote maatregelen de *bijdrage aan de onderzoekprogrammering*, de *MEI* en de *kennisbasis*; binnen *Versterken van het economisch potentieel* de bijdrage aan Topsectoren, de *kennisbasis* en het *Programma Internationale Agrarische samenwerking*; binnen *overige* de *co-financiering POP (Plattelands Ontwikkeling Programma)*, en *risicomanagement voedselproductie*.

Wanneer exclusief wordt gekozen voor de variant van *Verduurzaming* of voor de variant *Economisch Potentieel* dan zouden de middelen die niet binnen de betreffende categorie vallen, geherprioriteerd kunnen worden. Wanneer de wettelijke en contractuele verplichtingen niet in beschouwing worden genomen, gaat het om circa 25 procent van de begroting. 25 procent van de begroting in 2018 staat gelijk aan circa 125 miljoen euro (1 procent van de begroting in 2018 is ongeveer 5 miljoen euro). Als binnen de begroting geherprioriteerd wordt ten gunste van één beleidsvariant, gaat dit echter wel ten koste van de overige doelstellingen die aan artikel 16 verbonden zijn.

#### 4.6.3

##### Conclusie

Zowel binnen fiscale regelingen als binnen de begrotingsuitgaven zijn er op termijn mogelijkheden om middelen aan te wenden ten gunste van de beleidsvarianten *verduurzaming* en *versterken economisch potentieel*. De afschaffing van de *landbouwregeling* en de *landbouwwijziging* lijken hiertoe de voorkeur te genieten omdat met afschaffing de huidige doelstellingen van artikel 16 niet in het gedrang komen. Het is aan het kabinet om deze fiscale beleidswijzigingen in te passen in een beleidsafweging in de volle breedte van de beleidsterreinen van artikel 16.

## 4.7 **Beleidsvariant 2 - Verduurzaming: een intensiveringsprogramma voor het agrocomplex**

### 4.7.1 *Inleiding*

Zoals uit het rapport blijkt, levert het agrocomplex een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Ook speelt met name de primaire sector een belangrijke rol in het beheer van natuurlijke hulpbronnen, het landschap en biodiversiteit. Tegelijkertijd brengt de productie van de agro-, visserij- en voedselketens negatieve externe effecten met zich mee. Het niet adequaat en tijdig inhaken op de maatschappelijke wensen ten aanzien van duurzaamheid vormt een bedreiging voor het draagvlak voor de primaire sector – en daarmee voor het agrocomplex.

De overheid kan het tempo van de verduurzaming beïnvloeden, onder andere door ondernemers te stimuleren te investeren in duurzame productiemiddelen en/of kennis op het gebied van duurzaamheid te ontwikkelen en te ontsluiten.

Deze maatregelen leveren naast maatschappelijke waardering ook maatschappelijk en economisch rendement op (b.v. biodiversiteit, schone lucht, export van hoogwaardige productiesystemen). Deze variant sluit aan bij adviezen van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), de Commissie Van Doorn en de rapportage van het maatschappelijk debat over megastallen (*Van mega naar beter*) van Hans Alders.

### 4.7.2 *Budgettaire tabel beleidsvariant*

De budgettaire effecten van deze variant staan in onderstaande tabel. De variant kan eventueel alternatief gefinancierd worden uit middelen op de begroting die niet bijdragen aan verduurzaming (zie: paragraaf 4.6.2).

Tabel 24: budgettaire effecten variant 2015-2018 (in miljoen euro)

| Maatregel   | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|
| Afschaffen landbouwvrijstelling (met overgangsregeling) | -20  | -40  | -60  | -80  |
| Afschaffing landbouwregeling BTW                        | -18  | -17  | -17  | -16  |
| Extra overheidsuitgaven ten behoeve van duurzaamheid    | +38  | +57  | +77  | +96  |

Daarnaast kunnen op termijn aanvullend Europese middelen ten behoeve van deze variant worden ingezet. In het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kan in 2018 worden bepaald om in de kalenderjaren 2018 en 2019 middelen over te hevelen van pijler 1 naar pijler 2. De middelen moeten worden ingezet binnen de doelen van de tweede pijler. Extra inzet op investeringen in verduurzaming past hierin.

### 4.7.3 *Uitdagingen op het gebied van duurzaamheid*

De primaire sector doet een groot beroep op schaarse hulpbronnen zoals land, schoon water, en schone lucht. Meer dan de helft van het Nederlandse grondoppervlak is in gebruik door de land- en tuinbouw. De Nederlandse veestapel bestaat uit meer dan 110 miljoen stuks pluimvee, melkkoeien, varkens, schapen en geiten. Binnen de Nederlandse zeevisserij zijn honderden kotters met bodemnetten actief op de Noordzee en vissen enkele tientallen trawlers over de hele wereld.

De sectoren dragen aanzienlijk bij aan de milieudruk in Nederland. Die bijdrage is het gevolg van de productie van mest en broeikasgassen, de eisen die de landbouw stelt aan de productieomgeving en de productiewijze (waaronder het gebruik van kunstmest, gewasbescherming, grondbewerking). Op wat langere termijn bezien is

duidelijk sprake van een verlaging van de milieudruk van de Nederlandse land- en tuinbouw, zeker gezien de stijging van de productie. Nederlandse bedrijven zijn al een heel eind in het terugdringen van emissies en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Globaal gezien lijkt de vermindering van de milieudruk de laatste jaren echter wat te stagneren. Er is nog een hele weg te gaan voordat de gestelde doelen gehaald zijn.

Naast het verder verlagen van de milieudruk zijn staat de land- en tuinbouw ook voor andere ingewikkelde maatschappelijke uitdagingen, zoals:

- verbeteren van dierenwelzijn
- preventieve dier- en plantgezondheid
- verminderen van de risico's voor de volksgezondheid
- bevorderen van goede arbeidsomstandigheden
- vergroten van de transparantie van het productieproces
- efficiënter omgaan met vruchtbaar land en zoet water

Om een beeld te geven van de verduurzamingsopgaven van het agrocomplex, geven we hieronder in het kort drie voorbeelden: het terugdringen van de milieueffecten van dierlijke mest, het beperken van broeikasemissies, en het verbeteren van dierenwelzijn.

#### *Mestproductie*

In Nederland wordt meer mest geproduceerd dan binnen de milieurandvoorwaarden kan worden gebruikt. Onverantwoord gebruik van (dierlijke) meststoffen leidt tot risico's voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Als gevolg van beleidsmaatregelen is de mineralenproductie sinds halverwege de jaren tachtig gedaald, om vanaf 2005 te stabiliseren. De mestproductie is dankzij wet- en regelgeving en een dalend aantal dieren terug op het niveau van 1970<sup>61</sup>.

De effecten van de sterke stijging van de productie van mest en mineralen ijlen nog wel na. Teveel mest leidt tot een ophoping van stikstof en fosfaat in de bodem en tot uitspoeling naar het grond- en oppervlaktewater. De grootste concentraties bevinden zich in de zandgebieden waar de intensieve veehouderij zich het verst heeft ontwikkeld. Door de ophoping van mineralen uit het verleden is ruim de helft van alle landbouwgronden fosfaatverzadigd. De fosfaatconcentratie in de bodem heeft nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en voor waterecosystemen.

Voor het halen van de milieudoelstellingen op het gebied van mest en mineralen zullen de komende jaren nog veel inspanningen vergen.

#### *Broeikasemissies*

De uitstoot van broeikasgassen van het totale agrocomplex bedroeg in 2010 47,5 miljard kg CO<sub>2</sub>-equivalenten. Binnen het totale agrocomplex heeft de primaire land- en tuinbouw met een aandeel van circa 60% de grootste bijdrage<sup>62</sup>.

De primaire land- en tuinbouw heeft daarmee een aandeel van rond de 12 à 13 % in de totale uitstoot van broeikasgassen in Nederland<sup>63</sup>. Die uitstoot vindt onder meer plaats in de vorm van methaan (dat vooral vrijkomt bij de spijsvertering van koeien), kooldioxide (dat vrijkomt als gevolg van het energiegebruik van bijvoorbeeld de glastuinbouw) en distikstofoxide (lachgas - dat vooral afkomstig is uit (kunst)mest).

61 RLI (2013) – [Ruimte voor de duurzame landbouw](#)

62 LEI Wageningen UR (2012) - Het Nederlandse agrocomplex 2012

63 LEI Wageningen UR (2013) – [Landbouw-Economisch Bericht 2013](#)

Het Nederlandse voornemen<sup>64</sup> is om de totale Nederlandse emissie van broeikasgassen in 2020 met 20% te verminderen ten opzichte van 1990. Om dit doel te realiseren zal de uitstoot van emissies in de periode 2012-2020 jaarlijks met gemiddeld 1,5% moeten dalen.

Gemiddeld is de emissie van de land- en tuinbouw sinds 1990 met 0,9% per jaar afgenomen<sup>65</sup>. Voor een evenredige bijdrage van de landbouw aan het behalen van de doelstelling, zal het tempo van emissiereductie dus moeten toenemen.

#### *Dierenwelzijn*

Dierenwelzijn is een complex begrip, maar in de kern gaat het om de kwaliteit van leven van het dier. Dierenwelzijn omvat diverse aspecten, zoals voeding, huisvesting en verzorging (ook tijdens transport), gezondheid, mogelijkheden voor natuurlijk gedrag en ingrepen.

Het dierenwelzijnsbeleid wordt in belangrijke mate op EU-niveau bepaald in de vorm van richtlijnen en verordeningen. De Nederlandse wetgeving (*Wet dieren*) is hier grotendeels op gestoeld. In de afgelopen jaren heeft Nederland een aantal maatregelen genomen om binnen de landbouw het dierenwelzijn te verbeteren. Zo wordt momenteel een groot deel van de varkens niet meer gecastreerd en zijn er regels ingevoerd voor het houden van vleeskuikens. De sector heeft daarbij gebruik gemaakt van speciale investerings- en fiscale regelingen (op basis van de *Maatlat duurzame veehouderij*) die integraal duurzame veehouderijsystemen ondersteunen.

Maar niet alle dierenwelzijnproblemen zijn daarmee verleden tijd; er is een toenemende maatschappelijke druk om verder te gaan.

#### 4.7.4 *Context waarbinnen verduurzaming plaatsvindt*

De uitdagingen zijn anders en complexer dan voorheen, mede doordat er spelers zijn opgestaan om uiting te geven aan wensen van consumenten en maatschappelijke groepen, die daarmee invloed uitoefenen op de wijze van produceren en de gevolgen daarvan<sup>66</sup>. Het achterblijven van verduurzaming kan het draagvlak voor de agrarische sector binnen Nederland in gevaar brengen.

Verduurzaming is voor het bedrijfsleven zelf ook aantrekkelijk. Door te verduurzamen verplaatst het zwaartepunt van de Nederlandse agrocomplex zich richting een segment op de voedselmarkt waar meer toegevoegde waarde op producten valt te behalen.

Maar verduurzaming kost tijd en geld. Verduurzaming is met name moeizaam voor de primaire sector, die bestaat uit kleine bedrijven waarbij het inkomen onder druk staat en voor verduurzaming grote investeringen moeten doen (*omstelkosten*).

Uit de gesprekken die voor het IBO met externen zijn gevoerd, komt naar voren dat integrale oplossingen nodig zijn. Integrale oplossingen zijn oplossingen gericht op verduurzaming, waarbij oog is voor de onderdelen *people*, *planet* en *profit* in samenhang.

Deze variant sluit aan bij adviezen van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), de Commissie Van Doorn en de rapportage van het maatschappelijk debat over megastallen (Van mega naar beter) van Hans Alders. Zo geeft de Commissie van Doorn<sup>67</sup> aan dat duurzaamheid voor de agrofoodketen op

64 Regeerakkoord 2010

65 LEI Wageningen UR (2013) – [Landbouw-Economisch Bericht 2013](#)

66 RLI (2013) – [Ruimte voor de duurzame landbouw](#)

67 Commissie van Doorn (2011) - Al het vlees duurzaam: De doorbraak naar een gezonde, veilige en gewaardeerde veehouderij in 2020



dit moment de enige overgebleven troef is om internationaal onderscheidend en van daaruit concurrerend te zijn. Hans Alders<sup>68</sup> geeft aan dat er bij de betrokkenen (ondernemers, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen) de overtuiging is dat *business as usual* geen begaanbare weg is. Er is een gevoel van urgentie aanwezig. Alders pleit voor het ondersteunen van de koplopers, het meenemen van de middengroep en het aanpakken van de achterblijvers in combinatie met het verhogen van de 'lat'.

#### 4.7.5 *Overheidsinzet om verduurzaming te versnellen*

##### *Rolverdeling overheid – bedrijfsleven*

Ondernemers investeren op basis van bedrijfsmatige overwegingen. In die investeringsbeslissing nemen veel ondernemers in het agrocomplex ook een investering in duurzaamheid in overweging.

Als de ondernemer de investering terug kan verdienen in de markt, dan heeft de ondernemer een goede prikkel om de investering uit zichzelf te doen. Waar belangen parallel lopen, hoeft de overheid niet aanvullend in te grijpen. De verantwoordelijkheid kan dan bij het bedrijfsleven worden gelegd.

Als een producent niet wettelijk wordt verplicht, de investering in de markt op dit moment niet is terug te verdienen en/of financiers niet bereid zijn om de investering te financieren, zal de afweging om in duurzaamheid te investeren negatief uitpakken. Er ligt een rol voor de overheid als er een brede maatschappelijke wens is om dergelijke investeringen toch te laten plaats vinden.

##### *Invoeren aanvullende wetgeving om verduurzaming te versnellen*

Aanvullende wetgeving is een belangrijk instrument om verduurzaming af te dwingen. Het introduceren van aanvullende wetgeving ten opzichte van het Europese minimum is een politieke overweging. Wetgeving is voor de overheid een goedkope optie, maar kan ten koste gaan van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven ten opzichte van buitenlandse marktpartijen.

##### *Stimuleren investeringen in duurzaamheid*

De overheid kan ondernemers ook een financiële stimulans geven om een voor de ondernemer onrendabele investering in duurzaamheid wel te laten plaatsvinden. Een voorwaarde voor het geven van deze stimulans is dat de investering maatschappelijke winst (bv. biodiversiteit, schone lucht, verbeterd dierenwelzijn) met zich mee brengt. Hiermee versnelt de overheid de verduurzaming. Het al dan niet verstrekken van een financiële stimulans is een afweging tussen maatschappelijke kosten en maatschappelijke baten.

In het huidige financiële beleid zijn er twee typen van beleid om investeringen in duurzaamheid te stimuleren: (A) bijdragen aan de onrendabele top en (B) bijdragen aan het wegnemen van risico's.

Ondernemers hebben te maken met een onrendabele top in hun investeringen, als de kosten van duurzaamheidsmaatregelen (nog) niet via de markt worden terugverdiend. Ondernemers kunnen ondanks de onrendabele top toch de investering willen doen. Dat kan als een ondernemer het gevoel heeft dat de investering in de toekomst wel rendabel wordt, of met de investering alvast wil anticiperen op toekomstige strengere wettelijke eisen. Door de onrendabele top via subsidies en fiscale stimulansen weg te nemen, vergroot de overheid de hoeveelheid duurzame investeringen. Een manier om de onrendabele top weg te nemen is het gericht subsidiëren van primaire ondernemers die willen investeren in nieuwe technologie.

68 Hans Alders (2011) - Van mega naar beter: Rapportage van de maatschappelijke dialoog over schaalgrootte en toekomst van de veehouderij

De overheid kan ook risico's afdekken die zich voordoen bij innovatieve investeringen in duurzaamheid. Een investering is veelal afhankelijk van financiering. Financiers zijn vanwege kosten en risico's terughoudend met het financieren van productiemethoden die nog niet (of betrekkelijk weinig) worden toegepast. Innovatieve investeringen in duurzaamheid zijn daarnaast soms afhankelijk van de mate waarin ondernemers zich tegen risico's kunnen verzekeren. Maar verzekeraars zijn op hun beurt vaak terughoudend met het afdekken van risico's doordat het risicoprofiel van de innovatieve technologie hoog is (aardwarmteprojecten). Dit beleidstype sluit aan bij het advies van het PBL om expliciet de link te leggen met verduurzaming en schone technologie, waar het gaat om de toegang tot krediet en kapitaal.

*Inzet op het komen tot toepasbare kennis ten behoeve van meer duurzame productie*

De beschikbaarheid van kennis is een voorwaarde voor een innovatieve investeringen in duurzaamheid. De overheid kan bijdragen aan kennisontwikkeling en het ondersteunen bij introducties van innovaties in de markt. Redenen hiervoor kunnen zijn:

1. Investeringen in kennis hebben spill-over effecten: andere bedrijven naast het investerende bedrijf profiteren mee.
2. De structuur van de primaire sector. Primaire bedrijven zijn relatief klein: het gaat vooral om MKB'ers. Deze bedrijven hebben weinig ruimte voor R&D.
3. Investeringen in kennis kunnen de tijdshorizon van (kleine) bedrijven in het agrocomplex overstijgen. Investeringen landbouwkundige kennis kunnen een hoog rendement hebben, maar er is sprake van een lange terugverdientijd<sup>69</sup>.

Randvoorwaarden voor ondersteuning vanuit de overheid zijn dat de maatschappelijke opbrengsten van extra inzet van middelen voor kennis groter zijn dan de maatschappelijke kosten, het beperken van bestuurlijke drukte en dat de overheid de prikkel tot het doen van onderzoek voor het bedrijf zelf niet wegneemt.

In sommige gevallen is nog geen kennis beschikbaar over de wijze waarop verduurzaming kan plaatsvinden. Als deze kennis bijdraagt aan het bereiken van publieke doelen en deze niet in de markt beschikbaar komt, kan de overheid kennisontwikkeling stimuleren. Kennisontwikkeling kan bijdragen aan verduurzaming van het agrocomplex door in kaart te brengen welke maatregelen kunnen leiden tot minder belasting op milieu en omgeving, welke knelpunten er zijn voor bedrijven en welke concepten een oplossing kunnen bieden aan die knelpunten.

Niet alle kennis die beschikbaar is, is toepasbaar in de praktijk. Dit betekent dat ondernemers die willen verduurzamen (nog) niet aan de slag kunnen met nieuwe ideeën. Voor MKB'ers is de kennis die voortkomt uit toegepast onderzoek in de meeste gevallen te abstract om direct toe te passen in hun markt. De valorisatiefase blijkt vaak de bottleneck voor de introductie van innovatieve producten in de agrofoodsector. De overheid kan hier in faciliteren.

4.7.6 *Verduurzaming biedt het agrocomplex perspectief*

Op dit moment hebben Nederlandse bedrijven een vooraanstaande positie op het gebied van het efficiënt en duurzaam produceren van voedsel. Nederland heeft veel kennis in huis over de wijze waarop met beperkte input van grond- en hulpstoffen efficiënt en duurzaam geproduceerd kan worden.

69 Alston, Babcock and Pardey (2010) - [The Shifting Patterns of Agricultural Production and Productivity Worldwide](#)

Maar er liggen nog veel maatschappelijke uitdagingen en kansen om de productie verder te verduurzamen. Met het oog op de verwachte bevolkingsgroei (negen miljard mensen in 2050), de verdere verstedelijking en de steeds schaarsere grond- en hulpstoffen in de komende 30-40 jaar heeft het Nederlandse agrocomplex een goede kans om een waardevolle bijdrage te leveren aan mondiale voedselzekerheid en oplossingen te bieden voor schaarste van grond- en hulpstoffen. Naast de bijdrage aan de economie wordt hiermee ook het maatschappelijk draagvlak in Nederland voor de agrosector vergroot.

Kortom: inzet op verduurzaming kent meerdere winnaars. Aanvullende inzet op verduurzaming zal Nederland sterker in de positie stellen om een gidsfunctie voor een duurzame voedselproductie te vervullen.

## 4.8 Beleidsvariant 3 - Het versterken van het economisch potentieel

### 4.8.1 *Inleiding*

Het agrocomplex levert een belangrijke bijdrage aan de huidige Nederlandse economie. Die bijdrage uit zich in het grote handelsoverschot van agrarische producten en de werkgelegenheid en toegevoegde waarde in het agrocomplex. Tegelijkertijd veranderen de internationale markten in hoog tempo. Het is niet vanzelfsprekend dat de goede positie van het Nederlandse agrocomplex permanent is.

De invloed van de overheid op de mondiale ontwikkelingen kent grenzen. Deze variant verkent de mogelijkheden wat de overheid kan doen om de uitgangspositie van Nederlandse bedrijven in het agrocomplex te versterken. Daarbij zoekt de werkgroep naar instrumenten die het economisch potentieel van deze sectoren kunnen doen toenemen.

Deze variant schetst twee richtingen:

- Een specifieke benadering: het schenken van speciale aandacht aan bepaalde ketens met een goed perspectief.
- Een generieke benadering: door niet te kiezen voor bepaalde ketens, maar door generiek te investeren in het economisch fundament van het agrocomplex.

### 4.8.2 *Budgettaire tabel beleidsvariant*

De onderstaande tabel geeft weer welke middelen die vrijvallen uit het afschaffen van de landbouwvrijstelling en de landbouwregeling ingezet kunnen worden ten behoeve van het versterken van het economisch potentieel. De variant kan eventueel alternatief gefinancierd worden uit middelen op de begroting die nu niet bijdragen aan de concurrentiekracht van het agrocomplex.

Tabel 25: budgettaire effecten variant economisch potentieel 2015-2018 (in miljoen euro)

| Maatregel   | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|
| Afschaffen landbouwvrijstelling (met overgangsregeling) | -20  | -40  | -60  | -80  |
| Afschaffing landbouwregeling BTW                        | -18  | -17  | -17  | -16  |
| Extra inzet voor versterken economisch potentieel       | +38  | +57  | +77  | +96  |

### 4.8.3 *Uitdagingen voor het agrocomplex*

De machtsverhoudingen in de wereld veranderen. Veel opkomende economieën ontwikkelen zich van lagelonenland tot kenniseconomie. Dat biedt nieuwe kansen – maar het maakt ook dat gevestigde posities permanent onder druk staan. Productieprocessen veranderen steeds sneller en marktleiders behouden hun positie vaak maar kort<sup>70</sup>.

Nederlandse bedrijven in het agrocomplex hebben goede posities opgebouwd. Nutreco is de grootste producent van zalmvoer in de wereld en Moba is wereldmarktleider in eiersorteermachines. Machines voor de kippenlacht en melkrobots voor de hele wereld komen uit Nederland. Soms zijn het niet individuele bedrijven die er uit springen, maar hele sectoren. Het tuinbouwcluster omvat niet alleen tuindersbedrijven, maar ook veredelaars, zaadleveranciers, kassenbouwers, gespecialiseerde transportbedrijven, veiling- en handelshuizen – nagenoeg allemaal kleine bedrijven, maar samen heel groot.

70 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) - [Naar een lerende economie](#)

Deze sterke positie van Nederlandse bedrijven in de agrofoodsector is in toenemende mate gebaseerd op hoogwaardige kennis en technologie. De massaproductie van de landbouw zal in de toekomst waarschijnlijk naar elders verhuizen<sup>71</sup>. Die ontwikkeling is al aan de gang: de productie van bloemen is al voor een belangrijk deel naar Afrika verplaatst.

Ook in het buitenland wordt geïnvesteerd in kennis en technologie. De uitdaging voor het Nederlandse agrocomplex zit in het continu blijven aanpassen aan de steeds sneller veranderende marktomstandigheden.

#### 4.8.4

##### *Twee denkrichtingen*

Voor overheidsinvesteringen in het economisch potentieel schetsen we twee denkrichtingen.

##### *Specifieke benadering*

De huidige diversiteit van het agrocomplex is een kracht voor de Nederlandse economie, maar tegelijkertijd beconcurreren ketens elkaar bij de verdeling van middelen, via milieugebruiksruimte, productiefactoren, etc. Een denkrichting is om de beleidsinzet te richten op de meest kansrijke ketens binnen het agrocomplex. Door de inzet te richten op geselecteerde ketens met een goed toekomstperspectief, zal de inzet voor – en daarmee het potentieel van – deze ketens sterker zijn.

Bij de selectie van kansrijke ketens kan gezocht worden naar, in mondiaal perspectief, sterke ketens of naar producten. Dat kan door te kijken in welke producten Nederlandse bedrijven een comparatief voordeel of een dominante exportpositie hebben in de wereldmarkt, en potentie hebben om nog verder te groeien. Potentiële indicatoren zijn de Balassa-index, die de specialisatiegraad van exportproducten meet, en de hoeveelheid Foreign Direct Investment (FDI) die naar Nederland vloeit.

##### *Generieke benadering*

Het selecteren van ketens en sectoren brengt risico's met zich mee. De overheid kan de verkeerde ketens kiezen – de toekomst laat zich lastig voorspellen. Een alternatieve denkrichting is het generiek versterken van het economisch potentieel van het agrocomplex. Dat kan door bedrijven te ondersteunen met bijvoorbeeld kennis en faciliteiten voor investeringen. Door deze benadering te hanteren, komen de middelen vanzelf terecht bij kansrijke, goed presterende bedrijven verspreid over het agrocomplex. Een generieke benadering leidt tot diversificatie tussen ketens: dat spreidt de kansen. Deze denkrichting is in lijn met staand beleid.

#### 4.8.5

##### *Instrumenten*

Er zijn verschillende instrumenten denkbaar om het economisch potentieel van het agrocomplex te vergroten. We noemen hier een aantal huidige instrumenten: vergroten en behouden van markttoegang, faciliteren van financiering (van innovatieve concepten) en het stimuleren van kennisontwikkeling en verspreiding.

Doordat ondernemers steeds minder gebonden zijn aan een bepaald land voor de productie en afzet, is het voor Nederlandse bedrijven van belang om een goede toegang te hebben tot andere delen van de wereld. Afspraken over markttoegang worden veelal gemaakt tussen overheden. Via de inzet op markttoegang kan de overheid bedrijven helpen met het betreden van onbekende nieuwe (export-) markten waarbij restricties gelden, bijvoorbeeld ten aanzien van voedselkwaliteitsstandaarden. Het ontbreekt agro-ondernemers soms aan kennis over ingewikkelde regelgeving van de exportlanden. De overheid kan helpen om de

71 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) - [Naar een lerende economie](#)

transparantie van nieuwe markten te vergroten, plotselinge importbarrières te doorbreken (markttoegang te behouden) of douaneformaliteiten te verlichten.

Door de crisis is het vooral voor het midden- en kleinbedrijf lastiger geworden om financieringen voor (innovatieve) investeringen te verkrijgen. Vanwege terughoudendheid van banken en andere partijen met het financieren van riskante investeringen kan het zo zijn dat ondernemers met een rendabele ideeën geen lening krijgen. De overheid kan in deze gevallen de toegang tot financiering vergroten via bijvoorbeeld kredieten en garanties.

Door het relatief beperkte oppervlakte (en de hoge prijs daarvan) en de relatief hoge kosten van arbeid, is Nederland meer en meer aan het veranderen in een kenniseconomie. Bij het stimuleren van verdere kennisontwikkeling valt te denken aan het faciliteren van het ontwikkelen van kennis, het versterken van de valorisatie van kennis en de scholing van ondernemers. Door een financiële bijdrage kan de overheid investeringen in kennis stimuleren. Investeringen in kennis creëren positieve spillovers. Door in te zetten op valorisatie van kennis kan de overheid de spillovers vergroten. Agrarische ondernemers kunnen kennisvouchers aanvragen en kunnen een beroep doen op WUR-instituten en technische topinstituten om innovatieve producten/processen te laten uitwerken tot een prototype. Hiervoor worden PPS-constructies gebruikt waarbij bedrijven zelf ook meebetalen aan onderzoek. Scholing van ondernemers draagt bij aan een verdere professionalisering van het agrocomplex.

#### 4.8.6 *Invulling vraagt om nadere uitwerking*

Bovenstaande schetst twee denkrichtingen waarbinnen beleid gevoerd kan worden om het economisch potentieel van Nederland te versterken. Hiervoor kunnen nieuwe regelingen bedacht worden, maar het is ook denkbaar om het budget van een bestaande regeling op te hogen indien deze voldoende doeltreffend en doelmatig blijken.

## Bronvermelding

Algemene Rekenkamer (2013) - Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013

Algemene Rekenkamer (2013) - Duurzame Visserij: terugblik

Algemene Rekenkamer (2013) - Toezicht bij de NVWA na de fusie

Alston et al (1997) - Financing Agricultural R&D in rich countries: what's happening and why

Alston, Babcock and Pardey (2010) - The Shifting Patterns of Agricultural Production and Productivity Worldwide

Berkhout et al (2013) - Landbouw Economisch Bericht 2013

Bettendorf en Cnossen (2014) - Bouwstenen voor een moderne btw

Blauw en Korff (2011) – DR tot uw dienst

Bureau Bartels (2011) - Evaluatie subsidieregeling jonge landbouwers

Bureau Bartels (2012) - Evaluatie investeringsregeling integraal duurzame stal- en houderijsystemen (IDSH)

CBS (2013) - In 2012 nauwelijks minder koeien in de wei

CBS (2014) – Statline

CBS, PBL, Wageningen UR (2012). - Gebruik van antibiotica in de veehouderij en resistentie, 1999 – 2011

CBS, PBL, Wageningen UR (2014) - Energieverbruik in de land- en tuinbouw, 1990-2012

CBS, PBL, Wageningen UR (2014) - Mestproductie door de veestapel, 1986-2013

Chang et al (2009) - Rethinking public policy in agriculture

Commissie van Doorn (2011) - Al het vlees duurzaam: De doorbraak naar een gezonde, veilige en gewaardeerde veehoude

De Haas (2013) - Two centuries of State involvement in the Dutch Agro Sector

Drissen et al (2011) - PBL-notitie milieuschadelijke subsidies

ECN (2012) - Evaluatie van de MEI-regeling

Ecorys (2010) - Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen

Ecorys (2013) - Evaluatie MIA/Vamil

EEIG Agrosynergie (2011) - Evaluation of income effects of direct support

Emissieregistratie.nl

European Commission (2012) - Annual Activity Report DG Agriculture and Rural Development

European Commission (2012) - Annual Activity Report DG Maritime Affairs and Fisheries

Faber (2013) - Noodzaak en kans voor groen industriebeleid in de Nederlandse economie

Farjon et al. (2013) - Prijs hoger dan de waarde van landbouwgrond

Hans Alders (2011) - Van mega naar beter: Rapportage van de maatschappelijke dialoog over schaalgrootte en toekomst

Jongeneel et al. (2012) - GLB-hervorming 2014. Effecten van toeslagvarianten voor de Nederlandse landbouw

KPMG (2013) - The agricultural and food value chain - Entering a new era of cooperation

Leenstra, F.R. (2010) - Diergezondheid in de veehouderij, op weg naar duurzaamheid

LEI Wageningen UR (2004) - De Nederlandse Landbouw op het Europese scorebord

LEI Wageningen UR (2007) - beleidsevaluatie BTW-regeling sierteeltproducten

LEI Wageningen UR (2007) - Evaluatie landbouwvrijstelling

LEI Wageningen UR (2007) - Evaluatie van de landbouwregeling in de omzetbelasting

LEI Wageningen UR (2008) - Evaluatie van vrijstellingen voor de landbouw in de overdrachtsbelasting

LEI Wageningen UR (2010) - Over zorgvuldige veehouderij. Veel instrumenten, één concert

LEI Wageningen UR (2011) - Landbouw-Economisch Bericht 2011

LEI Wageningen UR (2012) - Effectevaluatie regeling Samenwerking bij Innovatie

LEI Wageningen UR (2012) - Het Nederlandse agrocomplex 2012

LEI Wageningen UR (2012) - Kosten die de kassabon niet halen



LEI Wageningen UR (2013) - Export van kennis en technologie door het Nederlandse agrocomplex

LEI Wageningen UR (2013) - Export van kennis en technologie door het Nederlandse agrocomplex

LEI Wageningen UR (2013) – Landbouw-Economisch Bericht 2013

LEI Wageningen UR (2013) - Leren in een praktijknetwerk

LEI Wageningen UR (2014) – Binternet

LEI Wageningen UR (2014) - Fiscale faciliteiten agrosector. Werking en effecten

LEI Wageningen UR en Panteia/EIM (2014) - Internationale benchmark agrosectorbeleid

Ministerie van Economische Zaken (2013) - Implementatie Gemeenschappelijk

Ministerie van Economische Zaken (2013) – Toekomstvisie Veehouderij

Ministerie van Economische Zaken (2013) - Visie op het toegepaste onderzoek

Ministerie van Financiën (2012) - Introductie wettelijke horizonbepaling voor subsidieregelingen

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008) - Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020

NVWA (2013) - Jaarverslag 2012

OECD (2012) – OECD Environmental Outlook

OECD (2012) – OECD Environmental Outlook

OECD / FAO (2013) - Agricultural Outlook 2013-2022

Onderzoeksraad voor veiligheid (2014) - Risico's in de vleesketen

PBL (2012) - evaluatie meststoffenbeleid

PBL (2013) - De Macht van het menu. Opgaven en kansen voor duurzaam voedsel

PBL (2013) - Evaluatie van de nota duurzame gewasbescherming

PBL (2013) – Macht van het menu

PBL (2013) – Vergroenen en verdienen – op zoek naar kansen voor de Nederlandse economie

Poppe et al (2009) - Kennissysteem en belangenbehartiging in de agrosector

Productschappen Vee, Vlees en eieren (2012) - Website Productschappen Vee, Vlees en eieren

Regiebureau POP (2010) - Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland

RLI (2013) – Ruimte voor de duurzame landbouw

Silvis et al (2009) - De agrarische sector in Nederland naar 2020; perspectieven en onzekerheden

Snijders en Jacobs (2013) - Clusters en Niches

Van der Meer en Jager (2013) - Rendement eigen vermogen in land- en tuinbouw steunt op herwaardering grond

Wageningen UR (2013) - Jaarverslag 2012

WRR (2013) - Naar een lerende economie

## Bijlage 1 Taakopdracht

### Onderwerp

De Nederlandse agro, visserij en voedselketen (hierna agrosector genoemd) is een belangrijke pijler van de Nederlandse economie. Daarnaast is de agrosector sterk internationaal georiënteerd, waarbij Nederland de tweede agro-exporteur ter wereld is.

De agrosector in Nederland heeft te maken met belangrijke uitdagingen en trends. Terwijl de sector sterke punten heeft is deze ook kwetsbaar wat betreft de wijze van produceren en de voortgebrachte producten. De kosten van arbeid en grond zijn internationaal vergeleken relatief hoog terwijl de wereldprijzen voor agrarische producten instabiel zijn en de prijzen voor agrarische grondstoffen stijgen. Verder is schaalvergroting van bedrijven een belangrijke trend; maar blijven er gelijktijdig ook veel kleinere bedrijven bestaan. De Nederlandse agrosector opereert in een Europese beleidscontext met een gemeenschappelijk vorm gegeven landbouw- en plattelandsbeleid en een mede daardoor aangescherpt staatssteunkader.

Het instrumentarium ter bevordering van de agrosector dat de overheid tot haar beschikking heeft is onder andere gericht op het versterken van de positie van de Nederlandse en agrarische en visserijketen, het borgen van voedselveiligheid en voedselkwaliteit, plant- en diergezondheid, kennisontwikkeling en innovatie in het groene domein en het bijdragen aan een adequate en duurzame voedselvoorziening op Europees en mondiaal niveau.

De grondslag van dit IBO beslaat *alle* beleidsinstrumenten om de doelen in artikel 16 "Concurrerende, duurzame, veilige agro, visserij- en voedselketens" van de begroting EZ te realiseren, zie ook financiële tabel in de bijlage. Dit omvat onder andere:

- Subsidies (inclusief indirecte), garanties, opdrachten aan ZBO's/RWT's/agentschappen. Ook de fiscale maatregelen behoren tot de beleidsinstrumenten.
- Co-financiering van EU middelen voor Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> pijler en het Europese Visserij Fonds.

Daarnaast worden additioneel betrokken:

- EU-middelen voor Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> pijler en het Europese Visserij Fonds.
- Bijdragen medeoverheden via o.a. cofinanciering aan de agro-sector. De omvang hiervan wordt zo veel mogelijk in dit IBO in beeld gebracht.

Tegen de hierboven geschetste ontwikkelingen analyseert dit IBO de aard en omvang van de ondersteuning ten behoeve van de agrosector, en zoomt in op nut en noodzaak van regelingen voor deze sector. De totaliteit aan - en financiële omvang - van bovengenoemde instrumenten zijn onderdeel van de taakopdracht. Dit IBO verkent de mogelijkheden om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de steun aan de agrosector te vergroten. Daarbij wordt rekening gehouden met de context van de Nederlandse agrosector en het level playing field binnen Europa.

### Opdracht aan de werkgroep

*Het analyse deel van het IBO bevat<sup>72</sup>:*

- Een samenvatting van de huidige beleidsdoelen voor de agrosector en de aanleiding daartoe. Dit bevat een uiteenzetting van de verantwoordelijkheid

<sup>72</sup> De analyse van dit IBO zal voldoen aan de kwaliteitscriteria en beantwoorden de vragen zoals gesteld in Artikel 3 "De beleidsdoorlichting" van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Additionele informatie die benodigd is voor de beantwoording van deze vragen kunnen worden opgenomen in een bijlage van het IBO.

van de rijksoverheid, inclusief een beschrijving hoe dit past binnen de Europese kaders.

- Daarbij wordt nagegaan in hoeverre deze (sector-specifieke) doelen nog actueel zijn.
- Een beknopte omschrijving en beoordeling van de beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang ter bevordering van de NL agrosector. Daarnaast worden trends in de uitgaven in beeld gebracht en onderbouwd (en deze worden zo ver mogelijk gerelateerd aan componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven). De doelmatig- en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en de positieve en/of negatieve neveneffecten worden in beeld gebracht, waarbij de werkgroep gebruik maakt van evaluaties.
- Een beschrijving van de omvang en structuur van financiële middelen aan de agrosector, inclusief uitvoeringskosten, van Nederland naar Europa en omgekeerd.
- Consequenties recente bezuinigingen op fiscaal en subsidie-instrumentarium.

*Te ontwikkelen beleidsvarianten:*

De werkgroep heeft de opdracht om gekwantificeerde beleidsvarianten te ontwikkelen voor een toekomstbestendig, samenhangend en doelmatig agro-instrumentarium. Een optimale doelmatigheid is het streven. Afgesproken is tussen de MFIN en de MEZ dat een besparingsvariant in het IBO niet aan de orde is. Het optimaal benutten van EU-middelen uit het GLB krijgt in de beleidsvarianten specifieke aandacht. Daarnaast adviseert de werkgroep over de aanpassingen die Nederland zou moeten nastreven in een nieuw af te spreken GLB na 2020.

**Organisatie van het onderzoek**

*Samenstelling van de werkgroep*

Leden van de werkgroep zijn: AZ, FIN, EZ, BUZA.

Suggesties voor externe deskundigen: LEI en/of WUR, CPB, PBL

De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën en EZ.

*Overig*

Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden vanaf juni 2013. De werkgroep start formeel in augustus 2013 en dient haar eindrapport uiterlijk in april/mei 2014 in.

De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

## Bijlage 2 Sectoranalyses - vijf ketens nader bekeken

### *De keuze voor vijf verschillende ketens*

De ketens die samen het agrocomplex uitmaken verschillen onderling sterk. Door in te zoomen op vijf specifieke ketens, worden de uiteenlopende maatschappelijke uitdagingen en de verschillende soorten sturing vanuit de overheid binnen de landbouw zichtbaar. We gaan in op de volgende ketens:

- Intensieve veehouderij
- Melkveehouderij
- Akkerbouw
- Glastuinbouw
- Visserij

We veronderstellen deze sectoren als representatief voor het hele agro-terrein. Die veronderstelling baseren we op de economische omvang van deze vijf ketens, het verschil tussen de invloed van de EU (budgettaire/regelgeving) op de ketens en de uiteenlopende uitdagingen op het gebied van duurzaamheid.

De zuivelketen en de akkerbouw zijn sectoren die van oudsher veel productiegerelateerde steun ontvingen. De intensieve veehouderij, de tuinbouw en de visserij zijn markten waarin ondernemers altijd al zonder productiegerelateerde steun hun inkomen verdienden.

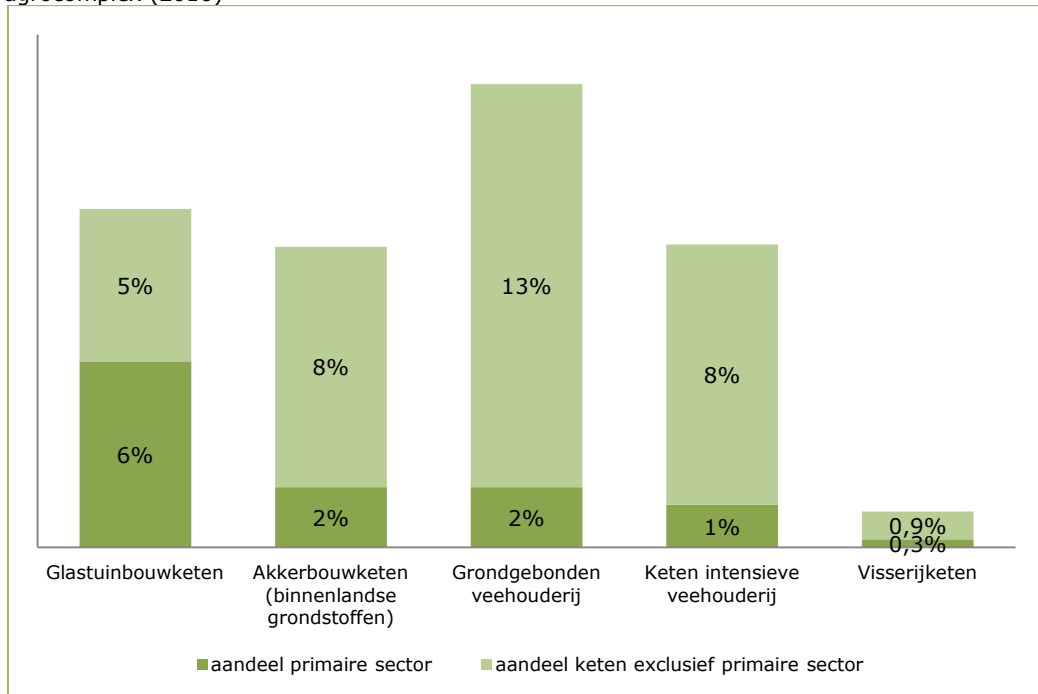
Bij de akkerbouw en de glastuinbouw gaat het bij de uitdagingen op het gebied van duurzaamheid om het terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen, voedselveiligheid, meststoffen en energie. Bij de intensieve veehouderij en de melkveehouderij gaat het om mest, dierenwelzijn, voedselveiligheid, het gebruik van antibiotica en preventieve diergezondheid. In de visserij gaat het om het terugdringen van bijvangsten, instandhouding van de natuurlijke omgeving en voedselveiligheid<sup>73</sup>.

Economisch gezien genereren deze vijf ketens grofweg de helft van de totale toegevoegde waarde van het Nederlandse agrocomplex (52 miljard euro in 2011). Onderstaande figuur geeft een indicatie van de economische omvang van de verschillende ketens. De figuur maakt ook de verhouding tussen de primaire sector en de rest van de keten zichtbaar: deze verschilt van bijna 1:1 in de glastuinbouwketen tot 1:7 in de keten van de grondgebonden veehouderij<sup>74</sup>.

Ook de mate van samenwerking verschilt sterk van keten tot keten. Tegenover sterk georganiseerde ketens staan sectoren die sterk gefragmenteerd georganiseerd zijn. Kenmerkend voor de zuivelketen is dat ongeveer 90% van de productie coöperatief wordt verwerkt. Binnen de varkens- en pluimveevleessectoren ontbreekt één eenduidige ketenstructuur, maar zijn er verschillende naast elkaar in de markt opererende ketens.

<sup>73</sup> Cijfers over specifiek melkveehouderij zijn niet beschikbaar, maar de melkveehouderij vormt het belangrijkste onderdeel van deze keten.

Figuur 5: Aandeel deelcomplex in toegevoegde waarde ten opzichte van het totale agrocomplex (2010)



Bron: Eigen berekening op basis van LEI Wageningen UR (2013) – [Het Nederlandse agrocomplex 2012](#)

### Intensieve veehouderij

#### Observaties intensieve veehouderij

- De meeste regels voor de intensieve veehouderij hebben een Europese achtergrond. De EU stelt strenge kaders voor de emissies naar het milieu, het dierenwelzijn en -gezondheid, en voedselveiligheid.
- Ondanks een grote beleidsinspanning van enkele decennia is het mestprobleem nog steeds niet adequaat opgelost.
- Regelgeving en de vraag van de consument vragen om meer diervriendelijke productiemethoden. Boeren investeren daarom steeds meer in diervriendelijke productiemethoden, getuige de stijging van het aantal integraal duurzame stallen.
- De Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) constateert dat voedselveiligheid van vlees niet in voldoende mate gewaarborgd is. Er zijn problemen met het publieke en private toezicht op de vleesketen. De door de OVV blootgelegde pijnpunten maken het gevaar voor zowel de volksgezondheid als de kwetsbaarheid voor de op export gerichte veeketen duidelijk.
- Het antibioticagebruik is in de afgelopen jaren met de helft gedaald, maar moet volgens de doelstelling de komende jaren nog sterker omlaag.

*Intensieve veehouderij groeit sterk sinds de tweede helft van de vorige eeuw, inkomen laatste jaren sterk gedaald*

Het intensieve veehouderijcomplex bestaat met name uit de kalvermesterij, de varkenshouderij, de legpluimveehouderij, de vleeskuikenhouderij en de bij deze sector behorende slachterijen en uitsnijderijen. Daarnaast maken ook toeleveranciers -zoals de veevoerindustrie- en distributiebedrijven deel uit van het complex.

De laatste jaren is de deelsector in zwaarder weer terecht gekomen. Het inkomen in de veehouderij bedroeg in 2010 nog maar de helft van de nominale waarde in 1995<sup>75</sup>.

De aandacht voor dierenwelzijn en voor de schaalgrootte van de veehouderijbedrijven is nog steeds groeiende. De wijze waarop varkensvlees, kippenvlees en eieren worden geproduceerd zijn onderwerp van een maatschappelijk debat. Daarnaast heeft de uitbraak van besmettelijke dierziekten in de afgelopen decennia geleid tot een kritische blik op de sector. Er ligt een maatschappelijke druk op de sector om verder te verduurzamen. Verduurzaming gaat gepaard met grote investeringen en een lange terugverdientijd<sup>76</sup>. Bedrijven in de intensieve veehouderijketen werken samen met NGO's en supermarkten aan concepten als het Beter Leven-keurmerk, Kip en Varken van Morgen en Keten Duurzaam Varkensvlees om tegemoet te komen aan de wensen van de consument.

Tabel 26: ontwikkeling maatschappelijke opgaven

| Maatschappelijk probleem                  | Stand van zaken   |
|---|---|
| De milieueffecten van dierlijke mest      | In de periode 2003 tot en met 2007 is de mestproductie vrijwel constant. In 2008 en 2009 is de mestproductie iets toegenomen ten opzichte van het jaar ervoor. De mestproductie is in 2012 vrijwel gelijk gebleven aan die van 2011 <sup>77</sup> . |
| Gebruik van antibiotica in de veehouderij | De hoeveelheid in Nederland verkochte antibiotica voor gebruik bij dieren was in 2012 bijna de helft lager dan in 2009. De doelstelling van een halvering van de totale verkopen in 2013 ten opzichte van 2009 is dus al nagenoeg bereikt.          |
| Door de landbouw veroorzaakte geurhinder  | Sinds 1995 is de geurhinder uit de landbouw met 44% gedaald. In 2011 is het aandeel personen dat aangeeft hinder te ondervinden gestegen, na een trendmatige afname in de voorafgaande periode.   |

#### *Nederlands milieubeleid: ontwikkelingen in het mestbeleid*

In Nederland wordt meer mest geproduceerd dan binnen de randvoorwaarden op het gebied van het milieu kan worden gebruikt. Onverantwoord gebruik van (dierlijke) meststoffen leidt tot risico's voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. De hoeveelheid mest die op grond kan worden aangewend wordt begrensd door milieuwetgeving, met name de Europese Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

De intensieve veehouderij is een belangrijke producent van dierlijke mest, maar heeft in tegenstelling tot de melkveehouderij – die in absolute zin meer mest produceert – weinig of geen grond en moet daarom hoge kosten maken om de mest verantwoord af te zetten.

Het aantal dieren in de varkens- en pluimveehouderij wordt gemaximeerd door het stelsel van dierrechten. Daarnaast zijn boeren die meer mest produceren dan zij op hun eigen bedrijf kunnen aanwenden met ingang van 2014 verplicht een deel van dat bedrijfsoverschot te verwerken. Dat betekent dat een deel van hun mestoverschot buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht, waardoor de mest niet op de Nederlandse mestmarkt drukt. Uit de ex ante evaluatie van het PBL en Wageningen UR blijkt dat nu nog onvoldoende verwerkingscapaciteit ontwikkeld is om de verwerkingsopgave te realiseren. Als uit evaluatie in 2016 blijkt dat voldoende mestverwerkingscapaciteit is ontwikkeld, kunnen dierrechten vervallen.

75 LEI Wageningen UR (2012) - [Het Nederlandse agrocomplex 2012](#)

76 LEI Wageningen UR (2012) - artikel blad voor Varkensbedrijf

77 CBS, PBL, Wageningen UR (2014). [Mestproductie door de veestapel, 1986-2013](#)

*Dierenwelzijn: subsidies naast aanvullende nationale eisen*

De EU is bepalend voor de eisen op het gebied van dierenwelzijn. De regels hebben vooral betrekking op de wijze waarop dieren worden gehouden en het vervoer van dieren. De meeste (rijkere) EU-lidstaten, waaronder Nederland, gaan op deelterreinen iets verder dan de EU-normen eisen. Grosso modo geldt dat er binnen de EU sprake is van een gelijk speelveld.

Daarnaast stimuleert de Nederlandse overheid de bouw van meer diervriendelijke stallen via subsidies en fiscale maatregelen. Voor de bouw van een stal is er tot en met 2014 de *Investeringsregeling duurzame stallen (ISDH)*, een subsidie voor (45% van) de meerkosten<sup>78</sup> op het gebied van dierenwelzijn, milieu, diergezondheid en arbeidsomstandigheden bij de bouw, inrichting of verbetering van een stal. Daarnaast staat de *Garantstelling Landbouw Plus* ter beschikking. Doel van de regeling is het bevorderen van de beschikbaarheid van bancaire financiering voor investeringen in duurzame systemen.

Per eind 2012 voldoet 6% van de stallen aan het stempel "integraal duurzaam". De percentages variëren van 3,5% in de rundveehouderij tot 10% in de varkenshouderij en 17% in de pluimveehouderij<sup>79</sup>. Het doel is om dat vanaf 2015 elke nieuw te bouwen stal een duurzame stal is<sup>80</sup>.

De Algemene Rekenkamer is kritisch op de resultaten op het gebied van dierenwelzijn. De kritiek richt zich op het tempo waarin de veehouders moeten voldoen aan nieuwe eisen, het opschuiven van de termijn en de naleving door de NVWA van de dierenwelzijnsregels<sup>81</sup>.

*Dierziekten: sector betaalt bestrijding van meeste dierziekten, gebruik van antibiotica verminderd*

Het veterinaire beleid is gericht op het voorkomen – en zo nodig bestrijden – van de uitbraak van besmettelijke dierziekten. De overheid en de sector hebben een convenant gesloten over de financiële afwikkeling van de bestrijding van belangrijke besmettelijke ziekten in het Diergezondheidsfonds (DGF). Het fonds wordt door de sector zelf gevuld en bij zeer omvangrijke uitbraken aangevuld door het Rijk en de Europese Commissie.

Om dierziekten te voorkomen, maakt de veehouderij onder meer gebruik van antibiotica. In de veehouderij was een praktijk gegroeid met veel gemakkelijk, routinematig antibioticagebruik. Overmatig antibioticagebruik brengt door het gevaar op resistentie en daarmee risico's voor de gezondheid van dier, veehouder en consument met zich mee. Alternatieven voor antibioticagebruik zijn betere hygiëne, goed geventileerde stallen, goede voer- en waterkwaliteit en het vermijden van stress voor de dieren.

De overheid heeft het terugdringen van het gebruik van antibiotica bij de veehouderijsector gelegd, en grijpt niet zelf in zolang de sector er in slaagt om de gestelde doelen te halen. De sector heeft maatregelen genomen onder andere op het gebied van registratie van het gebruik, vaste contracten tussen veehouder en veearts, beperking van groepsmedicatie en een verbod op het toedienen van enkele voor de humane gezondheidszorg meest kritische antibiotica door de veehouder zelf<sup>82</sup>.

Veel bedrijven hebben inmiddels een lager niveau van antibioticagebruik gerealiseerd. De hoeveelheid in Nederland verkochte antibiotica voor gebruik bij

78 Ten opzichte van een normstal of gangbare stal

79 LEI Wageningen UR (2013) – [Landbouw-Economisch Bericht 2013](#)

80 EZ (2013) – [Toekomstvisie Veehouderij](#)

81 Algemene Rekenkamer (2013) – [Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013](#)

82 Productschappen Vee, Vlees en eieren (2012) – [Website Productschappen Vee, Vlees en eieren](#)



dieren was in 2012 bijna de helft lager dan in 2009<sup>83</sup> en is de antibioticaresistentie vermindert. Het doel voor 2015 ligt op een verdere reductie van 70% ten opzichte van 2009. Ondanks de vermindering van de hoeveelheid antibiotica zijn er op dit moment nog wel groepen antibiotica waartegen resistentie voorkomt en is het antibioticagebruik in gram per kilogram vlees in Nederland ondanks de recente daling nog steeds hoog vergeleken met de meeste Europese landen<sup>84</sup>.

Alhoewel exacte meetgegevens ontbreken, is de gezondheid van dieren in de loop van de tijd waarschijnlijk verbeterd<sup>85</sup>. Ondanks positieve ontwikkelingen leiden dierziekten steeds vaker tot maatschappelijke onrust.

#### *Risico's in de vleesketen: veiligheid vlees niet gewaarborgd*

De NVWA is verantwoordelijk voor vee- en vleeskeuring en toezicht op naleving van de wetgeving. Het bedrijfsleven betaalt via retributies zelf voor de controles: het uitgangspunt is dat de kosten die de NVWA maakt, kostendekkend bij het bedrijfsleven in rekening worden gebracht.

Naast de controles door de NVWA vinden er ook private controles plaats. De veeketen hanteert zelf kwaliteitssystemen waarin het normen stelt en bedrijven controleert. Deze kwaliteitssystemen – mits door de NVWA goedgekeurd - hebben invloed op de bezoekfrequentie, diepgang, tijdsbesteding en interventies door de NVWA.

Naar aanleiding van incidenten in de vleesketen heeft het kabinet de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) gevraagd te komen met een onderzoek naar de risico's voor de voedselveiligheid bij de productie en verwerking van en handel in vlees. De OVV oordeelt dat het bedrijfsleven en de overheid er niet in slagen de veiligheid van het vlees te waarborgen.

De Raad constateert dat de capaciteit van publiek toezicht de afgelopen tien jaar sterk is teruggebracht om de kosten voor de overheid en het bedrijfsleven te verlagen. De aanname dat bedrijfsleven deze verantwoordelijkheid op zich zou nemen is niet uitgekomen. Volgens de Raad is de vleessector niet geschikt gebleken voor verregaande private regulering. De Raad vermoedt dat bedrijven aan het begin van de keten minder gemotiveerd zijn misstanden aan te pakken, doordat ze niet rechtstreeks met gevolgen in aanraking komen. De verleiding bij deze bedrijven om de regels niet na te leven of zelfs te frauderen is groot, doordat de verdiensten hoog zijn, pakkans klein en straffen laag.

#### *Melkveehouderij*

##### *Observaties melkveehouderij*

- Door de aanwezigheid van een grote zuivelcoöperatie is er een sterke mate van samenwerking in de keten.
- In de zuivelketen is in toenemende mate sprake van schaalvergroting en het jaarrond op stal houden van de melkkoeien. Deze trend ligt maatschappelijk gevoelig: het geeft de indruk dat de melkveehouderij de kant van de intensieve veehouderij op gaat.
- De Europese melkquotering wordt per 2015 afgeschaft. Naar verwachting groeit de melkproductie van Nederlandse melkveehouders in de komende jaren met 15 tot 20%.
- De sector heeft zich ertoe verbonden in ketenverband maatregelen te nemen om er voor te zorgen dat een toename in melkproductie niet leidt tot een toename van fosfaatproductie. Uitbreiding van de mestproductie na het

83 LEI Wageningen UR (2013) - [Landbouw-Economisch Bericht 2013](#)

84 CBS, PBL, Wageningen UR (2012). - [Gebruik van antibiotica in de veehouderij en resistentie, 1999 - 2011](#)

85 Leenstra, F.R.(2010) - [Diergezondheid in de veehouderij, op weg naar duurzaamheid](#)

vervallen van de melkquota moet op het eigen bedrijf worden afgezet, of worden verwerkt of geëxporteerd.

#### *Veel samenwerking in de Nederlandse zuivelindustrie*

Het zuivelcomplex bestaat naast de melkveehouderij en de verwerkende zuivelindustrie uit een grote toeleverende industrie, waaronder veevoederbedrijven, stallenbouw en machineleveranciers.

Kenmerkend voor de zuivelketen is dat een belangrijk deel van de melk in coöperatief verband wordt verwerkt. Ongeveer 75% van de melk wordt geleverd aan de coöperatie FrieslandCampina. FrieslandCampina behoort tot de vijf grootste zuivelondernemingen ter wereld. De zuivelindustrie is sterk georiënteerd op de export: tweederde van de Nederlandse productie wordt uitgevoerd.

#### *Maatschappelijke waardering voor uitstraling primaire sector, kritiek op schaalvergroting*

De melkveehouderij is de belangrijkste grondgebonden sector van de Nederlandse landbouw. De maatschappelijke waardering voor de primaire melkveehouderij is ten opzichte van de intensieve veehouderij groot<sup>86</sup>, maar er worden steeds meer vragen gesteld over de toenemende schaal van de bedrijven. Daarnaast worden koeien steeds vaker jaarrond op stal gehouden. De zuivelketen speelt hier op in met het Convenant Weidegang (2012), waarin de partijen zich ten doel stellen om de weidegang op het niveau van 2012 te houden.

#### *Europees beleid: inkomenstoelagen en melkquota gaan op de schop*

Het grootste deel van het zuivelbeleid wordt bepaald door de Europese Unie. Melkveehouders ontvangen inkomenstoelagen uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De toeslag bedraagt in 2013 voor een gemiddeld melkveehouderijbedrijf omgerekend circa 520 euro per hectare. De recente hervorming van het GLB leidt tot een wijziging van deze toeslagen door het introduceren van vergroeningseisen aan de toeslagen. De vergroeningseisen leiden bij grasland in Nederland echter nauwelijks tot wijzigingen of effecten in bedrijfsbeheer (t.o.v. de al bestaande cross compliance). Daarnaast zal vanwege de geleidelijke omschakeling van historische bedrijfstoelagerechten naar een gelijk bedrag per hectare in 2019 vooral voor de intensieve melkveebedrijven de inkomensondersteuning vanuit het GLB fors afnemen.

Sinds 1984 is de melkproductie aan banden gelegd door de melkquotering, ook bekend als de superheffing. De boter- en melkpoederbergen zijn hierdoor verdwenen.

Na drie decennia wordt de melkquotering in 2015 afgeschaft. Veel boeren willen nu uitbreiden omdat ondertussen ook de vraag toeneemt, vooral op de wereldmarkten. Verwacht wordt dat als gevolg hiervan de Nederlandse melkveehouders in de komende jaren de productie met 15 a 20% vergroten, voor zover dit past binnen de gedefinieerde milieugebruiksruimte (o.a. mest, ammoniak, klimaat). Deze extra melk zal vooral op de wereldmarkt worden afgezet.

Tabel 27: ontwikkeling maatschappelijke opgaven

| Maatschappelijk probleem   | Stand van zaken  |
|--|--|
| Ammoniakemissie  | De ammoniakemissie door rundvee daalde van 184 miljoen kilo in 1990 naar 56 miljoen kilo in 2005 verder naar 51 miljoen kilo in 2012 <sup>87</sup> .   |
| Stikstof per hectare bij bedrijven die gebruik maken van derogatie | In 2011 gebruikten de bedrijven gemiddeld 246 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare cultuurgrond.   |
| Weidegang melkgevende melkkoeien                                   | In 2012 liep 70 procent van de melkkoeien tenminste 120 dagen per jaar 6 uur per dag in de wei, ongeveer evenveel als in 2011. In de periode 2001-2011 daalde dit aandeel bijna jaarlijks met enkele procenten <sup>88</sup> . |

*Verlagen milieubelasting melkveehouderij: nitraat, ammoniak en methaan*

De melkveehouderij is een grote mestproducent. Een belangrijk verschil tussen de melkveehouderij en de intensieve veehouderij is dat de melkveehouderij grondgebonden is, hoewel er grote verschillen tussen de bedrijven onderling zijn. Op sectorniveau kan ruim 90% van de mest op eigen grond worden geplaatst.

Vooraf voor de melkveesector is de Europese derogatie van groot belang. Onder voorwaarden mogen ondernemers 250 of 230 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar aanwenden in plaats 170 kilogram die standaard uit de Nitraatrichtlijn volgt. Om voor derogatie in aanmerking te komen moeten lidstaten aan de Europese Commissie onder andere aantonen dat de derogatie de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn niet in gevaar brengt.

Met het vervallen van het melkquotum groeit naar verwachting de omvang van de melkveestapel.

Om de milieunormen hierdoor niet in gevaar te brengen, wordt nieuwe wetgeving voorbereid. De strekking hiervan is dat groei van de melkveestapel op individuele bedrijven wordt toegestaan, op voorwaarde dat de eventuele extra mest wordt aangewend op het eigen bedrijf of wordt verwerkt.

Naast het mestbeleid is er specifiek ammoniakbeleid. Dat beleid verplicht boeren tot het treffen van maatregelen bij stallen, mestopslagen en bij bemesting om de ammoniakemissie te beperken en geeft voorschriften voor emissiearme toediening om de ammoniakverliezen te beperken<sup>89</sup>. De ammoniakemissie door rundvee daalde van 184 miljoen kilo in 1990 naar 56 miljoen kilo in 2005 verder naar 51 miljoen kilo in 2012<sup>90</sup>.

Koeien stoten methaan uit als gevolg van hun pensfermentatie. Er zijn geen wettelijke voorschriften gericht op de vermindering van de emissies van de broeikasgassen methaan. De uitstoot van methaan wordt desalniettemin beperkt door de maatregelen ten behoeve van de mest- en ammoniakproblematiek. De totale uitstoot van methaan van de Nederlandse landbouw, waarbinnen de melkveehouderij de belangrijkste producent is, daalde tussen 1990 en 2005 met 37%. Tussen 2005 en 2012 zette deze daling zich verder door, zij het in een lager tempo (-7%)<sup>91</sup>.

*Diergezondheid en dierenwelzijn in de melkveehouderij*

Het veterinaire beleid is gericht op het voorkomen – en zo nodig bestrijden – van de uitbraak van besmettelijke dierziekten die grote gevolgen hebben voor de samenleving, zoals bijvoorbeeld mond-en-klauwzeer. Het beleid ten behoeve van

87 [Emissieregistratie.nl](http://emissieregistratie.nl)

88 CBS (2013) - [In 2012 nauwelijks minder koeien in de wei](#)

89 PBL (2012) - [evaluatie meststoffenbeleid](#)

90 [Emissieregistratie.nl](http://emissieregistratie.nl)

91 Eigen berekening op basis van [emissieregistratie.nl](http://emissieregistratie.nl)

het verminderen van antibioticagebruik is ook op de melkveehouderij van toepassing, hoewel melkkoeien ten opzichte van ander vee het minst vaak antibiotica krijgen toegediend<sup>92</sup>.

Alhoewel de maatschappelijke discussie over dierenwelzijn zich concentreert op de intensieve veehouderij, zijn er ook binnen de melkveehouderijsector aspecten die betrekking hebben op welzijn en ongerief bij de dieren. Een deel van het ongerief bij melkkoeien heeft te maken met de ingrepen en de huisvesting. Zoals bij de intensieve veehouderij het geval is, kan ook de melkveehouderij gebruik maken van de *Investeringsregeling duurzame stallen*.

### Akkerbouw

#### Observaties akkerbouw

- De akkerbouw heeft net als andere grondgebonden sectoren financieel altijd sterk geprofiteerd van het Europese landbouwbeleid, via markttoegang, interventieprijs en de laatste jaren via de GLB-inkomenstoeslagen. In de omschakeling naar het regionaal model met een gelijke betaling voor elke hectare landbouwgrond gaat een gemiddeld akkerbouwbedrijf er licht op vooruit.
- Het beleid van het ministerie van Economische Zaken concentreert zich op het beperken van gewasbescherming en het voorkomen van emissie van nutriënten.
- De inkomsten schommelen sterk als gevolg van wisselende weersomstandigheden en markten. Het gebruik van oogstverzekeringen en risico-instrumenten is nog beperkt.

*Nederlandse akkerbouw richt zich op producten met een hoge toegevoegde waarde*  
 Het op binnenlandse grondstoffen gebaseerde akkerbouwcomplex is onder meer opgebouwd uit de primaire akkerbouw, de aardappelverwerking, de suikerindustrie en de hieraan toeleverende bedrijven.

Net als de melkveehouderij is de primaire akkerbouw een grondgebonden sector die beeldbepalend is voor een groot deel van het Nederlandse platteland. De bedrijven zijn naar Europese maatstaven in oppervlakte gemeten relatief klein. De Nederlandse akkerbouwers telen vooral producten met een hoge toegevoegde waarde, zoals aardappelen, suikerbieten en uien<sup>93</sup>. Granen worden geteeld om de bodemvruchtbaarheid in stand te houden, maar spelen een ondergeschikte rol in het bouwplan. De productie en het daaraan gerelateerde inkomen van de primaire akkerbouwsector is door de mondiale weersafhankelijkheid volatiel.

Tabel 28: ontwikkeling maatschappelijke opgaven

| Maatschappelijk probleem            | Stand van zaken   |
|-------------------------------------|---|
| Beperking gewasbeschermingsmiddelen | De Nederlandse landbouw verbruikte in 2011 10,95 miljoen kilo gewasbeschermingsmiddelen. Het gebruik is sinds 1990 bijna gehalveerd, maar de laatste jaren is de afzet weer licht gestegen. |
| Terugdringing emissie nutriënten    | De kwaliteitsnormen van grond- en oppervlaktewater in zandgebieden zijn nog onvoldoende.  |

*Belangrijkste uitdaging is het terugdringen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen*

92 CBS, PBL, Wageningen UR (2012).- [Gebruik van antibiotica in de veehouderij en resistentie, 1999 - 2011](#)

93 De hoge grondprijs maakt het lastig om de bedrijven te vergroten, daarom zoeken akkerbouwers voortdurend naar nieuwe gewassen ('bloembollen') of passen ze kostenbesparende technologie toe.

De belangrijkste maatschappelijke uitdaging van de akkerbouw is het beperken van het kunstmestgebruik en de risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het gewasbeschermingsbeleid heeft een sterke Europese basis. Zowel bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen als het gebruik is het beleid gericht op het verminderen van de risico's voor mens, dier en milieu. Het belangrijkste beleidsdoel betreft de reductie van de milieubelasting van het oppervlaktewater. De afgelopen vijftien jaar is de belasting van het oppervlaktewater door gewasbeschermingsmiddelen met 85% teruggedrongen t.o.v. 1998<sup>94</sup>. Het grootste deel van de reductie (twee derde) hangt samen met de toepassing van de verplichte emissiereducerende (teelt)maatregelen. Het resterende deel komt vooral doordat de meest milieubelastende middelen niet meer mogen worden gebruikt, en doordat fabrikanten nieuwe gewasbeschermingsmiddelen op de markt hebben gebracht die minder belastend zijn voor het milieu. De vermindering van de milieubelasting is vooral in het begin van de beleidsperiode gerealiseerd, namelijk in de periode 1998-2001. De nieuwe beleidsdoelen zijn specifiek gericht op het verminderen van de overschrijdingen van de (Europese) waterkwaliteitsnormen.

Daarnaast is de akkerbouw ook een partij in de mestketen. Om te zorgen dat planten voldoende nitraten en fosfaten binnen krijgen worden landbouwgronden bemest met zowel dierlijke mest als kunstmest. Het voordeel van kunstmest is dat het een vaste en bekende samenstelling heeft en dat het snel werkt. Hierdoor weten akkerbouwers zeker dat planten alle benodigde voedingsstoffen in de juiste concentraties toegediend krijgen. Een voordeel van het gebruik van dierlijke mest is de negatieve prijs: akkerbouwers ontvangen geld van veehouders om mest af te nemen. Bovendien levert dierlijke mest organische stof, een deel van de nutriënten moet echt eerst vrijgemaakt worden om door de plant te kunnen worden opgenomen. Net als de melkveehouderij wordt ook de hoeveelheid mest die de akkerbouw op grond aanwendt begrensd door de Europese richtlijnen. Het stikstofoverschot van akkerbouwbedrijven is sinds 2005 beperkt afgenomen. Voor fosfaat zijn de overschotten gedaald, behalve bij akkerbouwbedrijven op zandgrond. Deze afname is deels het gevolg van aanscherping van gebruiksnormen, maar ook van de stijging van de kunstmestprijzen in de afgelopen jaren<sup>95</sup>.

Het ministerie van Economische Zaken heeft het programma *precisielandbouw* middels een publiek private samenwerking (PPS) en investeringssubsidies gesteund. Met de toepassing van precisielandbouw kunnen landbouwers met behulp van GPS nauwkeuriger en effectiever meststoffen en gewasbescherming toepassen op de akker. Dit geeft niet alleen minder emissie van nutriënten, maar ook een hogere productie.

#### *Grote invloed inkomenstoelagen, maar steun loopt terug*

Een gedeelte van de akkerbouw – dat geldt voor granen, suikerbieten en fabrieksaardappelen, maar niet voor uien, consumptie- en pootaardappelen - heeft financieel veel baat gehad bij het Europese landbouwbeleid (GLB). Eerst door de prijsondersteuning vanuit het vroegere marktordeningsbeleid, later door de inkomenstoelagen voor akkerbouwgewassen. De toeslagrechten waren in de afgelopen jaren goed voor ongeveer 8% van de omzet van de gemiddelde akkerbouwer<sup>96</sup>.

De recente GLB-hervorming heeft veel invloed op de akkerbouw door de invoering van een vaste toeslag per hectare grond ('flat rate') vanaf 2015. Dit leidt tot een andere verdeling van de Brusselse gelden waarbij sommige telers er sterk op achteruit gaan en anderen in de nieuwe situatie er op vooruit gaan. Verder is de toeslag gekoppeld aan de verplichting om het agrarische bedrijf te vergroenen en

94 PBL (2013) - Evaluatie van de nota duurzame gewasbescherming

95 PBL (2012) - Evaluatie meststoffenwet

96 Eigen berekening op basis van LEI/Binternet.

moeten akkerbouwers op 5 % van hun areaal voor biodiversiteit/non-productie inrichten.

#### *Overheid verkleint tijdelijk risico's voor de akkerbouw*

De inkomsten van akkerbouwers schommelen sterk door wisselende weersomstandigheden en markten. Door de open teelten lopen akkerbouwers oogstrisico's, maar door de omvang van de risico's kwam een marktinstrument om deze af te dekken niet van de grond. Met het instrument de *brede weersverzekering* wordt met Brussels en nationaal geld een deel van de verzekeringspremie gesubsidieerd. Het gebruik van oogstverzekeringen en risico-instrumenten is nog beperkt.

#### *Glastuinbouw*

##### *Observaties glastuinbouw*

- Delen van de glastuinbouw kampen sinds 2008 met ernstige rendementsproblemen
- Een belangrijke uitdaging blijft het terugdringen van de afhankelijkheid van fossiele energie. Investerings in innovatieve technieken helpen de afhankelijkheid van fossiele energie te verkleinen.
- De glastuinbouw kan gebruik maken van een groot aantal nationale regelingen, zowel op fiscale vlak als op het vlak van subsidies.

#### *Het glastuinbouwcomplex brengt breed palet aan producten voort*

De glastuinbouwsector betreft de teelt van groenten (bv. tomaten, komkommers, paprika's), sierteelt (bv. chrysanten en rozen) en potplanten<sup>97</sup>. Er zijn bijna 3500 glastuinbouwbedrijven met in totaal iets minder dan 10.000 ha. glas (2012). De glastuinbouw concentreert zich in zogenaamde Greenports, zoals Oostland, Westland, Aalsmeer en Venlo.

De keten bestaat uit toeleverende bedrijven (met name kassenbouw), uitgangsmaterialensector (zaden), primaire glastuinbouwbedrijven, handel en afzetorganisaties. Nederland heeft een vooraanstaande rol in de wereld op het gebied van veredeling en van toeleverende bedrijven. In de glasgroenten zijn handelshuizen en vele producenten verenigingen (13 grotere telersverenigingen) het belangrijkste afzetkanaal.

#### *Aanvankelijk veel groei; maar nu verkeert een deel van de sector in zwaar weer*

Op langere termijn beschouwd is de glastuinbouwketen een belangrijke groeier binnen het totale agrocomplex. De toegevoegde waarde van het complex is in de afgelopen twintig jaar met 40% gegroeid. Sinds 2008 kampt een deel van de glastuinbouw met ernstige rendementsproblemen door onder meer te sterke uitbreiding en productiegroei, stagnerende vraag (economische crisis) en hoge energieprijzen.

Het aantal primaire bedrijven neemt af. Vooral in de glasgroenten is er sprake van sterke schaalvergroting, waar diverse bedrijven momenteel een omvang hebben van enkele tientallen hectares. De kwetsbaarheid van primaire bedrijven neemt toe door hoge financieringslasten in combinatie met onzekere opbrengsten, en risico's van ziektes.

#### *Internationalisering biedt kansen en bedreigingen voor de sector*

De glastuinbouw is een internationaal georiënteerde sector die voor de afzet grotendeels afhankelijk is van de export. Meer dan tweederde van de productie wordt geëxporteerd, met name naar noordwest Europa. De groeimarkten voor afzet liggen vooral in opkomende economieën buiten Europa. De afzet van bloemen en

planten gaat nog grotendeels via de coöperatieve veiling, die een steeds groter deel van bloemen importeert uit tropische landen als Kenia en Ethiopië en Colombia.

De internationale concurrentie in de tuinbouw neemt sterk toe door mondialisering en een inhaalslag in andere landen. Bestaande tuinbouwproductielanden (bijvoorbeeld Spanje, Kenia, Ethiopië en Columbia) zijn steeds meer in staat om de kwaliteit van het Nederlandse product te evenaren. Overigens zijn vooral Nederlanders in dergelijke regio's actief. Daarnaast zijn nieuwe tuinbouw productieregio's in opkomst die niet alleen produceren voor de eigen consumptie maar ook steeds meer voor de export, zoals Turkije. De lokale productie in belangrijke afzetlanden binnen noordwest Europa groeit onder invloed van trends als *local for local*.

Tabel 29: ontwikkeling maatschappelijke opgaven

| Maatschappelijk probleem                    | Stand van zaken   |
|---|---|
| CO <sub>2</sub> -emissies voor de teelt     | CO <sub>2</sub> -emissie voor de teelt is de totale CO <sub>2</sub> -emissie minus de verkoop van elektriciteit buiten de glastuinbouw. In 2011 bedroegen de emissies 5,6 Mton. In 1990 was dit nog 6,8, in 2008 5,1, doel is blijven binnen 5,8 in 2020. |
| Energie-efficiëntie glastuinbouw            | De verhouding tussen het verbruik van primaire brandstof en productievolume ten opzichte van 1990. Stand 2011 (48%) is een achteruitgang ten opzichte van 2008 (44%).   |
| Aandeel duurzame energie in de glastuinbouw | In 2011 bedroeg het aandeel 1,8%. De doelstelling van 4% in 2010 is niet gehaald. De doelstelling van 20% in 2020 is nog ver weg.   |

*De glastuinbouw is een groot verbruiker van energie, aanvankelijke daling gebruik energie en uitstoot CO<sub>2</sub> stagneert*

De primaire glastuinbouw gebruikt gas voor warmte, CO<sub>2</sub> voor de gewasgroei en elektriciteit voor de belichting van gewassen. Het gasverbruik is hoog: ongeveer 10 procent van het nationale gasverbruik is voor rekening van de sector. Energiebesparing is hét thema van de glastuinbouw, want de energiekosten bedragen ongeveer een kwart van de kostprijs<sup>98</sup>. Het energieverbruik van de glastuinbouw daalde in de periode 2005-2007 aanvankelijk fors, vooral doordat veel glastuinders investeerden in gasmotoren waarmee tegelijkertijd elektriciteit en warmte wordt opgewekt warmtekrachtkoppeling (WKK). In 2010 lag het energieverbruik van de sector weer op het niveau van 2005, vanwege intensivering bij de teelt (bijvoorbeeld door verschuiving naar meer energievragende gewassen)<sup>99</sup>. Na 2010 loopt het aardgasverbruik weer terug door de milde winters<sup>100</sup>.

Het energieverbruik werkt door naar de uitstoot van CO<sub>2</sub>. Tussen 1990 en 2008 is de CO<sub>2</sub>-uitstoot sterk gedaald. De afgelopen jaren is de ontwikkeling vlak: de totale CO<sub>2</sub>-emissie door teelt van de glastuinbouw ligt de afgelopen jaren rond het niveau van 2011 (5,6 Mton). Door de investeringen in WKK is de sector een netto-producent van elektriciteit. Vanaf 2006 verkoopt de glastuinbouw meer elektriciteit dan ze koopt<sup>101</sup>.

*De overheid ondersteunt de sector energie-efficiënter te produceren*

98 LEI Wageningen UR (2014) - Binternet

99 LEI Wageningen UR (2012) - Het Nederlandse agrocomplex 2012

100 CBS, PBL, Wageningen UR (2014). [Energieverbruik in de land- en tuinbouw, 1990-2012](#)

101 CBS, PBL, Wageningen UR (2014). [Energieverbruik in de land- en tuinbouw, 1990-2012](#)

Het ministerie van Economische Zaken streeft samen met de sector doelen<sup>102</sup> na ten aanzien van energiebesparing en het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Er is met de sector voor 2020 een totale emissieruimte van 6,2 Mton afgesproken en een emissie voor teelt van 5,8 Mton.

Er geldt een verlaagd tarief voor de energiebelasting voor de glastuinbouw. Hiermee verkrijgen de glastuinbouwbedrijven een vergelijkbare netto energiebelastingdruk als de energie-intensieve industrie, in ruil voor de reductie-inspanning op het gebied van CO<sub>2</sub>. Het voordeel voor de sector bedraagt 115 miljoen euro per jaar. De Europese Commissie heeft hiermee ingestemd. Daarnaast komen tuinders die zelf elektriciteit opwekken in aanmerking voor een vrijstelling van energiebelasting.

Naast maatregelen op energiebelasting zijn er een aantal aanvullende maatregelen van kracht. Zo is er een garantstellingsregeling voor aardwarmteprojecten, en geeft zij steun aan het programma 'Kas als energiebron'. Daarnaast zijn de regeling Marktintroductie Energie Innovaties (MEI) en de Investeringsregeling Energiebesparing (IRE) geïntroduceerd.

#### *Gebruik van gewasbestrijding tegen plantenziekten*

Andere maatschappelijke opgaven zijn het verminderen van de emissies van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten naar het milieu en het waarborgen van plantgezondheid en voedselveiligheid. De EU stelt wettelijke eisen ten aanzien van plantgezondheid. Dientengevolge is er regelgeving op het gebied van het gebruik van energie, nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen.

Vanuit de kaderrichtlijn water mogen in 2023 nagenoeg geen overschrijdingen meer plaats vinden van de drinkwaternorm en de milieukwaliteitsnormen. Doelstelling is dat in 2018 het aantal overschrijdingen met 50% is afgenomen ten opzichte van 2013. Dat betekent voor de glastuinbouw dat de emissies met bijna 100% teruggebracht moeten worden.

#### *Verder: Europa bevordert samenwerking en provincies regisseren herstructurering*

Vanuit de gemeenschappelijke marktordening groente en fruit is ongeveer 80 miljoen euro per jaar beschikbaar voor producenten om zich te organiseren in zogenaamde telersverenigingen. Zo kunnen groenten en fruitbedrijven tot 4% van hun omzet aan EU-middelen ontvangen. Doel van deze regeling is de afzet en concurrentiepositie te bevorderen.

Een laatste terrein waarop de overheid beleid voert is de ruimtelijke herstructurering. Dit is echter vooral een zaak van de provincies, die verantwoordelijk zijn voor het aanwijzen van nieuwe glastuinbouwlocaties. In het verleden heeft het rijk steun gegeven aan het aanwijzen van greenports, concentratie van glastuinbouwbedrijven en aan het verplaatsen van tuinbouwbedrijven ('oud glas regelingen'), maar dat is nu niet meer aan de orde.

### *Visserij*

#### *Observaties visserij*

- Er zit een natuurlijke grens aan de omvang van de visserijsector. Handhaving van de quota en de regels is van cruciaal belang voor het succes van het visserijbeleid.
- Voor de schol- en tongbestanden lijkt het beleid zijn vruchten af te werpen: de populaties herstellen.
- Waar in het begin van deze eeuw de overheid nog via saneringen bijdroeg aan een verkleining van de vloot, is de financiële inzet in de afgelopen jaren gericht geweest op duurzame innovatie, met name via de pulskor.

102 Zie 'Convenant schoon en zuinig', het energieakkoord en de beleidsbrief tuinbouw



*Ontwikkeling visserijcomplex*

Het visserijcomplex is opgebouwd uit de primaire visserij, de visverwerking en de hieraan toeleverende bedrijven. Binnen het totale agrocomplex is de bijdrage van het visserijcomplex beperkt (1%). De toegevoegde waarde van de visserij is in de afgelopen 10 jaar met een derde gedaald. De daling hangt samen met de afnemende verdiensten in de primaire visserij.

De Nederlandse zeevisserij speelt zich grotendeels af op de Noordzee, waar enkele honderden kotters met bodemnetten tong en schol vangen. Daarnaast zijn er ook nog een tiental grote diepvriestrawlers die in de hele wereld actief zijn met het vangen van makreel, horsmakreel en haring. Verder wordt op beperkte schaal vis gekweekt.

Viervijfde van de afzet van vis is bestemd voor export<sup>103</sup>. Er liggen met de stijgende vraag naar dierlijke eiwitten ook kansen voor de visserijsector. Door intensieve bevissing kan de wildvangst niet meer groeien. Dat betekent dat de groei moet komen van de aquacultuursector (groei wereldwijd 14 tot 45 % tot 2025). Voor Nederland liggen er vooral kansen voor toeleverende, kennisintensieve bedrijven: grootschalige productie voor de wereldmarkt van consumptieklare vis ligt niet voor de hand vanwege de hogere lonen en energiekosten in Nederland.

De opkomst van de bewuste consument is ook in de visserij zichtbaar. De consument kan in toenemende mate op basis van keurmerken zijn keuze maken. Om te voldoen aan dergelijke keurmerken, zoals het private Marine Stewardship Council (MSC), hebben vissers investeringen in hun vloot gedaan<sup>104</sup>.

*Overbevissing risico voor ecosysteem*

De belangrijkste maatschappelijke uitdaging voor de visserij ligt in het voorkomen van het tegengaan van overbevissing (bestandsbeheer) en een evenwichtig beheer van het ecosysteem. De maatschappij oefent toenemende druk uit op de sector om ongewenste bijvangsten te beperken en de impact van visserij (o.a. met betrekking tot bodemberoering) en kweek op het bredere ecosysteem te verkleinen.

Tabel 30: ontwikkeling maatschappelijke opgaven

| Maatschappelijk probleem                    | Stand van zaken   |
|---|---|
| Voorzorgsniveau schol                       | Het voorzorgsniveau van schol was in 2012 518.000 ton. De scholbestanden zijn eerder dan verwacht op het gewenste niveau zijn gekomen. In 2005 was het voorzorgsniveau 205.000 ton, de doelstelling is 230.000 ton.         |
| Voorzorgsniveau tong                        | In 2012 was het voorzorgsniveau 36.900. In 2005 was het voorzorgsniveau nog 41.000 ton, de doelstelling is 35.000 ton. Het tongbestand is in 2012 twee achtereenvolgende jaren binnen biologische veilige grenzen gebleven. |
| Hoeveelheid alternatief gewonnen mosselzaad | De hoeveelheid alternatieve gewonnen mosselzaad bedroeg in 2012 10.000 ton. In 2005 was het voorzorgsniveau 2.000 ton; de doelstelling is 12.000 ton in 2015.   |

*Europa stelt quota en vangstregels vast, handhaving door NVWA en sector zelf*

Het gemeenschappelijke visserijbeleid (GVB) van de Europese Unie is verreweg de belangrijkste vorm van overheidsbeleid. Enkel voor relatief kleine deelsectoren, zoals de viskweek en de schelpdiervisserij, voert Nederland een nationaal beleid.

103 LEI Wageningen UR (2012) - Het Nederlandse agrocomplex 2012

104 Algemene Rekenkamer (2013) - Duurzame Visserij: terugblik

Omdat vissers overbevissing en evenwichtig bestandsbeheer niet zelf kunnen organiseren -niemand voelt zich individueel verantwoordelijk voor overbevissing- heeft de Europese Unie in de jaren '80 een stringent visserijbeleid opgezet met quota en andere vangstregels. De EU voert een bestandsbeheer voor de Europese wateren. Daarnaast zijn er veel regels over hoe vissers vis mogen vangen en kan de Europese Commissie lokaal een (tijdelijk) vangstverbod instellen om kwetsbare ecosystemen te beschermen. Een belangrijke recente beleidswijziging is de geleidelijke invoering van de aanlandplicht voor alle vis. Dit heeft vergaande consequenties voor vissers omdat vissers nu ook alle bijvangst moeten meenemen naar de haven.

In het visserijbeleid is handhaving een belangrijk element. De visserijregels (waaronder de vangstquota) worden gehandhaafd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Volgens de Algemene Rekenkamer<sup>105</sup> staat de capaciteit voor inspecties de afgelopen jaren onder druk. Aanvankelijk door het afnemen van capaciteit, later door een toename van het aantal taken. Daarnaast benoemt de Algemene Rekenkamer het systeem van comanagement als risico. Via comanagement ziet de sector zelf via 'beheergroepen' toe op de verdeling en het opvissen van het aan Nederland toegekende quotum vis. Het commentaar van de Rekenkamer richt zich op de intransparantie van het systeem en het uitblijven van sancties aan vissers die overtredingen begaan.

#### *Nationaal beleid voorheen gericht op sanering, nu gericht op transitie naar meer duurzame vangst*

In 2007 is met een saneringsoperatie de kottervloot met 15% verkleind. De sanering heeft 27,5 miljoen euro gekost. Volgens de tussentijdse evaluatie is het economische rentabiliteitsdoel gehaald: de capaciteit van de vloot is in overeenstemming gebracht met de toegestane vangst. Sinds 2008 wordt er geen geld meer beschikbaar gesteld voor saneringen.

De beleidsinzet heeft zich verplaatst naar innovatie voor een meer duurzame vangst. Subsidies gericht op innovatie –ingezet binnen het GVB- moeten onder andere bijdragen aan selectievere visserijmethodes, beperking van de impact van de visserij op het ecosysteem en lager energieverbruik. Daarnaast stimuleert het ministerie van Economische Zaken met het *actieplan aquacultuur* de kweek van nieuwe vissoorten en aquacultuur op het land. De overheid werkt daarbij samen met visserijorganisaties en onderzoeksinstituten.

#### *Schol- en tongbestanden lijken te herstellen*

De populaties schol en tong ontwikkelen zich gunstig. Het scholbestand is eerder dan verwacht op het gewenste niveau gekomen. Ook het tongbestand ontwikkelt zich volgens plan, zoals vastgelegd in het maximum sustainable yield-plan (MSY). De Algemene Rekenkamer concludeerde daarover dat een causaal verband tussen de snelheid van de bestandstoename en de strengere normen niet is uitgesloten, maar niet aantoonbaar is<sup>106</sup>.

105 Algemene Rekenkamer (2013) - [Duurzame Visserij: terugblik](#)

106 Algemene Rekenkamer (2013) - [Duurzame Visserij: terugblik](#)

## Bijlage 3 Kenmerken van de verschillende onderdelen van de voedselketens

| Onderdeel van voedselketen   | Eigenschappen   |
|------------------------------|---|
| Toeleverende industrie       | De toeleverende industrie bestaat uit zaadveredelaars, producenten van kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen en machines, diervoeders, kassen- en stallenbouwers, financiële dienstverleners, etc. Het gaat hierbij zowel om grote multinationale bedrijven als gespecialiseerde producenten in het midden- en kleinbedrijf (MKB). R&D speelt bij deze bedrijven een belangrijke rol, de winstmarges zijn ten opzichte van de andere partijen in de keten relatief hoog <sup>107</sup> . Het aandeel van de toeleverende bedrijven in de keten in Nederland is de afgelopen tien jaar toegenomen.                                      |
| Primaire sector              | De primaire sector bevindt zich tussen de toeleverende industrie aan de ene kant, en de verwerkende industrie en de retailers aan de andere kant. Alhoewel er sprake is van schaalvergroting, zijn primaire bedrijven ten opzichte van de rest van spelers in de keten relatief klein en talrijk: het gaat om bedrijven in het MKB. Veel primaire ondernemers zijn prijsnemers, concurrentie vindt grotendeels plaats op prijs. De uitgaven aan <i>research and development</i> (R&D) als percentage van verkopen zijn beperkt. Tegelijkertijd manifesteren veel duurzaamheidsthema's zich op het niveau van de primaire ondernemers. |
| Voedselverwerkende industrie | De voedselverwerkende industrie koopt haar producten van de primaire sector en verwerkt deze tot vlees, brood, zuivel, kant-en-klaar-maaltijden, etc. In de markt zijn zowel midden- en kleinbedrijf als multinationals actief. De eerste verwerking van primaire producten gebeurt veelal door coöperaties die in handen van de boeren en tuinders zijn. Voor Nederland is de voedings- en genotsmiddelenindustrie ten opzichte van andere EU-landen een relatief grote maakindustrie, zowel qua omzet als werkgelegenheid. R&D is een belangrijke manier voor de voedselverwerkende industrie om zich te onderscheiden.             |
| Retail                       | De retailers verkopen producten aan de consument. De retailers variëren van buurtsupermarkten tot supermarktconcerns, maar de trend is een groeiende concentratie en daarmee gepaarde marktmacht. Retailers moeten het vooral hebben van volumes. Twee derde van de uitgaven van de Nederlandse consument aan voedsel, wordt uitgegeven in de supermarkt <sup>108</sup> . Overige uitgaven verlopen via speciaalzaken, horeca en out-of home kanalen (catering, tankstations, etc.).  |
| Handelaren en distributie    | Tussen de partijen bevinden zich verder nog handelaren en distributeurs. Bij handelaren gaat het wereldwijde spelers die markten met elkaar verbinden. Bij distributeurs gaat het om transportbedrijven en logistieke ondernemingen. Het relatief grote aandeel van deze ketenpartij in Nederland hangt voor een belangrijk deel samen met de omvangrijke in- en uitvoer van agrarische producten.  |

Bron: eigen bewerking op basis van KPMG (2013) - [The agricultural and food value chain](#)

107 KPMG (2013) - [The agricultural and food value chain - Entering a new era of cooperation](#)

108 LEI Wageningen UR (2012) - Het Nederlandse agrocomplex 2012

## Bijlage 4 Overzicht subsidieregelingen 2007-2013

| Agrarisch ondernemerschap                          | Duurzame veehouderij   | Plantaardige productie   | Agrarische innovatie                       | Visserij  | Overig                              |
|--|--|--|--|---|-------------------------------------|
| <a href="#">Subsidieregeling jonge landbouwers</a> | <a href="#">Subsidie integraal duurzame stallen en houderijsystemen</a><br><a href="#">Praktijknetwerken</a> | <a href="#">Subsidie marktintroductie energie-innovaties (MEI)</a> | <a href="#">Samenwerking bij Innovatie</a> | Investering in aquacultuur                      | Regeling Garantstelling             |
| Bedrijfsadvies over randvoorwaarden GLB            |  | Investeringsregeling Energiebesparing (IRE)                        | Voucherregeling                            | Duurzame visserijmethoden                       | Regeling in beslag genomen goederen |
| Brede weersverzekering                             | Fijnstofmaatregelen  | Infrastructuur Regeling Glastuinbouw gebieden                      | Innovatie Landbouw Noord-Nederland         | Compensatieregeling Aalvisserij                 |                                     |
| Garanties agrarische schadeverzekeringen           | Stimuleringssubsidie biologische Productie   | Stimulering duurzame ontwikkeling glastuinbouw                     |  | Investering in verwerking en afzet              |                                     |
| Beroepsopleiding en voorlichting                   | Duurzaamheidsinvesteringen mestbeleid  | Subsidie honingverbetering   |  | Subsidie innovatie in de visketen               |                                     |
| Vorstschade fruitsector                            | Investeringsregeling luchtwassers  | FES-greenports   |  | Collectieve acties in de visketen               |                                     |
| Oogstschade-uitkering                              | Beëindigings- en saneringsregeling   | Set aside regeling   |  | Subsidie kwaliteit, rendement en nieuwe markten |                                     |
|  | Pilots herstructurering melkveehouderij  |  |  | Certificering in de visketen                    |                                     |
|  | Regeling beëindiging veehouderijtakken   |  |  | Investering in vissersvaartuigen                |                                     |
|  |  |  |  | Investeringen in koelvriesinstallaties          |                                     |

Geëvalueerde subsidieregelingen: Subsidieregeling jonge landbouwers, Subsidie integraal duurzame stallen en houderijsystemen, Subsidie marktintroductie energie-innovaties (MEI), Samenwerking bij Innovatie, Praktijknetwerken

Evaluatie gepland voor aanbidding aan Tweede Kamer in 2014 (maar bij het schrijven van dit rapport nog niet gereed): Fijnstofmaatregelen, Investeringsregeling luchtwassers, Stimulering duurzame ontwikkeling glastuinbouw, Investeringsregeling Energiebesparing (IRE), Brede weersverzekering.

## Bijlage 5 Staatssteun<sup>109</sup>

Subsidies aan ondernemingen, in welke vorm dan ook, zijn veelal te kwalificeren als staatssteun. Op steun aan ondernemingen in de land- en bosbouwsector – voor de activiteiten die van belang zijn voor de land- of bosbouwproductie – zijn aparte steunkaders van toepassing. Regels inzake staatssteun in deze sector zijn gebaseerd op drie uitgangspunten. De regels:

1. volgen de algemene beginselen van het mededingingsbeleid;
2. zijn in overeenstemming met het beleid van de EU inzake plattelandsontwikkeling;
3. zijn in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de EU, en in het bijzonder de WTO-overeenkomst inzake landbouw.

Met name de WTO-overeenkomst, maar ook het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU (dat onder andere voorziet in directe inkomenssteun aan landbouwers) maakt dat er voor deze sector aparte steunkaders zijn ontwikkeld. Deze kaders zijn neergelegd in:

- richtsnoeren voor steun in de land- en bosbouwsector;
- vrijstellingsverordening voor ondernemingen in de landbouwsector;
- de-minimisverordening voor de landbouwsector.

Ter illustratie zijn in het onderstaande enkele voorbeelden opgenomen.

- Steunmaatregelen die onder een de-minimisverordening vallen, hebben een beperkt effect op het handelsverkeer tussen lidstaten en worden om die reden niet als staatssteun gekwalificeerd. Op basis van de de-minimisverordening voor de landbouwsector mag steun tot een bedrag van 15.000 euro per onderneming in een periode van drie jaar worden gegeven. Op basis van algemene de-minimisverordening, die van toepassing is op andere ondernemingen dan die in de landbouw- en visserijsector, mag steun tot een bedrag van 200.000 euro per onderneming in een periode van drie jaar worden gegeven.
- Ten algemene mag steun voor onderzoek en ontwikkeling of voor kennisoverdracht en –ontwikkeling in de landbouwsector worden verleend tot 100% van de in aanmerking komende kosten. Daarmee ligt het percentage hoger dan voor andere sectoren.
- Er zijn een aantal bijzondere steunvoorzieningen ontwikkeld die alleen van toepassing zijn op de landbouwsector, bijvoorbeeld steun voor de preventie of bestrijding van dier- of plantenziekten.

Ook voor ondernemingen in de visserij- en aquacultuursector geldt een apart steunkader. Het betreft ondernemingen die zich bezig houden met de productie, verwerking en/of afzet van (gekweekte) vis. Het steunkader bestaat uit:

- richtsnoeren voor onderzoek van de steunmaatregelen van de staten in de visserij- en de aquacultuursector;
- vrijstellingsverordening voor ondernemingen in de visserijsector;
- de-minimisverordening voor de visserijsector.

Op basis van de de-minimisverordening voor de visserijsector mag 30.000 euro per onderneming in een periode van drie jaar worden gegeven

Ondernemingen in de landbouw-, bosbouw, visserij- of aquacultuursector komen ook voor andere generieke steunkaders in aanmerking. Belangrijke voorwaarde is dan dat het uitsluitend mag gaan om activiteiten die geen betrekking hebben op landbouw-, bosbouw-, of (kweek)visproductie. Een voorbeeld is de productie van energie, die niet wordt benut ten behoeve van de landbouwonderneming.

<sup>109</sup> Deze paragraaf heeft geen betrekking op maatregelen, die worden gefinancierd uit hoofde van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) of het Europees Visserij Fonds (EVF).

## Bijlage 6 Onderhandeling over het GLB-budget - Nederlandse inzet en uitkomst

### *Inzet*

Bij de onderhandeling over het GLB-budget binnen het Meerjarig Financieel Kader (MFK) hebben voor het GLB steeds twee onderwerpen gedomineerd. Het eerste onderwerp was de omvang van het GLB-budget binnen de EU-begroting. In lijn met de algemene Nederlandse inzet voor het MFK 2014-2020, namelijk een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting, was de inzet van het kabinet om door verlaging van landbouw- en cohesiebudgetten de Europese begroting te moderniseren en te versoberen, ten gunste van investeringen in innovatie en duurzaamheid.

Het tweede budgettaire onderwerp was de herverdeling van GLB middelen (zowel 1<sup>e</sup> als 2<sup>e</sup> pijler) tussen de lidstaten. Omdat er forse verschillen waren tussen de steun per hectare die lidstaten ontvangen, had de Europese Commissie voorgesteld om deze te verkleinen. Nederland kon zich enige herverdeling wel voorstellen, maar vond de Commissievoorstellen te ver gaan.

De belangrijkste inhoudelijke inzet van Nederland was om het bestaande instrumentarium (markt- en prijsbeleid en generieke inkomenssteun) af te bouwen en te vervangen door een systeem dat de verdere marktorientatie van de sector stimuleert, in combinatie met beloning van maatschappelijke prestaties. Zie onderstaande box voor de Nederlandse inzet op de inhoud.

### Tekstbox 2: Nederlandse inzet voor het GLB 2014-2020

1. De vervanging (op termijn) van de huidige directe betalingen door doelgerichte betalingen. De directe betalingen zullen niet langer gebaseerd zijn op in het verleden gerealiseerde productie en premies. De toekomstige, doelgerichte betalingen zullen zich moeten richten op:
  - a. versterking van concurrentiekracht, duurzaamheid en innovatievermogen van de landbouwsector;
  - b. de beloning voor bovenwettelijke maatschappelijke prestaties op het terrein van bijvoorbeeld natuur, milieu landschap, diergezondheid en dierwelzijn;
2. Geen uitbreiding van het markt- en prijsbeleid; beperking tot een «vangnet-niveau», met een inzet op afschaffing van de exportsubsidies per 2013;
3. Een plattelandsbeleid dat zich richt op Europese prioriteiten en daarbinnen op agrarische activiteiten;
4. Vereenvoudiging van het GLB in combinatie met een versterking van het financieel beheer en de financiële verantwoording (conform de motie Luijben TK, 31 335, nr. 11), gericht op een verlaging van de administratieve lasten voor de boer en de uitvoeringslasten voor de overheid. Hierbij moet de rechtmatigheid van de besteding van Europese middelen geborgd zijn;
5. Volwaardige aandacht voor de externe effecten van het GLB specifiek voor ontwikkelingslanden.

Bron: Kamerbrief 28 oktober 2011 (Kamerstuk 28625, nr. 137)

### *Uitkomsten en resultaat*

In het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) komen verduurzaming van de voedselproductie (o.a. vergroening), ondernemerschap en marktorientatie meer centraal te staan. Concrete resultaten van de Nederlandse onderhandelingsinzet betreffen onder meer:

#### *Modernisering markt- en prijsbeleid*

- Mede door Nederlandse inzet worden productiebeperkende regelingen verder afgeschaft. Na de melkquota in 2015, verdwijnt nu ook de suikerquota in 2017. Daarmee behoren de laatste handelsversturende quotaregelingen uit het landbouwbeleid straks tot het verleden.
- Door de inzet van Nederland wordt het verder mogelijk dat producentenorganisaties van boeren of tuinders niet alleen voor hun leden, maar ook voor sectorgenoten regels kunnen stellen. Op die manier kunnen er bijvoorbeeld door deze organisaties extra regels komen voor diergezondheid, plantgezondheid en voedselveiligheid. Dat is belangrijk als de sector wordt geraakt door bijvoorbeeld een dier- of plantenziekte die bestreden moet worden in het belang van de hele sector.
- Mede op Nederlands verzoek is de zuivelsector toegankelijk geworden voor producentenorganisaties. Hiermee kan de zuivelketen duurzame melkproductie stimuleren.

#### *Directe betalingen*

- Het principe van directe betalingen op basis van historische productie is losgelaten. Er zal stapsgewijs toegewerkt worden naar een hectarebetaling die voor alle boeren zo gelijk mogelijk is. Nederland heeft gekozen in 2019 een gelijke hectarebetaling voor heel Nederland te realiseren.
- Nederland heeft zich er sterk voor gemaakt dat vergroeningsmaatregelen doelgericht en flexibel kunnen worden ingevuld. Daardoor zijn in de lijst met vergroeningsmaatregelen meer alternatieve groene maatregelen mogelijk geworden (via agromilieumaatregelen of duurzaamheidscertificering). Nieuwe initiatieven voor vergroening en verduurzaming van de landbouw worden daardoor sterk gestimuleerd. Eveneens op Nederlands verzoek kunnen agrarische natuurverenigingen (boerencollectieven) gezamenlijk vergroeningsmaatregelen uitvoeren.
- Alle ontvangers van directe betalingen zijn verplicht te vergroenen. Lidstaten zijn verplicht 30% van hun nationale enveloppe voor directe betalingen te reserveren voor een vergroeningsbetaling aan boeren.
- Nederland heeft zich sterk gemaakt voor specifieke verplichte afspraken om jonge boeren in de hele Europese Unie te helpen bij het ontwikkelen van hun bedrijven. Door de snelle vergrijzing onder boeren is het van belang om juist jonge boeren financiële steun in de rug te geven.

#### *Plattelandsbeleid*

- Lidstaten hebben de mogelijkheid gekregen om het plattelandsbeleid effectiever en doelmatiger in te richten doordat verplichte bestedingspercentages zijn afgeschaft. Zij hebben daarmee mogelijkheden gekregen hun plattelandsbeleid beter te richten op de werkelijke behoeften in (regio's binnen) de lidstaat. Nederland heeft dit altijd sterk ondersteund.
- Er zijn meer mogelijkheden gekomen voor investeringen in innovatie en verduurzaming op het boerenerf. Veel Nederlandse boeren staan voor de uitdaging om duurzamer te produceren. Naast de bekende initiatieven zoals precisielandbouw, kan het ook gaan om mogelijkheden voor verwerking van mest tot nieuwe producten of innovatieve veehouderijsystemen.
- Agrarische natuurverenigingen (boerencollectieven) zijn erkend als begunstigde van landbouwmilieumaatregelen. Zij krijgen zo de gelegenheid om onder één contract gezamenlijk houtwallen of beekdalen in een gebied te beheren en onderhouden. Op deze manier kan agrarisch natuurbeheer effectiever worden. Een gezamenlijke aanpak betekent immers vaak ook een hogere kwaliteit van het beheer.

## Bijlage 7 Overzicht aandeel agrosector in DIO handelsinstrumentarium

Naast het ministerie van Economische Zaken zet ook het ministerie van Buitenlandse Zaken zich in voor handelsbevordering van het Nederlandse agrocomplex. Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken vindt dit plaats bij de Directie Internationaal Ondernemen (DIO).

De algemene doelstelling van het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken op het terrein van de buitenlandse economische betrekkingen is het "*verbeteren van het klimaat voor internationale handel en investeringen om de concurrentiekracht van de Nederlandse economie te vergroten*". Het huidige beleid voor internationaal ondernemen gaat uit van de volgende operationele doelstellingen:

1. Bevorderen internationaal ondernemen (van zowel buitenlandse partijen naar Nederland als Nederlandse partijen naar buitenland);
2. Ondersteunen van het Nederlandse bedrijfsleven (focus op MKB) op voor Nederland prioritaire handelslanden gericht op topsectoren.

Om deze operationele beleidsdoelen te bereiken maakt het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruik van een divers pakket van financiële en niet-financiële instrumenten voor het bevorderen van handel en investeringen. Deze dienen voor het wegnemen van marktfalen dat de internationalisering van Nederlandse bedrijven op buitenlandse markten belemmert.

### *Niet financieel instrumentarium*

Een deel van de beleidsinstrumenten richt zich op beleidsafstemming en vraagsturing. Denk hierbij aan *Dutch Trade Board* en *Topsectoren* overleg. Een ander niet financieel gericht deel richt zich direct op bedrijven. Denk hierbij aan verstrekking van informatie en voorlichting (bedrijvenloket), maar ook economische diplomatieke bijstand door inzet van *Postennetwerk*, *Consulaten-generaal*, *Business Support Office's*, *Foreign Investment Agency's*, *Science and Technology Offices*.

### *Financieel instrumentarium*

DIO biedt eveneens overheidsondersteuning op het terrein van ondernemingsfinanciering in het internationale domein. Deze is additioneel aan de markt. Het aandeel van de Agro sector in dit financieel / handels- & investeringsinstrumentarium dient breed geïnterpreteerd te worden. Het betreft agro, tuinbouw, veehouderij, aquacultuur en veel meer dan enkel primaire productie; ook voeding en verwerkende industrie. Hierbij dient bovendien te worden opgemerkt dat de uitgaven voor beurzen en missies geen bedrijfsgerichte ondersteuning betreft.

De percentages verschillen zeer sterk per instrument. Het gaat in ieder geval om substantieel aandeel; het varieert van een paar procent bij de EKV tot 70% bij de FOM, en alles daartussen. Er is daardoor geen statistisch verantwoord gemiddeld gewogen percentage te noemen, maar grofweg lijkt het dat ongeveer 1/3 van het instrumentarium wordt ingezet voor de agro sector in den brede (dus agro, tuinbouw, food, processed products, agri inputs, grondstoffen e.d.).



## Bijlage 8 Lijst van geraadpleegde personen

### *Deskundigen*

|                   |  |
|-------------------|--|
| Frank Dales       | Dierenbescherming                                  |
| Marijke de Jong   | Dierenbescherming                                  |
| Pierre Bascou     | Europese Commissie                                 |
| Gerrit Meester    | Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI)  |
| Louise Fresco     | Universiteit van Amsterdam                         |
| Albert Jan Maat   | LTO Nederland                                      |
| Thijs Cuijpers    | LTO Nederland                                      |
| Marc Jansen       | Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)         |
| Ruud Huirne       | Rabobank   |
| Wim Thus          | Rabobank   |
| Riek van de Harst | Rabobank   |
| Sijas Akkerman    | Stichting Natuur en Milieu (S&M)                   |
| Philip den Ouden  | Federatie van Nederlandse Levensmiddelen Industrie |
| Herman van Bekken | Greenpeace   |
| Kees Kodde        | Greenpeace   |
| Femke Nagel       | Greenpeace   |
| Huib Silvis       | Landbouw Economisch Instituut (LEI)                |
| Krijn Poppe       | Landbouw Economisch Instituut (LEI)                |
| Wim Verhoeven     | Panteia  |

### *Bedrijfsbezoeken*

|                          |                                |
|--------------------------|--------------------------------|
| Bert en Adrie Vollering  | Boerderij Landleven, Waarder   |
| Erik-Jan Brandsen        | Brandsen Rondeel, Barneveld    |
| Johan van Nieuwenhuijzen | United Fish Auctions           |
| Gijsbert Spek            | Pan European Fish Auctions     |
| Anton Dekker             | Jaczon                         |
| Eric Roeleveld           | Jaczon                         |
| Ted en Peter Duijvestijn | Duijvestijn Tomaten, Pijnacker |

## Bijlage 9 Samenstelling werkgroep

### *Voorzitter*

Ronald Barendse

Sociale Verzekeringsbank (SVB)

### *Leden*

Roald Lapperre

Ministerie van Economische Zaken

Niels Obbink

Ministerie van Economische Zaken

Michiel Sweers

Ministerie van Financiën

Hans Koning

Ministerie van Financiën

Ben Geurts

Ministerie van Algemene Zaken

René van Hell

Ministerie van Buitenlandse Zaken

### *Secretariaat*

Roelf Gravemeijer

Ministerie van Economische Zaken

Jasper Timmermans

Ministerie van Financiën

Henk Riphagen

Ministerie van Economische Zaken

Paul Wit (tot maart 2014)

Ministerie van Financiën

Daniël Overduijn (vanaf maart 2014)

Ministerie van Financiën

Daarnaast hebben de volgende personen deelgenomen aan één of meerdere vergaderingen en bijeenkomsten en/of hebben een bijdrage aan het rapport geleverd: Jan Dam, Jordy Huis, Ilona van de Velde, Arnoud van Melle, Ger Vos, Hans Rutten, Frits Thissen, Hans Brand, Edwin Hecker, Arie Versluis, Floor Roduner, Wilbert Schermer Voest, André Nieuwehuijse, Koos van Wissen, Hans van der Valk, Bart van Burken, Ria Westendorp, Dirk Simon Buytendorp, Suzanne Kok, Maarten Kool, Henri Kool, Kees Lever, Puck Bonnier, Ruth Schipper Tops, Ellen Verheij-de Haas, Jolanda Mourits, André van Straaten, Frits Vink, René ten Hove en Jan Klink.