



Risicobeheerinstrumenten in het GLB

Bouwstenen voor de Nederlandse positie

Marcel van Asseldonk, Huib Silvis, Roel Jongeneel en Ron Bergevoet



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Risicobeheerinstrumenten in het GLB

Bouwstenen voor de Nederlandse positie

Marcel van Asseldonk, Huib Silvis, Roel Jongeneel en Ron Bergevoet

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'Gemeenschappelijk landbouwbeleid' (projectnummer BO-43-014.02-001)

Wageningen Economic Research
Wageningen, september 2018

NOTA
2018-097

Asseldonk, M.A.P.M. van, H.J. Silvis, R.A. Jongeneel en R.H.M. Bergevoet, 2018.
Risicobeheerinstrumenten in het GLB; Bouwstenen voor de Nederlandse positie. Wageningen,
Wageningen Economic Research, Nota 2018-097. 24 blz.; 0 fig.; 0 tab.; 10 ref.

Dit rapport analyseert op hoofdlijnen de belangrijkste bestaande en nieuwe risicobeheerinstrumenten in het GLB op eventuele toepassing in Nederland. Voor het risicobeheer zijn allerlei opties beschikbaar die vallen onder instrumenten in de eerste pijler of tweede pijler van het GLB dan wel als overige instrumenten zijn benoemd. De verordeningen van het GLB zijn slechts voor een paar instrumenten een knelpunt voor wat betreft vergroten draagvlak dan wel ontwikkelen van instrumenten. Overige knelpunten vloeien voort uit een te gering draagvlak in de lidstaat. Met name om gevolgschade via onderlinge fondsen te regelen, uitgevoerd door bijvoorbeeld Producentenorganisaties, is bereidheid van de sector en overheid noodzakelijk. Ervaringen in het verleden hebben aangetoond dat dergelijke onderlinge fondsen alleen toekomst hebben indien ze algemeen verbindend worden verklaard, dan wel wettelijk worden geregeld.

Trefwoorden: GLB, interventie, verzekeringen, onderlinge fondsen, inkomensstabilisatie, voorzorg-sparen, prijscontracten

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/460537> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2018 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,
www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Wageningen Economic Research hanteert voor haar rapporten een Creative Commons Naamsvermelding 3.0 Nederland licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2018
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Nota 2018-097 | Projectcode 2282200399

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

1	Inleiding	5
	1.1 Aanleiding	5
	1.2 Doel van deze studie	5
	1.3 Vraagstelling	5
	1.4 Instrumenten	6
	1.5 Afbakening	6
	1.6 Methode	6
2	Ontwikkeling van het EU-risicobeheerinstrumentarium	7
	2.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)	7
	2.2 Verzekeringen en onderlinge fondsen	7
	2.3 Andere steunmaatregelen	8
	2.4 Toekomst	8
3	Instrumenten in de eerste pijler van het GLB	9
	3.1 Vangnet via interventie maatregelen	9
	3.2 Risicobeheer door Producentenorganisaties (PO's)	10
4	Instrumenten in de tweede pijler van het GLB	13
	4.1 Verzekeringen	13
	4.2 Onderlinge fondsen	14
	4.3 Inkomensstabilisatie (IST)	16
5	Andere instrumenten	17
	5.1 Voorzorgsparen	17
	5.2 Prijscontracten/termijncontracten	18
6	Discussie en conclusies	19
	Literatuur en websites	22

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het huidige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) bevat vangnetconstructies tegen lage marktprijzen. Ook zijn subsidies op verzekeringen en onderlinge fondsen mogelijk en is er steun voor producentenorganisaties die met contracten of product-pools kunnen werken. De verdere ontwikkeling van dit instrumentarium ten behoeve van risicobeheer staat volop in de belangstelling. Zo heeft de Agricultural Markets Task Force (hierna: AMTF) aanbevelingen gedaan om risicobeheer een belangrijker rol te geven in het GLB (AMTF, 2016). De Europese Commissie heeft hiervoor steun uitgesproken in een recente mededeling over de toekomst van het GLB na 2020 (Europese Commissie, 2017). De gedachte van meer risicobeheer in het GLB wordt door Nederland omarmd (zie kader).

Risicobeheer

Het is positief dat de Commissie wil inzetten op de verdere ontwikkeling van instrumenten voor risicobeheer. Agrarisch ondernemers lopen individueel relatief grote risico's qua prijzen en inkomen vanwege onder andere geringe prijselasticiteit van hun producten, de gemaakte keuzes in de afgelopen decennia om de prijsondersteuning in de EU af te schaffen, het ontstaan van schade door ziekten en plagen, extreme weersomstandigheden en politiek gedreven marktinterventies van handelspartners. Het bestaande risicobeheerinstrumentarium van het GLB sluit niet voldoende aan op deze ontwikkelingen. Nederland steunt de ideeën in de mededeling om meer nadruk te leggen op voorlichting over beter risicomanagement en het oprichten van een EU-breed platform voor de ontwikkeling en verspreiding van kennis over risicomanagement. Ook is er steun voor ideeënvorming voor de ontwikkeling van nieuwe financiële instrumenten die de instroom van particulier kapitaal moeten stimuleren en ideeën om te komen tot herverzekering van onderlinge fondsen of stimulansen voor voorzorgsparen.

Fragment in de Fiche: Mededeling de toekomst van voeding en landbouw, in Kamerstuk 22 112: Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie. Gepubliceerd op 24 januari 2018.

1.2 Doel van deze studie

Het ministerie van LNV wil zijn positie bepalen voor de herziening van het GLB, met inbegrip van de inzet voor potentiële nieuwe risicobeheerinstrumenten. Gestreefd wordt naar een samenhangend geheel van maatregelen dat aanvullend is op de marktwerking. Dit project levert bouwstenen voor de positiebepaling.

1.3 Vraagstelling

Welke bestaande en nieuwe risicobeheerinstrumenten passen bij de Nederlandse situatie en hoe zou het GLB aangepast moeten worden? Achterliggende vragen zijn:

- Wat is de relatie met de directe betalingen binnen de eerste pijler van het GLB? Kunnen alle sectoren in aanmerking komen voor verzekeringen/fondsen, ook als ze niet in aanmerking komen voor directe betalingen?
- Welke mogelijkheden bieden de gemeenschappelijke marktordening (GMO) en het plattelandsontwikkelingsplan?
- Dienen verzekeringen en onderlinge fondsen privaat of publiek te zijn en is de deelname aan deze verzekeringen/fondsen verplicht of vrijwillig?

1.4 Instrumenten

Dit onderzoek verkent op hoofdlijnen de belangrijkste bestaande en nieuwe instrumenten in het kader van risicobeheer, waarbij aandacht is voor zowel de voordelen als de nadelen van toepassing in Nederland. Hierbij wordt rekening gehouden met het bredere Europese perspectief. De volgende instrumenten worden verkend:

- Instrumenten in de eerste pijler van het GLB:
 - Vangnetten via interventie maatregelen
 - Risicobeheer door producentenorganisaties (PO's).
- Instrumenten in de tweede pijler van het GLB:
 - Verzekeringen, waaronder brede weersverzekering
 - Onderlinge fondsen
 - Inkomensstabilisatie instrument (IST).
- Andere instrumenten:
 - Voorzorgsparen
 - Prijscontracten/termijnmarktcontracten.

1.5 Afbakening

De besproken instrumenten zijn gericht op het beheersen van ingrijpende prijs- en inkomensrisico's voor producenten in de primaire agrarische sector. Voor het beheer van deze risico's wordt een bedrijfs overstijgende aanpak door middel van ondersteunend overheidsbeleid overwogen. In het rapport wordt hier en daar ook gerefereerd aan crises, maar de beleidsinstrumenten blijven grotendeels buiten beschouwing.

1.6 Methode

De genoemde instrumenten worden beoordeeld aan de hand van de volgende aspecten:

- relevantie voor risicobeheer (werking)
- coherentie met andere instrumenten (waaronder directe betalingen).
- effectiviteit:
 - doeltreffendheid van risicobeheer
 - bereik.
- efficiëntie:
 - doelmatigheid: kosten en baten voor sector en overheid;
 - kansen en belemmeringen van implementatie.
- geschiktheid van het instrument voor de Nederlandse context in EU-perspectief (GLB):
 - verantwoordelijkheidsverdeling bedrijven, sectoren en overheden.

De analyse wordt gebaseerd op een review van de literatuur en op expertopinie. Een belangrijke nieuwe bron is de inventarisatie en evaluatie in 2017 van de toepassing van de huidige risicomanagementinstrumenten (onderzoek in opdracht van DG Agri uitgevoerd door WUR/Ecorys/INRA; te verschijnen).

Bij het onderzoek wordt de uitkomst van een eerdere workshop van LNV met LTO op 5 februari 2018 meegenomen. Daar kwam naar voren dat de brede weersverzekering op termijn mogelijk transnationaal wordt (Nederland kan te klein zijn om bepaalde risico's te spreiden), dat er voor Nederland behoefte is aan een plantgezondheidsfonds in analogie van het diergezondheidsfonds en dat er vooralsnog geen behoefte is aan de ontwikkeling van een Inkomensstabilisatie instrument.

2 Ontwikkeling van het EU-risicobeheerinstrumentarium

2.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

Het tegengaan van de systemische instabiliteit van landbouwmarkten is een klassieke sleutelfactor in het landbouwbeleid. Daarom is een van de doelstellingen van het GLB het stabiliseren van de markten, zoals vastgelegd in het Verdrag van Rome. Traditioneel zijn twee benaderingen toegepast tegen de volatiliteit van de landbouwmarkten:

- De eerste is gebaseerd op de stabilisatie van de prijzen, met name door interne marktmaatregelen (vraagverruiming, aanbodbeheer en -beperking) en handelsmaatregelen (invoerbeperkingen en exportsteun). In het recente GLB zijn interventie maatregelen voornamelijk beperkt tot crisismaatregelen. Zij worden alleen operationeel als er onvoorziene, zeldzame en ernstige marktverstoringen zijn (vangnet).
- De tweede benadering is gericht op het verzachten van de effecten van volatiliteit voor boeren en consumenten. Deze benadering geeft voorrang aan het gebruik van directe betalingen, vorming van producentenorganisaties en instrumenten voor risicobeheer (met name verzekeringen en onderlinge fondsen).

2.2 Verzekeringen en onderlinge fondsen

Met de maatregelen van Health Check van 2008 is in het GLB de mogelijkheid geopend om verzekeringen en onderlinge fondsen te subsidiëren. Dit was mogelijk in de 'operationele programma's' voor de sector groenten en fruit en de sector wijn. Daarnaast mochten lidstaten verzekeringen subsidiëren met behulp van hun directe betalingsenveloppen (tot maximaal 10% van de waarde van de enveloppe).

In de GLB-hervorming van 2013 (2014-2020) is een meer omvattende aanpak inzake risicobeheer ingevoerd in het plattelandsontwikkelingsbeleid (tweede pijler van het GLB). De gedecentraliseerde aanpak geeft de lidstaten de flexibiliteit om passende instrumenten, budgetten en begunstigden te kiezen, die aansluiten bij de behoeften van de landbouwsectoren en rurale gebieden. De financiering bestaat uit middelen van de EU en de lidstaat/regio en bijdragen van de private sector. Het gaat om de volgende instrumenten (Verordening 1305/2013):

- premiesubsidies voor oogst-, dieren- en plantenverzekering tegen economische verliezen voor landbouwers als gevolg van ongunstige weersomstandigheden, dier- of plantenziekten, plaagorganismen, of milieu-incidenten (artikel 37)
- steun voor onderlinge fondsen om vergoedingen aan landbouwers te betalen voor economische verliezen veroorzaakt door ongunstige weersomstandigheden of door het uitbreken van een dier- of plantenziekte of plaag of een milieu-incident (artikel 38)
- steun voor onderlinge fondsen die boeren compenseren voor een ernstige daling van hun inkomen, de inkomstenstabilisatietool (IST, artikel 39).

Het bereik van deze GLB-instrumenten in de lidstaten is vooralsnog beperkt. Er wordt minder dan 0,5% van het GLB-budget voor gebruikt (AMTF, 2016).

2.3 Andere steunmaatregelen

Naast maatregelen zoals beschreven in het GLB worden de volgende risicobeheerinstrumenten in de EU toegepast (AMTF, 2016):

- Bij calamiteiten verstrekken veel lidstaten *ad-hocbetalingen* die met staatssteun worden gefinancierd (*ex post*). Omdat deze maatregelen het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en de mededinging kunnen verstoren, behoeven ze goedkeuring van de Europese Commissie (toetsing of voldaan wordt aan de staatssteunregels).
- Sommige lidstaten bieden mogelijkheden binnen regelingen op het gebied van de inkomstenbelasting, zoals het middelen van winsten/verliezen over meerdere jaren (in de betrokken lidstaten minimaal drie jaar).

2.4 Toekomst

De Europese Commissie (2017) streeft voor de landbouwsector naar een passend kader voor risicobeheer, waarin steun op EU-niveau wordt gecombineerd met de instrumenten van de lidstaten (inclusief instrumenten van de private sector). Volgens de Europese Commissie zou de mogelijkheid om een sectorspecifiek inkomensstabiliseringsinstrument op te zetten, met lagere verliesdrempels voor compensatie, zowel voor landbouwers als voor de overheid aantrekkelijk zijn. Tegelijk wordt bepleit om na te gaan welke nieuwe instrumenten of soorten steun moeten worden ingevoerd. Een voorbeeld van zo'n nieuw instrument is voorzorgsparen. Samenwerking tussen landbouwers en met andere schakels van de voedselketen wordt aanbevolen als middel om risico's te delen.

Per 1 januari 2018 zijn de landbouwonderdelen van de Omnibusverordening (Verordening (EU) nr. 2017/2393) ingevoerd (aanvullingen op de verordeningen 1305/2013 tot en met 1308/2013 en 652/2014):

- Het instrument crisiskartel is nu ook toegankelijk voor agrariërs en groepen van agrariërs, naast de erkende producenten- en brancheorganisaties. Bovendien kan de Europese Commissie crisiskartels toestaan, zonder dat eerder andere crisismaatregelen zoals openbare interventie of particuliere opslag zijn genomen (het crisiskartel is daarmee geen *last resort* meer). Er is overigens nog geen ervaring met de werking van een crisiskartel.
- De schadedrempel van gesubsidieerde oogst, dier- en plantverzekeringen en onderlinge fondsen (inclusief IST) is verlaagd van 30% naar 20%. De maximale subsidieomvang is verhoogd van 65% tot 70%. Door de aanpassing verhuist de subsidie op de premie van de *green box* (toegestane steun) van de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization, WTO) naar de *amber box* (steun die beneden het afgesproken plafond voor interne steun moet blijven).

3 Instrumenten in de eerste pijler van het GLB

3.1 Vangnet via interventie maatregelen

Instrument	Vangnet via interventie maatregelen
Relevantie voor risicobeheer (werking)	<p>Interventiemaatregelen zijn onderdeel van de eerste pijler van het GLB (artikel 219 tot 222 van Gemeenschappelijke marktordening, verordening 1308/2013). Met interventie aankopen kan de EU voorkomen dat de prijs van bepaalde landbouwproducten onder een vooraf gekozen niveau zakt. Deze interventie prijzen zijn zo vastgesteld dat de maatregelen alleen in extreme gevallen worden geactiveerd. Er gelden EU-interventie prijzen voor tarwe, durumtarwe, gerst, mais, rijst, rundvlees, kalfsvlees, boter en magere-melkpoeder.</p> <p>Interventie is nagenoeg het enig overgebleven instrument dat iets kan doen aan prijsstabilisatie, een van de hoofddoelstellingen van het EU-landbouwbeleid. Het gaat om een zekere stabilisering van de prijzen over de jaren heen, en met name om het afvlakken van extreem lage prijzen (ten opzichte van wat normaal is in de markt).</p> <p>Voor crisispreventie en -beheersing bij wijn en bij groente en fruit gelden specifieke maatregelen door middel van producentenorganisaties (zie hierna).</p> <p>Een variant van interventie aankopen is de vergoeding voor particuliere opslag. Particuliere opslag heeft van origine vooral te maken met het spreiden van het aanbod binnen het jaar: de oogst is vaak op een moment, terwijl het verbruik meer gelijkmatig door het jaar heen plaatsvindt. Dit instrument wordt onder meer benut voor suiker, olijfolie, rundvlees, varkensvlees, schapenvlees, geitenvlees en kaas. Bij verse producten is de duur van de opslag veelal beperkt tot 90 dagen.</p> <p>N.B. Het gaat hier om publieke interventie. De Europese Commissie heeft ook de bevoegdheid andere crisismaatregelen te nemen. Hierbij valt te denken aan de interventieregeling fruit en aan steunpakketten zoals die voor de zuivel en varkenssectoren in recente jaren zijn vastgesteld. Ook kunnen middelen aan lidstaten worden gegeven waarmee ze de nood kunnen ledigen en kan crisissteun worden gegeven voor herstructurering.</p>
Coherentie met andere instrumenten	<p>Voor grondgebonden sectoren zijn directe betalingen met milieuvorwaarden, waaronder vergroening, in de plaats gekomen van prijssteun en productiequota (melkproductiequota zijn in 2015 en suikerquota 2017 afgeschaft). De interventie prijzen van landbouwproducten zijn in de jaren negentig in enkele stappen verlaagd. De klassieke interventie is zo omgevormd tot een complementair instrument.</p>
Effectiviteit	<p>Marktmaatregelen zijn een laatste redmiddel, wanneer de marktomstandigheden zo ongunstig zijn dat de prijzen instorten. De normale prijsvariabiliteit die samenhangt met de marktwerking onder normale omstandigheden wordt niet verstoord. Het lage prijsniveau biedt geen garantie voor een redelijke beloning van de ingezette productiefactoren en lokt dan ook geen productie uit. Het instrument legt een effectieve ondergrens aan de marktprijs van het product. Alle aanbieders van het product hebben hier voordeel van. Door de liberalisering (waaronder afschaffing van exportsubsidies) is het instrument wel minder effectief en lastiger hanteerbaar geworden.</p>

Instrument	Vangnet via interventiematregelen
Efficiëntie	<p>In het verleden functioneerde de interventie als prijs ondersteunend instrument. In 1992 vertegenwoordigde marktbeheer meer dan 90% van de totale GLB-uitgaven, vooral exportsubsidies en interventiekosten. Dit percentage is teruggebracht tot 5% in 2013: marktinterventie is een vangnetinstrument geworden in tijden van crisis. Door interventie op een laag prijsniveau vast te stellen, ontvangen de aanbieders van landbouwproducten prijssignalen, blijft het concurrentievermogen (binnenlands en internationaal) behouden en wordt voorkomen dat grote voorraden ontstaan of dat er kunstmatige afzetmogelijkheden voor landbouwproducten moeten worden gevonden. Het is aannemelijk dat de gevormde voorraden onder meer normale omstandigheden weer soepel afgezet kunnen worden.</p> <p>Een tegenvoorbeeld hiervan is de recente problematiek van de grote voorraad magere-melkpoeder, die gevormd is terwijl de melkprijs af boerderij op een redelijk niveau lag dankzij de hoge boterprijs. Dit specifieke probleem is te wijten aan weeffouten in het bestel: het triggermechanisme bleek niet ingesteld op de bijzonder scheve relatie tussen de prijzen van boter en magere-melkpoeder. Hierdoor was het interventieprijsniveau van magere-melkpoeder te hoog vastgesteld. Dit probleem is oplosbaar.</p>
Geschiktheid voor NL	<p>De markt voor landbouwproducten heeft steeds meer het karakter van een wereldmarkt gekregen. Marktinterventies worden steeds lastiger. Het ligt dan ook niet voor de hand om terug te gaan naar de periode van intensieve overheidsbemoeienis met de werking van de landbouwmarkten via hoge prijsgaranties (met productieoverschotten, budgettaire overschrijdingen en handelspolitieke problemen). Om de marktwerking niet te verstoren, verdient het de voorkeur dat de overheid de handel aan professionele marktpartijen overlaat.</p> <p>Voor de bestrijding van crisissituaties kan het instrument echter nuttig zijn, mits de garantieniveaus zo laag zijn vastgesteld dat ze geen productie uitlokken.</p> <p>Het instrument zou vernieuwd kunnen worden door interventie meer via particulier beheer te laten verlopen; dit gaat verder dan de traditionele particuliere opslag gericht op het gladstrijken van het prijsvormingsproces. Misschien moet er iets worden gedaan aan bewaarbaarheid en toegestane afprijsmogelijkheden, eventueel in combinatie met het vermijden van voedselverspilling. Een andere innovatie zou kunnen zijn om de informatie-economieaspecten van het voorraadbeheer (stocking/destocking) onder de loep te nemen om speculatie tegen te gaan.</p>

3.2 Risicobeheer door Producentenorganisaties (PO's)

Instrument	Risicobeheer door Producentenorganisaties (PO's)
Relevantie voor risicobeheer (werking)	<p><i>Sector groenten en fruit</i></p> <p>Een van de doelstellingen van de EU-regeling voor groenten en fruit (GMO groenten en fruit) is het beperken van schommelingen in inkomens van telers door crises op de afzetmarkt. De regeling ondersteunt operationele programma's die worden uitgevoerd door erkende producentenorganisaties (PO's). De PO's verzorgen onder meer de gezamenlijke afzet van geproduceerde groenten en/of fruit van hun leden. Voor erkenning moet een PO voldoen aan strenge criteria en voorwaarden. De PO beheert een actiefonds om het operationele programma te financieren. Dit fonds bestaat uit bijdragen van de leden (of de producentenorganisatie zelf) en EU-steun. Na afloop van een uitvoeringsjaar kan de PO voor maximaal 50% van de uitgaven subsidie aanvragen. In enkele gevallen komt de PO in aanmerking voor een subsidiepercentage van 60%. Er kan steun worden verleend voor crisispreventie- /beheersmaatregelen, waaronder: productonttrekking, groen oogsten/niet oogsten, oogstverzekering. Ook kunnen de administratieve kosten van het opzetten van onderlinge fondsen worden gedekt en kan, op grond van de omnibusverordening (Verordening (EU) nr. 2017/2393), een financiële bijdrage worden gegeven voor het aanvullen van onderlinge fondsen na de compensatie van aangesloten producenten wier inkomen ten gevolge van ongunstige marktomstandigheden ernstig is gedaald. Het stelsel geldt niet voor olijfolie, tafelolijven en aardappelen.</p> <p><i>Andere sectoren</i></p> <p>In verordening 1308/2013 (Gemeenschappelijke marktordening) worden de verschillende aspecten rond producentenorganisaties (PO's) beschreven (artikelen 152-163). PO's</p>

Instrument	Risicobeheer door Producentenorganisaties (PO's)
	<p>kunnen zich laten erkennen voor diverse doelen, waaronder risicobeheer - onderlinge fondsen in het kader van de GMO groenten en fruit of POP en termijnmarkten. Er is een groot verschil tussen de PO's in de sector groenten en fruit en de andere PO's. Buiten de sector groenten en fruit kunnen PO's alleen in het kader van POP eventueel in aanmerking komen voor subsidie voor risicobeheer.</p> <p>Met de landbouwonderdelen van de Omnibusverordening is een aantal voorrechten van producentenorganisaties, waaronder productieplanning, optimalisatie van productiekosten, op de markt brengen van producten en onderhandelen namens leden over contracten voor de levering van landbouwproducten, naar alle sectoren uitgebreid voor een sterkere positie van landbouwers in de toeleveringsketen. Deze bestaan al voor bepaalde sectoren, zoals olijfolie, rundvlees en akkerbouwgewassen. In dit verband zijn aan het artikel over producentenorganisaties enkele waarborgen toegevoegd om te voorkomen dat mededinging wordt uitgesloten.</p>
Coherentie met andere instrumenten	<p>De mogelijkheden van PO's zijn een aanvulling op het bestaande instrumentarium. Directe betalingen zijn met name van belang als middel van inkomenssteun, maar zijn minder effectief met betrekking tot risicobeheersing. Zoals hierboven toegelicht is er een groot verschil tussen de PO's in de sector groenten en fruit en die in andere sectoren. In alle sectoren kunnen PO's gebruikmaken van de mogelijkheden voor risicobeheer onder het POP (zie hoofdstuk 4). Door het verbod op dubbele financiering zijn de mogelijkheden wel iets beperkter voor de PO's in de G&F sector. In het kader van de GMO G&F hebben die PO's echter gelijkaardige instrumenten tot hun beschikking.</p>
Effectiviteit	<p><i>Groenten en fruit</i></p> <p>Met de hervorming van 2007 is in de EU zowel het aantal als het percentage producentenorganisaties dat een operationeel programma heeft uitgevoerd, gestegen. Door middel van de nationale strategie wordt de implementatie van de GMO-regelgeving zoveel mogelijk afgestemd op de nationale behoefte.</p> <p>De crisispreventie- en crisisbeheersingsinstrumenten zijn echter maar zeer beperkt toegepast. Volgens het verslag van de Europese Commissie (2014) had de (zeer beperkte) inzet van deze instrumenten hoofdzakelijk betrekking op oogstverzekering (gemiddelde jaarlijkse uitgaven van 13,9 miljoen euro in 67 operationele programma's), afzetbevordering en communicatie (11,9 miljoen euro in 60 operationele programma's) en het uit de markt nemen van producten (8,3 miljoen euro in 73 operationele programma's). Van groen oogsten, niet-oogsten, opleidingen en het opzetten van onderlinge fondsen werd vrijwel geen gebruik gemaakt. Naast de complexiteit van de procedures kan het zeer beperkte gebruik van de betreffende instrumenten volgens de Europese Commissie worden geweten aan de kleine omvang van veel producentenorganisaties: vanwege de beperkte hoeveelheden van de betreffende producten, de beperkte hoeveelheid steun voor het van de markt nemen van producten en/of de beperkte financiële middelen waarover zij beschikken, beschouwen kleine producentenorganisaties de huidige crisispreventie- en crisisbeheersingsinstrumenten als ondoeltreffend of eenvoudigweg onaantrekkelijk.</p> <p><i>Andere sectoren</i></p> <p>In beginsel kunnen PO's een effectief instrument zijn voor problemen waarvan de aanpak een collectieve actie vergt. Empirische informatie over de effectiviteit van PO's buiten de sector groenten en fruit is niet beschikbaar.</p>
Efficiëntie	<p><i>Groeten en fruit</i></p> <p>De administratieve lasten van de GMO groenten en fruit zijn niet gering, wat verband houdt met de verantwoordingsplicht van de publieke middelen. De diverse doelen van de programma's met de verplichte bijdrage aan verduurzaming van het productieproces maken het ook een complex instrument.</p> <p>De totale financiële steun van de EU blijft onder het plafond van 4,1% van de waarde van de afgezette productie van de betrokken producentenorganisaties en deze vertegenwoordigt 1,1-1,3% van de totale waarde van de G&F-productie in de EU. Bij crisismaatregelen kan het eerstgenoemde percentage worden verhoogd tot 4,6%.</p> <p><i>Andere sectoren</i></p> <p>Empirische informatie over de efficiëntie van PO's buiten de sector groenten en fruit is niet beschikbaar.</p>

Instrument	Risicobeheer door Producentenorganisaties (PO's)
Geschiktheid voor NL	<p data-bbox="513 129 683 159"><i>Groenten en fruit</i></p> <p data-bbox="513 163 1386 479">In Nederland hebben aangesloten telers bij een PO in de sector groenten en fruit gebruik gemaakt van een gesubsidieerde verzekering in het kader van de GMO G&F. De totale subsidie-omvang via PO's in de periode 2009-2011 bedroeg 7 miljoen euro (Stokkers et al., 2009). In de periode 2009-2014 bedroeg de subsidie voor <i>crisispreventie en -beheer</i> in Nederland gemiddeld circa 5% van het totale budget. Als gevolg van de incidentele beheersmaatregelen tijdens de EHEC-crisis in 2011 liep dit op tot 9%. Er is ruimschoots gebruik gemaakt van de oogstverzekering; 70% van de totale productiewaarde was verzekerd. Ondanks de beperkte openstelling qua producten en periode werd in 2011 ruim 2% van het (geraamde) productievolume uit de markt genomen of groen/niet geoogst, waardoor de gevolgen van de afzetproblemen zijn beperkt.</p> <p data-bbox="513 517 1386 607">Volgens de nationale strategie zouden de uitgaven voor oogstverzekeringen alleen nog subsidiabel zijn in het jaar 2017. Deze blokkade geldt voor 2018, maar is intussen opgeheven: met ingang van 2019 zullen oogstverzekeringen weer subsidiabel zijn.</p> <p data-bbox="513 645 1386 763">Financiering van crisismaatregelen door middel van leningen is niet (langer) toegestaan in de nationale strategie. Steun voor de administratieve kosten van het opzetten van onderlinge fondsen is niet van toepassing verklaard. Deze maatregel was onder de oude Nationale Strategie wel mogelijk maar werd niet tot nauwelijks gebruikt.</p> <p data-bbox="513 801 671 831"><i>Andere sectoren</i></p> <p data-bbox="513 835 1386 954">Momenteel wordt in Nederland geen gebruik van gemaakt van verzekering en stabilisatiefondsen via PO's. Naar aanleiding van de Omnibus-verordening zijn de steunmogelijkheden voor de onderlinge fondsen en IST onder het POP aanzienlijk uitgebreid.</p> <p data-bbox="513 992 1386 1240">In het kader van het POP kunnen PO's onderlinge fondsen beheren in de zin van artikel 38 en artikel 39. Maar buiten de G&F sector zijn er weinig erkende PO's. Algemene verbindendverklaringen (AVV's) kunnen nodig zijn om 'free rider' gedrag tegen te gaan. Om een AVV aan te kunnen vragen moet een PO echter niet alleen erkend zijn maar ook voldoen aan een stevige representativiteitstoets (zie art 164 Vo 1308/2013). De vraag is of dusdanig representatieve PO's snel opgericht kunnen worden. Een AVV ligt eerder binnen bereik van een brancheorganisatie (BO) maar die kunnen nu geen onderling fonds beheren.</p>

4 Instrumenten in de tweede pijler van het GLB

4.1 Verzekeringen

Instrument	Verzekeringen
Relevantie voor risicobeheer (werking)	Onder het huidige GLB (2014-2020) is steun mogelijk voor verzekeringscontracten (artikel 37) ter dekking van verliezen door ongunstige weersomstandigheden, dier- of plantenziekten, een plaag, of een milieuongeval. De steun wordt slechts verleend indien meer dan 20% van de gemiddelde jaarproductie van de laatste drie jaar of van de gemiddelde productie van drie van de laatste vijf jaar verloren is gegaan, de hoogste en de laagste productie in laatstgenoemd geval niet meegerekend. Subsidieomvang bedraagt maximaal 70%. Marktfalen geldt als centraal argument voor het rechtvaardigen van deze directe overheidsbetrokkenheid.
Coherentie met andere instrumenten	Ondernemers kunnen een groot deel van hun bedrijfsrisico's met gerichte maatregelen inperken (b.v. diversificatie van teelten, het telen van meerdere gewassen op meerdere locaties). Dekking van de schade met een gesubsidieerde verzekering (of met een onderling fonds) is een aanvulling op het bestaande instrumentarium. Directe betalingen zijn met name van belang als middel van inkomenssteun, maar zijn minder effectief met betrekking tot risicobeheersing.
Effectiviteit	Verzekeringen zijn bij uitstek het instrument ter afdekking van fysieke schade. Naarmate de premiesubsidie toeneemt, stijgt de verzekeringsgraad. Negatieve neveneffecten worden echter vaker geobserveerd bij substantiële overheidsinterventies. Potentiële negatieve neveneffect is met name risicovoller gedrag van telers ten koste van het algemene belang (in geval van ontwerpfouten).
Efficiëntie	De transactiekosten van verzekeringen zijn doorgaans aanzienlijk, wat verband houdt met onder meer taxatiekosten, administratiekosten en herverzekeringskosten.
Geschiktheid voor NL	Private hagelverzekeringen (voor misoogsten en opstanden) en dierziekteverzekeringen hebben een lange traditie in Nederland. Het afdekken van fyto-sanitaire risico's in Nederland is alleen mogelijk voor aardappelen (Bruinrot, Ringrot en PSTVd). PotatoPol verzekert sinds 1997 op onderlinge grondslag, zonder winst oogmerk en zonder subsidie.

Daarnaast heeft Nederland een goed werkende gesubsidieerde brede weersverzekering. De brede weersverzekering is op vrijwillige basis, terwijl in een beperkt aantal andere lidstaten (zoals Polen) deelname verplicht is om in aanmerking te kunnen komen voor directe betalingen. Zonder premiesubsidie is de brede weersverzekering in Nederland niet levensvatbaar. Hierbij moet worden bedacht dat Nederland over de premie een algemene assurantiebelasting heft van 21%.

Het doel van de brede weersverzekering om het aantal verzoeken tot schadevergoeding aan de overheid te verminderen is gehaald, uitgezonderd de meest recente teeltschade in juni 2016. Nederland kent een goede samenwerking met de aanbieders van een brede weersverzekering. Door de regeling te laten meeliften met de Gecombineerde opgave zijn de uitvoeringskosten laag. De lasten voor de overheid in geval er geen Regeling zou zijn geweest in de periode 2010-2014, worden geschat op 46 miljoen euro. Dit is gebaseerd op de vorstschade in de fruitteelt in 2012 waarbij in het verleden in soortgelijke gevallen tegemoetkoming werd verleend. Ter vergelijking: de jaarlijkse premiesubsidie bedroeg 4,8 miljoen euro in 2012. De geschatte uit te betalen ad-hoc schadevergoeding is ook aanzienlijk meer dan de verstrekte premiesubsidie van 23 miljoen euro in de periode 2010-2014 (Berkhout et al., 2016). Sinds invoering van de brede weersverzekering is een duidelijke afname te zien van oogstverzekeringen onder GMO (onder GMO wordt doorgaans een brede weersverzekering afgesloten maar via artikel 37 is het subsidiepercentage hoger). In Nederland is er geen aanleiding om te veronderstellen dat er sprake is van het risico van moraliteit (Berkhout et al., 2016). Wel is er sprake van een verdringing ('crowding out') van bestaande private hagelverzekeringsspolissen (een deel wat eerst privaat tot stand kwam wordt nu gesubsidieerd). Er is geen verdringing van de verzekeringsmaatschappijen omdat ze beide varianten aanbieden aan hun klanten.

Instrument	Verzekeringen
	<p>De schadedrempel bedraagt 30%. Het aantal deelnemers is nog relatief beperkt, het subsidieplafond is recentelijk verhoogd van 10 miljoen euro per jaar naar 20 miljoen euro per jaar. Door de Omnibusverordening kan/moet de drempel mogelijk naar 20% en kan de subsidiebijdrage naar 70%. Het ministerie van LNV wil de Regeling Brede weersverzekering vanaf 2019 herzien, passend binnen de nieuwe, gewijzigde bovengenoemde EU-kaders (Omnibusverordening). Door juristen wordt voorzien, dat in de regeling de schadedrempel naar gewasniveau moet worden gelegd om de regeling EU-conform uit te voeren en niet meer op perceelniveau (waarbij een perceel is gedefinieerd als een aaneengesloten stuk grond waarop één enkel gewas wordt geteeld). Als de schadedrempel omlaag gaat, zal er vaker en meer uitbetaald moeten worden.</p> <p>Het effect op het draagvlak is moeilijk in te schatten: betere dekking maar hogere gesubsidieerde premie; zolang telers de keuze hebben om per gewas of per perceel te verzekeren, zal het positief zijn qua deelname. Telers geven de voorkeur aan een ruimere dekking met een schadedrempel over perceelniveau. Deze mag echter niet ondersteund worden in het GLB. Voor de meeste andere lidstaten is een dekking per gewas of bedrijf minder een knelpunt omdat daar droogte het grootste risico is (met als gevolg schade in een groot gebied zodat de drempel van 20%-30% niet zo afhankelijk is van gebiedsgrootte). In Nederland zijn de belangrijkste risico's extreme neerslag en hagel (die vaak lokaal schade veroorzaken). Daarnaast worden in Nederland met name gewassen geteeld met hoge opbrengsten en bijbehorende kosten (een schade van 30% verlies in productie (kg) veroorzaakt een veel hogere inkomensderving).</p>

4.2 Onderlinge fondsen

Instrument	Onderlinge fondsen
Relevantie voor risicobeheer (werking)	<p>Onder het huidige GLB (2014-2020) is steun mogelijk voor geaccrediteerde onderlinge fondsen (1308/2013, artikel 38) voor ongunstige weersomstandigheden, dier- en plantenziekten, plagen en milieuongevallen. Onderlinge fondsen zijn gebaseerd op de vorming van financiële reserves, opgebouwd via bijdragen van deelnemers, die aan leden kunnen worden uitgekeerd in geval van ernstige verliezen, volgens vooraf vastgestelde regels. Het basisidee is om het risico te spreiden binnen een pool van leden met beperkte risico-overdracht (in tegenstelling tot verzekeringen). Door langetermijnverplichtingen vast te stellen, kunnen deze fondsen ook zorgen voor effectieve risicopooling in de tijd. Een typisch voorbeeld is het Franse fonds FMSE (Fonds national agricole de Mutualisation du risque Sanitaire et Environnemental). Dit betreft vergoeding gevolgschade dier- en plantenziekten, plagen en milieuongevallen met nationale steun en EU-steun (via artikel 38). Deelname aan FMSE is op basis van een opt-outregeling.</p> <p>Volgens de Omnibusverordening kan steun worden verleend indien meer dan 20% van de gemiddelde jaarproductie van de laatste drie jaar of van de gemiddelde productie van drie van de laatste vijf jaar verloren is gegaan (de hoogste en de laagste productie in laatstgenoemd geval niet meegerekend). De subsidie bedraagt maximaal 70%.</p> <p>Recentelijk heeft de EU (DG Santé) de subsidiabele kosten geharmoniseerd (artikel 18 verordening 652/2014) waardoor EU-subsidie mogelijk is voor de kosten die een lidstaat maakt voor compensatie van vernietigde gewassen bij een uitbraak van een bestrijdingsplichtige plantenziekte.</p>
Coherentie met andere instrumenten	<p>Dekking van de schade met gesubsidieerde onderlinge fondsen is een aanvulling op het bestaande instrumentarium omdat ze specifiek gericht zijn op het compenseren van fysieke schade (artikel 38), zoals ook mogelijk middels gesubsidieerde verzekeringen (artikel 37), of inkomens stabiliseren (artikel 39). Directe betalingen zijn met name van belang als middel van inkomenssteun, maar zijn minder effectief met betrekking tot risicobeheersing.</p>
Effectiviteit	<p>Onderlinge fondsen (en verzekeringen) zijn bij uitstek het instrument ter afdekking van gevolgschade (naast directe schade). Relatief een beperkt aantal bedrijven wordt geconfronteerd met schade zodat het systeem van pooling goed werkt (veel bedrijven betalen een relatief klein bedrag zodat enkele bedrijven met grote schade schadeloos</p>

Instrument	Onderlinge fondsen
	<p>kunnen worden gesteld). Bij een verplicht fonds betalen alle bedrijven een heffing. Vergoeding van directe en gevolg schade bespoedigt melding van verdachte gevallen (en adequate bestrijding van besmettelijke dierziekten en plantenziekten).</p>
Efficiëntie	<p>Onderlinge fondsen berekenen doorgaans lage beheerskosten voor hun deelnemers (net als onderlinge verzekeringsmaatschappijen). Bij verplichtstelling kunnen schaalvoordelen benut worden.</p>
Geschiktheid voor NL	<p>Geaccrediteerde private onderlinge fondsen (bijvoorbeeld opgericht door PO's) zouden in principe gevolgschade kunnen afdekken met subsidie op grond van artikel 38 (zoals in Frankrijk). Een onderling fonds kan ook gebruikt worden voor het afdekken van milieuongevallen (contaminaties) in de dierlijke en plantaardige sectoren. Grootste knelpunt is de bereidheid van sector en overheid om onderlinge fondsen op te richten en niet zozeer de gestelde eisen in de EU-verordening (alleen Frankrijk heeft praktijkervaring: een knelpunt is met name de hoge drempelwaarde).</p>
	<p><i>Diergezondheidsfondsen</i></p> <p>Het Diergezondheidsfonds (DGF) is geen onderdeel is van de risicobeheerinstrumenten in het GLB, maar relevant voor de coherentie van de instrumenten. Op verschillende manieren probeert de overheid ziekten en plagen te voorkomen en te bestrijden. De activiteiten zijn gericht op: bestrijding van de dierziekten die opgenomen zijn in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd); preventieve maatregelen die de kans op een uitbraak van besmettelijke dierziekten verkleinen; overname en onderzoek van dieren die worden verdacht van een besmettelijke dierziekte; eventuele schadeloosstelling na ruiming van dieren op besmette bedrijven; monitoring en screening. De directe kosten in de veehouderij van de bestrijding van uitbraken van bestrijdingsplichtige dierziekten worden gedragen door het DGF. Deelname aan DGF is verplicht waarbij houders van dieren een gezondheidsheffing krijgen opgelegd. DGF ontvangt ook middelen van het ministerie van LNV en de EU. De heffing draagt bij aan de kosten van de overheid voor de bestrijding van de in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) aangewezen dierziekten. De maatregelen van het DGF zijn effectief en worden gedragen door de sector. Iedere vijf jaar wordt een nieuw convenant opgesteld. Een beleidsevaluatie van het DGF is voorzien voor 2018. De tarieven voor de diergezondheidsheffing zijn gebaseerd op een raming voor de verwachte kosten voor de komende 3 jaar. Hierbij is rekening gehouden met de kosten van de afgelopen 2,5 jaar. De huidige manier van inning van de bijdrage door veehouders verloopt via RVO.nl (in het verleden uitgevoerd door de productschappen).</p>
	<p><i>Plantaardige sector</i></p> <p>Een systeem voor de financiering van directe kosten vergelijkbaar met het Diergezondheidsfonds is (nog) niet overgenomen in de akker- en tuinbouw. Om in aanmerking te komen voor 50% EU-vergoeding dient een lidstaat de overige 50% te regelen (Verordening 652/2014). Voor de plantaardige sector is een financieringsstelsel als het DGF niet voorhanden. Een Plantgezondheidsfonds naar voorbeeld van het DGF kan worden ontwikkeld voor de directe schade van fyto-sanitaire risico's, maar dan dient onder meer de Plantenziektewet herzien te worden (met daarin mogelijkheid van instellen heffingen). Ook de uitvoerbaarheid speelt een rol. Bij het DGF gaat het om een beperkt aantal dieren en ziekten, bij een Plantgezondheidsfonds om circa 300 quarantaineorganismen en duizenden planten(soorten).</p>
	<p>Een andere optie is de vrijwillige route te bewandelen via het oprichten van een brede fyto-sanitaire verzekering met GLB-steun (artikel 37). Het verleden heeft laten zien dat het draagvlak gering is (afgezien van eerder genoemde onderlinge verzekeraar PotatoPol). Hetzelfde geldt voor het opstellen een dierziekteverzekering voor gevolgschade met GLB steun: de huidige calamiteitendeckking (bijvoorbeeld als rubriek van een dierziektenverzekering) is beperkt met betrekking tot dekking en deelname, en bovendien niet beschikbaar voor alle sectoren.</p>
	<p><i>Garantiefondsen</i></p> <p>Voor het afdekken van financieringsrisico's kennen we in Nederland het instrument garantiefonds. Met een op fondsen gebaseerde garantstelling van kredieten in het algemeen of van innovaties, staat de overheid borg voor een deel van de bedrijfsfinanciering van landbouwondernemingen.</p>

Instrument	Onderlinge fondsen
	<p>De Borgstelling MKB-landbouwkredieten in Nederland is bedoeld voor landbouwendernemingen die bij het afsluiten van een lening de bank niet genoeg zekerheid kunnen bieden ('onderpand', zoals grond, gebouwen of machines). Ervaring is dat dit instrument effectief is omdat banken eerder een lening geven als de overheid voor een deel borg staat. Uitvoeringskosten door RVO.nl zijn beperkt (circa 0,1% van het uitstaande kapitaal). Aanvragers betalen eenmalig een (gedifferentieerde) provisie. De Staat stort jaarlijks een bedrag onder artikel 2.5 van de Regeling Nationale EZ-subsidies (Garantstelling Landbouw).</p> <p>De Garantstelling Marktintroductie Innovaties (GMI) zou aanvankelijk onder POP3 uitgevoerd worden (Van der Meulen et al., 2014). In overleg met de banken is er uiteindelijk voor gekozen om de GMI niet als aparte regeling te voeren, maar als plusmodule voor landbouwinnovaties onder de vernieuwde Borgstelling MKB-landbouwkredieten. Knelpunt van de huidige regelgeving rond waarborgfondsen is de complexiteit. De Borgstelling MKB-landbouwkredieten valt onder geoorloofde staatssteun.</p>

4.3 Inkomenstablisatie (IST)

Instrument	Inkomsstabilisatie (IST)
Relevantie voor risicobeheer (werking)	Onder het huidige GLB (2014-2020) is een instrument voor inkomsstabilisatie mogelijk voor geaccrediteerde onderlinge fondsen (1308/2013, artikel 39). Het inkomsstabiliseringsinstrument vormt de eerste maatregel van het GLB op het gebied van inkomsverzekering, naar het model van het Amerikaanse landbouwbeleid. De steun kan worden verleend indien het inkomen van een individuele landbouwer is gedaald met meer dan 20% ten opzichte van het gemiddelde jaarinkomen van die landbouwer in de laatste drie jaar (of het gemiddelde inkomen van drie jaren van de laatste vijf jaren, het hoogste en het laagste inkomen niet meegerekend). De subsidie bedraagt maximaal 70%.
Coherentie met andere instrumenten	Een inkomsstabiliseringsinstrument overlapt deels de eerdergenoemde afzonderlijke risicobeheerinstrumenten onder artikel 37 en artikel 38. Fysieke schade door ongunstige weersomstandigheden, dier- en plantenziekten, plagen en milieuongevallen zullen doorgaans ook resulteren in inkomsdaling (als prijsstijgingen beperkt zijn). Directe betalingen zijn met name van belang als middel van inkomssteun, maar zijn minder effectief met betrekking tot inkomsstabilisatie, terwijl een voorzorgspaarrekening het hoge eigen risico van een inkomsstabiliseringsinstrument kan opvangen.
Effectiviteit	Een inkomsstabiliseringsinstrument is in beginsel effectiever (en efficiënter) dan een afdekking van fysieke schade omdat het noodzakelijke bescherming biedt alleen wanneer de inkomsten laag zijn. Ook een margeverzekering zoals het 'Dairy Margin Protection Program' in Amerika biedt margebescherming en garandeert een basisinkomen (Van Asseldonk en Meuwissen, 2017).
Efficiëntie	Een inkomsstabiliseringsinstrument op basis van fiscale jaarverslagen voldoet niet in de praktijk omdat uitkeringen te laat zullen komen. Alleen een index-gebaseerd stelsel lijkt mogelijk in de praktijk (hoeveelheden en prijzen op basis van geaggregeerde data en niet bedrijfsspecifiek). Een indexverzekering introduceert echter een basisrisico: mogelijke inkomsdaling maar geen vergoeding.
Geschiktheid voor NL	In Europa zijn er nog geen ervaringen met het inkoms-stabiliseringsinstrument. Vooralnog is het niet de verwachting dat de Nederlandse sectoren en onderlinge fondsen voorlopers zullen zijn met invoering van een inkomsstabiliseringsinstrument. Gestelde eisen in de EU-verordening lijken niet direct een knelpunt te vormen, maar er is geen praktijkervaring met interpretatie van de verordening. Belanghebbenden zijn terughoudend vanwege deze onbekendheid, onduidelijkheid en wellicht ook de potentiële hoge transactiekosten. In de Omnibus verordening zijn risicobeheersmaatregelen aantrekkelijker geworden, dankzij een verlaging van bepaalde drempels en een verhoging van de steun. Verder is het gebruik van financiële instrumenten vereenvoudigd doordat de Omnibus verordening specifiek aangeeft dat indexproducten toegestaan zijn voor het berekenen van inkomsdervingen.

5 Andere instrumenten

5.1 Voorzorgsparen

Instrument	Voorzorgsparen
Relevantie voor risicobeheer (werking)	<p>Het Europees Parlement (EP) is van mening dat in het kader van het GLB een systeem van voorzorgsparen kan worden ontwikkeld en ondersteund om tijdelijke liquiditeitsproblemen te voorkomen (COM, 2017). Kern van het instrument is belastingvrij sparen om een buffer op te bouwen voor onvoorziene omstandigheden. Een concrete invulling en ex-ante beleidsevaluatie ontbreken echter nog.</p> <p>Mogelijk kunnen lidstaten voorzorgsparen invoeren door een deel van de directe betalingen te her-alloceren. Bijvoorbeeld via een aanvulling van een eigen deposito met GLB-middelen ('matching') in combinatie met fiscale voordelen.</p> <p>Directe betalingen zijn grondgebonden, terwijl voorzorgsparen ingevoerd zou kunnen worden voor alle agrarische sectoren. Het ligt voor de hand dat eisen worden gesteld aan de voorwaarden van geldopname van de (geblokkeerde) spaarrekening. Zo is in het Canadese 'AgriInvest'-systeem geregeld dat onttrekking alleen mag plaatsvinden bij een inkomstendaling vanaf een drempelwaarde.</p>
Coherentie met andere instrumenten	<p>Directe betalingen zijn met name van belang als middel van inkomenssteun, maar zijn minder effectief met betrekking tot risicobeheersing. Een voorzorgsparerkening kan een aanvulling zijn op andere bestaande financiële risicobeheerstrategieën, zoals verzekeringen en prijscontracten. Met een reservering kan bijvoorbeeld het hoge eigen risico van de brede weersverzekering worden opgevangen en worden bijgedragen aan eventueel toekomstige GLB ondersteunde onderlinge fondsen voor gevolgschade of inkomensondersteuning.</p>
Effectiviteit	<p>Afhankelijk van de invulling kan het instrument een kasstroom-ondersteuning zijn waarmee tijdelijke liquiditeitsproblemen worden voorkomen. De aanvullende eisen aan de voorwaarde van geldopname borgen dat de reservering ook daadwerkelijk wordt ingezet voor risicomanagement. De bufferwerking van voorzorgsparen is echter beperkt. Voor een substantiële schade (bijvoorbeeld misoogst) schiet het instrument tekort. Bij een collectieve voorziening betaalt iedereen mee aan de schade, zodat de dotatie veel kleiner kan blijven dan bij een individuele voorziening. Deelname en omvang van inleg zullen toenemen als een deel van de directe betalingen verplicht wordt ingehouden voor belastingvrij sparen.</p>
Efficiëntie	<p>Voorzorgsparen is een betrekkelijk eenvoudig instrument. De spaarrekeningen zullen echter geblokkeerd zijn en bij een bank of verzekeraar dienen te worden ondergebracht. De beschikbaarheid is minder dan vrij opneembaar spaargeld (zonder fiscale faciliteit). Qua uitvoering zullen de kosten voor de overheid beperkt zijn.</p>
Geschiktheid voor NL	<p>De geschiktheid van het instrument hangt af van het fiscale stelsel. Het past niet binnen het Nederlandse fiscale stelsel om rekening te houden met mogelijke toekomstige calamiteiten. Uit de fiscale jaarwinstbepaling vloeit voort dat kosten en opbrengsten moeten worden toegerekend aan de jaren dat ze opkomen en waarop ze betrekking hebben. Dit betekent dat de kosten die samenhangen met een calamiteit ten laste van het jaar komen dat de calamiteit zich voordoet. Voor sommige reële risico's kan desalniettemin een voorziening worden getroffen, bijvoorbeeld bij groot onderhoud, oninbare vorderingen en pensioen. Het is onder de huidige wetgeving niet toegestaan om een fiscale reserve of voorziening te vormen voor de gevolgen van natuurrampen, klimaat en marktschommelingen op de eigen balans.</p> <p>Voorzorgsparen moet worden gezien als een vorm van belastinguitstel. De economische ratio hiervan is beperkt. Tegenover de aftrekbare dotatie aan de reserve staat namelijk een claim van de fiscus. In jaar 1 wordt een bedrag gereserveerd zodat de fiscale winst vermindert en minder belasting wordt afgedragen. Als de reserve bij een calamiteit jaar 2 wordt aangesproken, gebeurt het omgekeerde en dient alsnog belasting te worden betaald over de onttrekking op een tijdstip dat dan zeer ongelegen is.</p>

Instrument	Voorzorgsparen
	<p>Het Nederlandse belastingstelsel kent twee algemene faciliteiten die het mogelijk maken een inkomen van een bepaald jaar te verrekenen met het inkomen uit het verleden en met toekomstige inkomens: verliesverrekening en middelingsregeling. Met verliesverrekening kan het belastbaar inkomen, achteraf, verrekend worden met inkomen uit andere jaren. Is verliesverrekening met de voorgaande 3 jaar niet meer mogelijk, dan mag het verlies verrekend worden met toekomstig inkomen uit de daaropvolgende 9 jaren.</p> <p>Verliesverrekening gaat voor middeling. Pas als de aanslag definitief is kan middeling worden aangevraagd. Bij middeling worden de inkomens uit werk en woning van drie aaneengesloten jaren opgeteld en door drie gedeeld. Over dit gemiddelde inkomen per jaar wordt de belasting opnieuw berekend. Als de nieuwe belastingbedragen lager zijn dan de oude belastingbedragen, kan onder bepaalde voorwaarden belastingteruggaaf worden gekregen.</p>

5.2 Prijscontracten/termijncontracten

Instrument	Prijscontracten/termijnmarktcontracten
Relevantie voor risicobeheer (werking)	<p>De AMTF (2016) wil de positie van de boer versterken en pleit voor meer aandacht voor inkomensstabilisatie en productieafspraken, een kredietfonds voor termijncontracten, meer prijstransparantie en wetgeving tegen oneerlijke handelspraktijken.</p> <p>Contractuele prijsarrangementen spreiden het risico in de hele voedselketen. Deze contractuele prijsafspraken zijn termijncontracten (dat wil zeggen gestandaardiseerde contracten) of afgeleide termijncontracten (dat wil zeggen op maat gemaakte 'over-the-counter'-contracten, ontworpen tussen een verkoper en een koper gewoonlijk steunend op termijncontracten). Wanneer er geen liquide termijnmarkten zijn, of wanneer marktdeelnemers op zoek zijn naar meerjarige prijsafspraken, kunnen prijscontracten met ketenpartners een optie zijn. Als zodanig kunnen landbouwers prijsrisico's (van geleverde producten aan afnemers, maar ook voor grondstoffen met leveranciers) overdragen of delen met anderen in de keten. In Nederland is doorgaans de maximale afgedekte tijdshorizon één jaar. Deze eenjarige horizon is gebruikelijk omdat producenten van seizoensgebonden producten zich richten op de totale productie- en opslagperiode en industriële afnemers hun inkoopstrategie daarop afstemmen. Kenmerk van een verticale integratie (voorwaartse en/of achterwaartse integratie) is dat prijsrisico's afgedekt zijn met contracten (zie bijvoorbeeld de vergaande integratie in de Nederlandse kalversector).</p> <p>In de Omnibus-verordening is vastgelegd dat producenten, en groepen van producenten, met hun eerste afnemer waardeverdelingsclausules kunnen opstellen. Hierin wordt vastgelegd hoe marktprijsstijgingen en dalingen doorwerken in de prijs die de producent ontvangt. Brancheorganisaties kunnen hiervoor standaarden opstellen. Tot nu toe was dit alleen voor de suikersector in de Europese verordening geregeld.</p>
Coherentie met andere instrumenten	<p>Prijscontracten en het GLB-inkomensstabilisatieinstrument (via onderlinge fondsen) dempen de effecten van (extreme) prijsdalingen.</p> <p>In het verleden boden coöperaties een afzetgarantie. Nu hebben ze zich ontwikkeld tot eenheden met marktmacht, die afspraken kunnen maken met andere schakels in de keten. De onafhankelijke boer die zijn product na de oogst op de markt afzet zonder voorafgaand contract raakt uit beeld voor meerdere sectoren.</p>
Effectiviteit	<p>Vaste prijsafspraken en bodemprijscontracten zijn effectief in het voorkomen van lage prijzen. Dit geldt in mindere mate voor gepoolde prijscontracten.</p>
Efficiëntie	<p>Prijscontracten kunnen efficiënt tegengestelde risico's uitwisselen tussen ketenpartners (in tegenstelling tot een inkomensstabilisatie-instrument via onderlinge fonds of (opbrengst-/marge)verzekeringen</p>
Geschiktheid voor NL	<p>Meer dan de helft van de akkerbouwers in Nederland sluit een contract af voor bijvoorbeeld aardappelen en werkt daarbij met bijvoorbeeld gemiddelde prijzen of vaste prijzen. Deelname is relatief ook hoog in de pluimveesector (met name vleeskuikens). In de glastuinbouw is dit circa 10%, terwijl in de melkveehouderij en varkenshouderij dit vooralsnog niet goed mogelijk is. Slechts een selecte groep van ondernemers maakt gebruik van termijncontracten. Prijscontracten zijn bij uitstek een privaat domein waarbij met name ketenpartners een rol hebben PO's of andere belanghebbenden kunnen voorbeeldcontracten opstellen of optreden bij bemiddeling zoals in de Franse melkveehouderij.</p>

6 Discussie en conclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn de belangrijkste bestaande en nieuwe instrumenten in het kader van risicobeheer op hoofdlijnen geanalyseerd. Welke instrumenten passen nu bij de Nederlandse situatie en hoe zou het GLB aangepast moeten worden?

Voor het risicobeheer zijn allerlei opties beschikbaar die vallen onder instrumenten in de eerste pijler of tweede pijler van het GLB dan wel als overige instrumenten zijn benoemd. De verordeningen van het GLB zijn slechts voor een paar instrumenten een knelpunt voor wat betreft vergroten draagvlak (subsidie verzekeringen via artikel 37) dan wel ontwikkelen instrumenten (voorzorgsparen). Overige knelpunten vloeien voort uit een te gering draagvlak in de lidstaat. Met name om gevolgschade via onderlinge fondsen (artikel 38) te regelen, uitgevoerd door bijvoorbeeld Producentenorganisaties, is bereidheid van de sector en overheid noodzakelijk. Ervaringen in het verleden hebben aangetoond dat dergelijke onderlinge fondsen alleen toekomst hebben indien ze algemeen verbindend worden verklaard, dan wel wettelijk worden geregeld.

Instrument	Voordelen	Nadelen	NL perspectief
Vangnet via interventie-maatregelen	Effectief instrument voor prijsstabilisatie bij crisissituaties: bodem in de markt	Lastiger uitvoerbaar dan in verleden door open wereldmarkt Risico van moeilijk verkoopbare voorraden als interventieprijs-niveau te hoog wordt gekozen	Aanpassing interventieregeling magere-melkpoeder nodig Vernieuwing door ruimere particuliere opslag en oplossen van informatieproblemen ('signalling')
Risicobeheer door Producenten-organisaties (PO's)	Creëren van marktmacht in asymmetrische markrelaties Beheer van onderlinge fondsen	Algemeen verbindend verklaring (mogelijk onvoldoende draagvlak)	Biedt kansen en zou kunnen profiteren van een seed money-regeling Zeer beperkt toegepast GLB geen knelpunt Samenhang en noodzakelijkheid voor onderlinge?
Verzekeringen	Schadevergoeding in geval van fysieke schade Beperkt ex-post oogstschaderegeling	Hoge drempelwaarde Drempelwaarde per gewas en niet per perceel	Toepassing groeit Knelpunt draagvlak door GLB-drempelwaarde (gewas / perceel) Grensoverschrijdend?
Onderlinge fondsen	Schadevergoeding in geval van fysieke schade (of inkomen in geval van artikel 39) Lage beheerskosten	Bij grootschalige crisis te weinig middelen om uit te kunnen keren Uitvoering vereist expertise en draagvlak sector om fonds op te richten en te laten draaien	Biedt kansen Alleen toegepast voor DGF (geen GLB link) GLB geen knelpunt voor artikel 38. Garantiefondsen wel complex in relatie tot omvang doelgroep

Instrument	Voordelen	Nadelen	NL perspectief
Inkomens-stabilisatie instrument (IST)	Anticyclisch	Bij grootschalige crisis te weinig middelen om uit te kunnen keren Uitvoering vereist expertise en draagvlak sector om fonds op te richten en te laten draaien	Beperkt draagvlak GLB geen knelpunt
Voorzorgsparen	Extra liquiditeit op het moment van schade Aanvullende eisen borgt inzet reserveringen voor risicomangement	Ondernemers moeten toegang tot inkomen beperken Deels ter vervanging van directe betalingen waarbij meer randvoorwaarden worden gesteld	Ontbreken concrete invulling GLB belemmert invoering maar biedt ook kansen om rekening te houden met de wensen van overheid en sector
Prijscontracten/ Termijnmarkt-contracten	Sluit aan bij marktwerking Voorkomt lage prijzen Lage transactiekosten	Afhankelijk van medewerking ketenpartijen (verwerkers en retail) Te dunne markt termijncontracten (risico op marktmanipulatie)	Gebruik verschilt per sector GLB geen knelpunt

Naast inzicht in de mogelijkheden en knelpunten van risicobeheerinstrumenten (zie tabel) is gevraagd naar de relatie met directe betalingen, eventuele verplichtstelling en publieke ondersteuning.

Directe betalingen en GLB-ondersteunde risicomangementinstrumenten hebben ieder een verschillend doel (en doelgroep). Directe betalingen hebben een inkomensondersteuningsfunctie, maar dekken risico's slechts beperkt af: een vaste betaling per jaar is onvoldoende om de gevolgen van een extreem jaar te compenseren. Daarentegen dekken risicomangementinstrumenten (specifieke) risico's af, maar ondersteunen ze inkomens nauwelijks. Directe betalingen zijn grondgebonden terwijl de GLB-risicomangementinstrumenten opengesteld kunnen worden voor alle agrarische sectoren. Het is een politieke keuze of bepaalde instrumenten voor alle sectoren beschikbaar zijn, of dat ze alleen door een select aantal sectoren benut mogen worden.

Vrijwillige deelname werkt in Nederland voor de gesubsidieerde en privaat uitgevoerde brede weersverzekering (artikel 37). De deelname is nog relatief beperkt, maar deze neemt toe. Het draagvlak onder telers voor het afsluiten van een brede weersverzekering zal toenemen indien Nederland invulling geeft aan de opties zoals opgenomen in de Omnibusverordening (verlaging van de schadedrempel van 30% naar 20% en verhoging van het toegestane subsidiepercentage van 65% naar 70%). Ook een vrijstelling van de assurantiebelaasting voor de brede weersverzekering zal het draagvlak vergroten. Het onthouden van noodsteun ten tijden van misoogsten (in aanvulling op rampsituaties zoals vastgelegd in de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen, zal de bewustwording over nut en noodzaak van een verzekering onder telers versterken. Onderlinge fondsen beheerd door de overheid of geaccrediteerde private onderlinge fondsen (bijvoorbeeld opgericht door PO's) zouden in principe gevolgschade kunnen afdekken met subsidie op grond van artikel 38. Het grootste knelpunt wordt niet zo zeer gevormd door de eisen in de EU verordening, maar door de beperkte bereidheid van sector en overheid om onderlinge fondsen op te richten. Een verplichtstelling (voor het afsluiten van de brede weersverzekering en/of deelname aan een onderling fonds) heeft als voordeel dat iedereen zijn risico's afdekt. Andere voordelen zijn onder meer een verlaging van de transactiekosten per deelnemer en het voorkomen van antiselectie. Er is echter onvoldoende draagvlak voor verplichtstelling in de sectoren. Bovendien worden problemen voorzien met betrekking tot onder meer het draagvlak van premiedifferentiatie (zoals al ervaren bij het DGF). Voorzorgsparen kan uitgevoerd worden door private banken met een aanvulling van een eigen deposito met GLB-middelen ('matching'), maar omdat de belastingclaim blijft bestaan is de functie van het instrument twijfelachtig. Prijscontracten zijn bij uitstek een privaat domein waarbij met name ketenpartners een rol hebben.

In beginsel zijn PO's geschikte/potentiële instrumenten voor het oplossen van collective action problemen. Die issues gaan verder dan risico (bargaining, product quality, investments in marketing arrangements, overeenkomsten over levering en afname bij teeltcontracten met eventuele specifieke voorwaarden over productkwaliteit), maar het betreft al snel zaken die ook iets met het risico voor de boer doen. Na het wegvallen van de Productschappen is er een verlies aan instrumenten die daarvoor kunnen worden gebruikt. Ze zijn potentieel interessant, juist ook in een context waarin zelforganisatie door de overheid wordt toegejuicht.

De centrale vraag in de rechtvaardiging van steun en andere vormen van interventie is: in hoeverre is er sprake van marktfalen? In het verlengde daarvan speelt de vraag hoe overheidsbeleid voor dit marktfalen compensatie kan bieden. Daarbij moet er dan op worden toegezien dat het middel niet erger is dan de kwaal. Er zijn verscheidene oorzaken waarom marktpartijen niet tot een geschikt risicoafdekkingsysteem komen, zowel aan de vraagzijde als aanbodzijde. Er is informatie-asymmetrie tussen de partijen die een risico 'poolen' (verzekerde versus verzekeraar, deelnemer fonds versus fondsbeheerder). Het strategische gedrag dat door asymmetrische informatie wordt gevoed, verstoort de marktwerking. Onevenwichtigheid in informatie kan leiden tot ongewenste situaties (moraliteit en antiselectie). Ook het catastrofale karakter van sommige agrarische risico's belemmert private partijen om ze af te dekken. Daarnaast is het risicobewustzijn vaak laag. Ondernemers onderschatten vaak catastrofale risico's en zijn daardoor niet bereid de benodigde risicopremie of heffing te betalen. Als gevolg van een geringe vraag naar verzekeringsproducten is er een te smalle basis om geschikte private producten en fondsen te ontwikkelen en te exploiteren. Voor veel ondernemers is subsidie een belangrijke drijfveer voor deelname. Bij verplichtstelling kunnen schaalvoordelen benut worden (lagere transactiekosten) en problemen van antiselectie worden voorkomen. Door de mogelijkheid van algemeen verbindend verklaring, dan wel door wettelijke regeling, kan deelname verplicht worden (indien gewenst). Ondernemers en hun organisaties zijn doorgaans geen voorstander van verplichtstelling. Ook is deze aanpassing moeilijk wettelijk te regelen zonder grote inspanningen. De beslissing om tot verplichtstelling over te gaan is uiteindelijk een zaak van politieke afweging en geen uitkomst van wetenschappelijke analyse.

Literatuur en websites

AMTF, 2016. Improving Market Outcomes - Enhancing the position of farmers in the supply chain. Report of the Agricultural Markets Task Force. Brussels, November 2016

Berkhout, P., M. Van Asseldonk, R.W. van der Meer, H.A.B. van der Meulen en H.J. Silvis, 2016. Evaluatie Regeling brede weersverzekering. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2016-070.

COM, 2017. Communication from the commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. The future of food and farming. COM, 2017, 713 final, Brussels.

Europese Commissie, 2014. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van de bepalingen betreffende producentenorganisaties, actiefondsen en operationele programma's in de sector groenten en fruit sinds de hervorming van 2007 ('Verslag over de regeling voor groenten en fruit') SDW (2014) 54 final.

Europese Commissie, 2017. De toekomst van voeding en landbouw – Mededeling over het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2020 Brussel, 29 november 2017. Europese Commissie – Informatieblad.

Fiche: Mededeling de toekomst van voeding en landbouw, in Kamerstuk 22 112: Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie. Gepubliceerd op 24 januari 2018.

Ministerie van EZ. Nationale Strategie voor toepassing van de Gemeenschappelijke Marktordening voor groenten en fruit in Nederland (Periode 2017 – 2020)

Van Asseldonk, Marcel, en Ruud van der Meer, 2016. Coping with price risks on Dutch farms. Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI Report 2016-054.

Van Asseldonk, Marcel, en Miranda Meuwissen, 2017. Gross margin insurance on Dutch dairy and fattening pig farms. Wageningen, Wageningen Economic Research, Report 2017-026.

Stokkers, R., G.D. Jukema, R.W. van der Meer, P.X. Smit en G.S. Venema, 2012. Evaluatie nationale strategie voor duurzame programma's in de groente- en fruitsector 2009-2011. LEI-publicatie 12-112, LEI Wageningen UR, Den Haag.

Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

Wageningen Economic Research
NOTA
2018-097

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
E communications.ssg@wur.nl
T +31 (0)70 335 83 30
www.wur.nl/economic-research

Nota 2018-097

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

