

Fiche 3: Mededeling over risico- en crisisbeheer in de landbouw

Titel:

Mededeling van de Commissie aan de Raad over risico- en crisisbeheer in de landbouw

<i>Datum Raadsdocument:</i>	10 maart 2005
<i>Nr Raadsdocument:</i>	7177/05
<i>Nr. Commissiedocument:</i>	COM(2005)74
<i>Eerstverantwoordelijk ministerie:</i>	LNV i.o.m. BZ, FIN, EZ, BZK

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Horizontale Landbouwvraagstukken, Landbouw- en Visserijraad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

De discussie over risico- en crisisbeheer moet worden gezien in het licht van de recente ontwikkelingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), de toenemende liberalisering van de handel en de specifieke positie waarin de landbouw verkeert waar het gaat om natuurlijke risico's.

Het GLB heeft jarenlang tot doel gehad landbouwers te verzekeren van een inkomen via markt- en prijsstabilisatie. Met de hervorming van het GLB verschuift het markt- en prijsbeheer naar rechtstreekse betalingen, die vanaf 2005 grotendeels ontkoppeld worden. Agrarische ondernemers kunnen daardoor hun productiebeslissingen beter afstemmen op economische en agronomische criteria. Dit betekent echter wel dat boeren meer zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen voor het beheer van risico's die vroeger door het markt- en prijsondersteuningsbeleid werden ondervangen. Tegelijkertijd hebben agrarische ondernemers in de Europese Unie steeds meer te maken met liberalisering van de handel. Daarnaast geldt specifiek voor de agrarische sector dat zij kwetsbaar is voor natuurlijke risico's, zowel klimatologisch als op het gebied van dier- en plantenziekten.

Bij de finalisering van de hervorming van het GLB in september 2003 heeft de Commissie aangekondigd dat zij specifieke maatregelen zou bestuderen voor beheer van risico's, crises en natuurrampen in de landbouw en dat zij voor het eind van 2004 bij de Raad een verslag met passende voorstellen zou indienen.

In december 2003 nodigde de Landbouwwraad in zijn conclusies de Commissie uit om:

1. Een geactualiseerde inventarisatie op te stellen van de verschillende instrumenten voor risicobeheer die in de lidstaten beschikbaar zijn.
2. De voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden van risicobeheer te bestuderen zonder daarbij af te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van de landbouwsector. Eventuele nieuwe instrumenten om de huidige maatregelen zonodig te vervangen, moeten in aanmerking worden genomen en bestudeerd, met dien verstande dat concurrentievervalsing moet worden vermeden, WTO regels moeten worden nageleefd en de financiering van nieuwe maatregelen in overeenstemming moet zijn met de financiële verbintenissen die reeds zijn aangegaan.
3. De mogelijkheden te evalueren die door de communautaire richtsnoeren voor de staatssteun worden geboden, en zonodig aanpassingen voor te stellen.

Met deze mededeling komt de Commissie tegemoet aan haar toezegging van september 2003 en het verzoek van de Raad. In de mededeling gaat de Commissie na welke aanvullende maatregelen in het GLB kunnen worden opgenomen om boeren te steunen bij hun inspanningen op het gebied van risico- en crisisbeheer. Er worden in de mededeling drie onderwerpen behandeld. Ten eerste de toepassing van het veiligheidsnet voor marktordening. Ten tweede de financiering van risico- en crisisbeheersinstrumenten door middel van modulatie. Ten derde een drietal opties voor risico- en crisisbeheersinstrumenten

- a) In het eerste onderdeel gaat de Commissie na, of het bestaande veiligheidsnet¹ voor de gemeenschappelijke marktordening voor de rundvleessector eventueel naar de marktordeningen voor de andere sectoren kan worden uitgebreid. De Commissie concludeert dat hiertoe geen noodzaak bestaat. Belangrijke reden hiervoor is de hervorming van het GLB. De ontkoppeling tussen inkomenssteun en productiesector en hoeveelheid maken dat ondernemers hun productie kunnen afstemmen op economische en agronomische criteria. Men kan zich dus beter aanpassen aan klimaat- en gezondheidsrisico's en aan marktontwikkelingen.
- b) Het tweede onderdeel dat de Commissie behandelt, is de financiering van maatregelen voor risico- en crisisbeheer met modulatiegeld. In het kader van de hervorming van het GLB van 2003, zullen de rechtstreekse betalingen in de hele gemeenschap, via modulatie, verplicht worden verlaagd met 3% in 2005, 4% in 2006 en 5% in de periode 2007-2012. Krachtens de communautaire regelgeving mogen de middelen die door modulatie vrijkomen, alleen worden ingezet voor programma's inzake plattelandsontwikkeling (POP's). Het voorstel is om nieuwe risicobeheermaatregelen met 1% modulatiegeld mede te financieren². Hiertoe zal de werkingssfeer van de prioritaire doelstelling 1 van de plattelandsverordening (versterking concurrentiekracht van de landbouw- en bosbouwsector) moeten worden uitgebreid.
- c) Als derde onderdeel stelt de Commissie, in het licht van het voorgaande, een drietal opties voor, die apart of samen, volledig of gedeeltelijk, de communautaire en nationale ad-hoc noodmaatregelen kunnen vervangen:
- Optie 1: subsidiëring van de verzekeringspremie voor een verzekering tegen natuurrampen. Met een nieuwe maatregel kan worden voorzien in een bijdrage in de premie die de landbouwer moet betalen om zich te verzekeren tegen inkomensverlies ten gevolge van natuurrampen of ziekte. Als alternatief kan gekeken worden naar de bevordering van nationale herverzekeringen. Herverzekering van landbouwisico's brengt relatief hoge kosten met zich mee, omdat sprake is van een systeemrisico (schade treft grote aantallen verzekerden ineens). Dit is één van de redenen waardoor de private verzekeringsmarkt niet goed is ontwikkeld.
- Optie 2: tijdelijke en degressieve steun voor administratieve kosten van onderlinge stabilisatiefondsen. Deze privaat opgezette fondsen zijn nog niet voor alle landbouwers beschikbaar. Zij hebben echter wel de potentie om tot een algemeen inzetbaar instrument ter dekking van inkomensverliezen te worden omgevormd.
- Optie 3: nieuwe instrumenten voor een basisdekking tegen inkomenscrisis. Als gevolg van de hervorming van het GLB zal een groot aantal agrarische ondernemers zwaar moeten investeren in de herstructurering van hun bedrijf. Hiertoe zal geput kunnen worden uit de programma's voor plattelandsontwikkeling. Mochten de maatregelen voor plattelandsontwikkeling onvoldoende blijken dan zal moeten worden uitgekeken naar nieuwe instrumenten om liquiditeitsproblemen en aanzienlijke inkomensverliezen op te vangen.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Wel valt het volgende op te merken:

Subsidiariteit: twijfelachtig.

¹ Het veiligheidsnet voor de marktordening rundvlees betekent dat in geval van ernstige en langdurige verstoring van de markt de Commissie noodmaatregelen kan treffen, bijvoorbeeld in de vorm van opkopen van overschotten.

² De Commissie benadrukt dat de financiële afspraken over modulatie niet worden aangetast. Er zal dus geen extra modulatiegeld beschikbaar komen.

Naast het scheppen van de mogelijkheid voor cofinanciering in het kader van POP, vraagt Nederland zich af wat de meerwaarde is van de communautaire maatregelen voor risico- en crisisbeheer zoals voorgesteld in deze mededeling. Op specifieke terreinen bestaan reeds communautaire (ad hoc) maatregelen voor risico- en crisisbeheer. Daarnaast bestaan er nationale maatregelen voor risico- en crisisbeheer die zijn gebaseerd op artikel 87 EG-verdrag en communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector³.

Proportionaliteit: positief. Het voorstel van de Commissie laat de keuze om hier gebruik van te maken aan de lidstaten.

Consequenties voor de EU-begroting:

Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. De Commissie geeft aan dat er geen verhoging van de EU uitgaven plaats zal vinden mits alleen de opties die voor de Commissie aanvaardbaar zijn worden ingevoerd en deze opties worden ge(co)financierd door het POP. Het voorstel geeft lidstaten de keuze om 1% punt van hun modulatie - d.w.z. de rechtstreekse betalingen uit het GLB die worden overgeheveld naar de 2^e pijler van het GLB (het budget voor het plattelandsbeleid) - te gebruiken voor risico- en crisisbeheer.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor de lidstaten heeft het voorstel geen financiële consequenties. De Commissie geeft aan dat financiering van de voorgestelde maatregelen moet passen binnen het vastgestelde budget voor plattelandsontwikkeling (de 'tweede pijler' van het GLB).

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): n.v.t. (mededeling)

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: n.v.t.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Op het gebied van risicobeheer in de landbouw is voor Nederland vooral de eigen verantwoordelijkheid van de sector van belang. Inkomensfluctuaties zullen in eerste instantie door het bedrijfsleven zelf moeten worden opgevangen, ook in het geval van calamiteiten en natuurrampen. De rol van de overheid kan beperkt blijven tot het faciliteren bij de ondersteuning van de bewustwording van het belang van risicobeheer via voorlichting en onderwijs. Ook kan de overheid het bedrijfsleven stimuleren initiatieven te ontplooiën. Het is van belang dat de overheid private initiatieven niet verstoort door onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling bij risicobeheer in de landbouw. Alleen bij extreme omstandigheden kan de overheid mogelijk een beperkte rol spelen, in aanvulling op de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf. Verder kan de overheid in de initiële fase van instrumenten voor risicobeheer een ondersteunende rol spelen.

Nederland staat kritisch tegenover de mededeling. Op voorhand verwacht Nederland geen gebruik te zullen maken van de voorgestelde maatregelen. Nederland hecht waarde aan keuzevrijheid voor lidstaten waar het gaat om de maatregelen voor het plattelandsbeleid en is daarom niet tegen het voorstel. Het is echter essentieel dat de voorstellen voldoen aan de WTO criteria van de 'green box'. Nederland stelt vraagtekens bij de subsidiariteit aangezien niet duidelijk is wat de meerwaarde is van de voorgestelde communautaire maatregelen.

³ Daarbij zij opgemerkt dat de richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector geen ruimte bieden voor nationale initiatieven met betrekking tot risico –en crisisbeheer als deze samenvallen met een verzekeraar risico.

De Commissie stelt in de mededeling voor om de maatregelen voor risico- en crisisbeheer in het POP op te nemen. Dit betekent dat lidstaten zelf de keuze hebben om deze maatregelen al dan niet over te nemen. Nederland hecht belang aan deze vrijwilligheid. Het bestaande instrumentarium en kader voor risico- en crisisbeheer mag bovendien niet worden doorkruist.

Met nieuwe instrumenten kan alleen worden ingestemd als daarin de eigen verantwoordelijkheid van de sector voorop staat en de ontwikkeling van private instrumenten niet wordt verstoord.

Nederland steunt het voorstel van de Commissie om het veiligheidsnet voor de gemeenschappelijke marktordening voor de rundvleessector niet naar de marktordeningen voor de andere sectoren uit te breiden. Nederland is het eens met de Commissie dat hiertoe geen noodzaak bestaat.