
Alternatieve instrumenten voor het EU-landbouwbeleid?

Dr.ir. H.J. Silvis
Drs. C.W.J. van Rijswick
Ir. C.J.A.M. de Bont



Referaat

Alternatieve instrumenten voor het EU-landbouwbeleid?

H.J. Silvis, C.W.J. van Rijswijk en C.J.A.M. de Bont

Den Haag, LEI, 2001 ISBN 90-5242-643-0 prijs f 35, (inclusief % BTW)

61 p., fig., tab.

Het EU-landbouwbeleid staat met de parallel lopende onderhandelingen over de uitbreiding en een nieuw WTO-akkoord voor verdere hervormingen. Dit rapport behandelt de vraag of er voor de instrumenten van dit beleid alternatieven kunnen worden aangereikt. Daarbij wordt de aandacht gericht op Ontkoppelde toeslagen, Inkomensstabilisatiefonds op naam, Risicoverzekeringen en Exportkredieten. Geconcludeerd wordt dat de beschouwde beleidsinstrumenten zijn gericht op uiteenlopende doelen. Ze zouden een nuttige aanvulling kunnen vormen op de bestaande instrumenten. Maar in het algemeen zijn ze (nog) geen volwaardige alternatieven voor het huidige EU-landbouwbeleid.

Referaat





Inhoudsopgave

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	13
1.1 Doel van het onderzoek	13
1.2 Afbakening	13
1.3 Methode	14
1.4 Opbouw van het rapport	14
2. Waarom eigenlijk hervorming?	15
2.1 Veranderende randvoorwaarden en doelstellingen	15
2.2 Ontwikkeling van het landbouwbeleid	15
2.3 Beoordelingscriteria	16
3. Ontkoppelde inkomenstoeslagen	18
3.1 Werking	18
3.2 Toepassing	18
3.3 Beoordeling	20
4. Inkomensstabilisatiefonds op naam	25
4.1 Werking	25
4.2 Toepassing	25
4.3 Beoordeling	26
5. Risicoverzekeringen	31
5.1 Werking	31
5.2 Toepassing	35
5.3 Beoordeling	40
6. Exportkredietprogramma's	46
6.1 Werking	46
6.2 Toepassing	46
6.3 Beoordeling	48

Inhoudsopgave

7.	Slotbeschouwing	52
7.1	Algemeen	52
7.2	Doeltreffendheid	52
7.3	Budgettaire gevolgen	53
7.4	Uitvoerbaarheid	53
7.5	Handelspolitieke acceptatie	54
7.6	Toekomst	54
	Buitenlandse informanten	56
	Literatuur	58

Woord vooraf

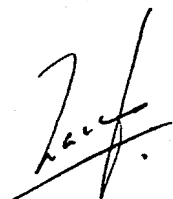
Dit rapport is een bijdrage aan de discussie over de heroriëntatie van het EU-landbouwbeleid. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van de gemeenschappelijke markt, waarvan de Nederlandse agrosector sterk afhankelijk is. Dat geldt niet alleen voor de sectoren die direct door het beleid worden ondersteund, zoals de akkerbouw en rundveehouderij, maar ook voor de tuinbouw en intensieve veehouderij. Hoewel het EU-landbouwbeleid al enige keren is hervormd, zullen verdere aanpassingen volgen. Het streven naar een duurzame rurale ontwikkeling, zowel in sociaal, ecologisch als economisch opzicht, staat hierbij voorop.

Het rapport behandelt de vraag of er alternatieven kunnen worden aangereikt voor de instrumenten van het EU-landbouwbeleid. Naast literatuurstudie is hiervoor een beroep gedaan op de ervaringen en visies van deskundigen. Zo is eind augustus 2000 een bezoek gebracht aan de Verenigde Staten en Canada. Voorts zijn in september en oktober gesprekken gevoerd met deskundigen in enkele Europese hoofdsteden. Een lijst met de betreffende buitenlandse informanten is achterin dit rapport opgenomen. In de eindfase van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met ir. D.A.M. Risseeuw en Ir. M.P. Cuijpers van LTO-Nederland en met prof.dr.ir. R.B.M. Huirne en dr.ir. M.P.M. Meuwissen van Wageningen Universiteit. We zijn allen dankbaar voor de waardevolle bijdragen die ze aan het onderzoek hebben geleverd.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het projectteam van het LEI bestond uit dr.ir. H.J. Silvis, mevrouw drs. C.W.J. van Rijswijk en ir. C.J.A.M. de Bont. Zij zijn drs. J.H. Post en ir. C. van Bruchem erkentelijk voor hun reacties op concept-teksten.

Voor hun begeleiding namens de opdrachtgever is dank verschuldigd aan ir. L.C. Smits, ir. J. Schotanus en drs. H.F. Massink van de Directie Internationale Zaken. Ook het commentaar van mevrouw ir. M. Hopman (Directie Landbouw) is op hoge prijs gesteld. Een bijzonder woord van dank is op zijn plaats voor drs. J.J. Groeneveld, de Nederlandse Landbouwwraad voor Noord-Amerika. Onvergetelijk waren zijn gedegen voorbereiding en enthousiaste begeleiding van de studiereis naar Noord-Amerika. Verder voorzag hij de onderzoekers steeds van actuele informatie en plaatste hij deskundige kanttekeningen bij het concept-eindrapport. Nogmaals, hartelijk dank voor de voortreffelijke ondersteuning.

Hoewel velen aan het onderzoek hebben bijgedragen, is alleen het LEI verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.



De directeur,
Prof.dr.ir. LC. Zachariasse



Samenvatting

Introductie

Het bestaande EU-landbouwbeleid, dat gericht is op een redelijke inkomensvorming in de agrarische sector, staat onder budgettaire en handelspolitieke druk. Om te bezien of alternatieven voor de huidige beleidsinstrumenten kunnen worden aangereikt, biedt dit onderzoek een beoordeling van een viertal alternatieve instrumenten. De selectie van de instrumenten is gebaseerd op het voorbereidende onderzoek naar het landbouwbeleid van vier belangrijke (concurrerende) WTO-partners van de EU: de Verenigde Staten van Amerika, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. In het bedoelde vooronderzoek is de ontwikkeling van het landbouwbeleid beschouwd in relatie tot het eindakkoord van de Uruguay-ronde, in het bijzonder de afspraken over verruiming van markttoegang, vermindering van handelsverstoring interne steun en beperking van exportsteun. In dit rapport worden de geselecteerde instrumenten beoordeeld op mogelijke toepassing in de EU en Nederland.

Ontkoppelde toeslagen

Een onkoppelde inkomensvoet is een toeslag die niet gekoppeld is aan de marktbaar product. Dergelijke inkomensvoeten zijn interessant omdat ze in WTO-verband zijn vrijgesteld van reductieverplichtingen: ze vallen in de groene box. Het bekendste voorbeeld van onkoppelde toeslagen binnen de groep van WTO-partnerlanden zijn de production flexibility contracts (PFCs) van de VS. Naast de PFCs voeren de Verenigde Staten ook een aantal programma's uit waarbij producenten een vergoeding krijgen voor bepaalde prestaties op milieu- of natuurgebied. Doordat de toeslag onkoppeld is van de productie, worden productiebeslissingen in beginsel niet beïnvloed en kunnen producenten vrij inspelen op marktsignalen. Naarmate men het instrument gericht wil inzetten, nemen de uitvoeringskosten toe. De directe budgettaire gevolgen van het instrument zijn relatief hoog en direct zichtbaar voor belastingbetalers die deze lasten moeten dragen. Het instrument is dan ook kwetsbaar als het gaat om publieke acceptatie en de beschikbare budgettaire ruimte. Door het stellen van maatschappelijk gezien belangrijke voorwaarden zal de kwetsbaarheid geringer zijn.

Inkomensstabilisatiefonds op naam

Een inkomensstabilisatiefonds op naam is een instrument waarmee een producent zijn bedrijfsinkomen op lange termijn kan stabiliseren. Een dergelijk fonds wordt door de producent gevormd in 'goede tijden' en aangesproken (gebruikt voor onttrekkingen) in 'slechte tijden'. De overheid kan deelname aan zo'n fonds bevorderen door het verlenen van een subsidie, het garanderen van een aantrekkelijke rente of het bieden van een belastingvoordeel. Een dergelijk systeem is in Canada ontwikkeld onder de naam NISA. Het systeem is gedeeltelijk in de plaats gekomen van prijsondersteuning en productgerelateerde inkomensondersteuning. In vergelijking met deze 'traditionele' vormen van landbouwbeleid heeft NISA betrekkelijk lage budgettaire kosten en geringe verstoringen op productie, prijzen en handel. NISA biedt producenten flexibiliteit en individuele verantwoordelijkheid in de bedrijfsvoering. Het doel van inkomensstabilisatie wordt echter niet altijd bereikt. Een fundamenteel probleem is dat er in de beginperiode van een NISA-rekening nog weinig tegoeden zijn gevormd. Afgezien van het feit dat voor fondsvorming financiële prikkels van de overheid nodig lijken te zijn, is het opbouwen daarvan extra problema-

tisch in een (lange) periode van lage inkomens. Daarnaast is NISA door de gelijke behandeling van boeren niet gericht op de werkelijke behoefte aan steun. Het fonds biedt geen oplossing voor een structurele daling van prijzen en inkomens. Implementatie in EU-verband is problematisch vanwege de per land bestaande verschillen in het fiscale en sociale beleid. Een relevant aspect hiervan is dat het inkomen niet in alle landen wordt vastgelegd.

Risicoverzekeringen

Voor agrarische risico's die de ondernemer normaal gesproken voor zijn rekening moet nemen, zoals vorst, hagel, droogte, teveel regen en dergelijke, bestaan niet altijd verzekeringsmogelijkheden. De overheid kan deelname aan een verzekering vergroten door een deel van de verzekeringspremie en/of uitvoeringskosten voor haar rekening te nemen. Gesubsidieerde oogstverzekeringen in de VS en Canada bieden bescherming tegen productieverliezen als gevolg van natuurlijke factoren die niet door producenten te controleren of te beïnvloeden zijn. In Europa worden geen productiegaranties verzekerd maar alleen bepaalde soorten risico's. Voor de dierlijke sector zijn private verzekeringen beschikbaar tegen ziektes, overlijden en ongelukken. Voor de belangrijkste besmettelijke dierziekten, zoals varkenspest, gelden EU-regelingen, op grond waarvan de schade voor de veehouder door de overheid wordt gecompenseerd. Voor plantenziekten gelden dergelijke afspraken niet. Een gesubsidieerde oogstverzekering kan een vrijwillig en tamelijk marktconform middel zijn om productierisico's af te dekken, vooral voor producenten in gebieden met hoge productierisico's. Een verzekering biedt geen oplossing voor langdurig lage prijzen. Als het instrument in EU-verband toegepast wordt op een soortgelijke wijze als in de VS en Canada, leidt dat onvermijdelijk tot hoge budgettaire gevolgen en uitvoeringskosten. Er zijn aanzienlijke subsidies nodig om genoeg deelnemers te krijgen voor voldoende risicospreiding. Het voordeel voor de Nederlandse sector is beperkt, zeker wanneer de toepassing wordt geconcentreerd op de open plantaardige sectoren (niet glastuinbouw). In vergelijking met een aantal andere EU-lidstaten, met name in Zuid-Europa, is het productierisico in ons land namelijk gering. In het algemeen zal het in de EU moeilijk zijn een voldoende deelname te krijgen zolang er andere overheidsinstrumenten zijn die zorgen voor inkomenssteun of -stabilisatie. Zo zijn er in Nederland en andere EU-landen regelingen om calamiteiten op te vangen.

Exportkredietprogramma's

Er is een duidelijk onderscheid tussen een commerciële verzekering tegen betalingsrisico's bij export en garanties of herverzekering van kredieten door de overheid. In dat laatste geval treedt de overheid als borg op en is risicodragend. De grootste verschaffers van exportkredieten zijn de Verenigde Staten, Australië, de EU en Canada. Het subsidie-element is verreweg het grootst bij de exportkredietprogramma's van de Verenigde Staten. Met exportkrediet(-garanties) kan de export worden bevorderd, vooral bij economische of politieke crises. Nadelig is dat transacties met onverantwoorde risico's kunnen worden uitgelokt. Op de binnenlandse prijsvorming heeft toepassing van het instrument een bescheiden positief effect: bij vervanging van exportrestituties door exportkredieten zal het effect op de binnenlandse prijzen per saldo negatief zijn. Bij een gegeven infrastructuur zijn de uitvoeringskosten laag. Gemiddeld kunnen de budgettaire gevolgen bescheiden blijven, al kunnen ze sterk fluctueren en pas achteraf worden vastgesteld. De toepassing van het instrument is nog niet ingeperkt door WTO-discipline. Overigens is de EU er een groot voorstander van om dit wel te regelen, mede vanwege de ver-

storende effecten op de export. Als de EU zelf exportkredietprogramma's als een actief exportbevorderend instrument zou willen hanteren in plaats van de huidige exportrestituties, moeten er op EU-niveau voorzieningen voor worden getroffen. Voor de afzonderlijke lidstaten liggen er dan uiteenlopende belangen bij de toepassing per product.

Conclusie

De vier groepen beleidsinstrumenten zijn gericht op uiteenlopende doelen. Dit onderzoek geeft geen pasklaar antwoord op de vraag of de EU uit de behandelde instrumenten zou moeten kiezen en zo ja, in welke mate de EU ze in de toekomst zou moeten gaan hanteren. De geanalyseerde beleidsinstrumenten kunnen van betekenis zijn voor het bereiken van specifieke doelen, en in die zin een nuttige aanvulling vormen. Maar in het algemeen vormen de instrumenten, althans zoals ze in de VS en Canada zijn toegepast, niet een eenvoudig en volwaardig alternatief voor het bestaande EU-landbouwbeleid. Nader onderzoek zou gericht kunnen worden op mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde nadelen. Van een volledig vrije marktwerking kan geen heil worden verwacht. Om het ontwikkelingsproces van de agrarische sector in maatschappelijk gewenste banen te leiden, kunnen - ter begeleiding van de vrije concurrentie - markt- en prijsbeleid en zeker ook structuurbeleid niet worden gemist.





1. Inleiding

1.1 Doel van het onderzoek

In de afgelopen jaren zijn de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) verbreed en zijn diverse hervormingen van de instrumenten doorgevoerd. Het beschikbare budget voor dit beleid is aan nauwe grenzen gebonden en de verplichtingen krachtens het WTO-akkoord gaan steeds meer knellen. In verband met de lopende onderhandelingen over verdere uitbreiding van de EU en over nieuwe landbouwafspraken in WTO-verband, lijkt een verdere hervorming onafwendbaar. Behalve over het tempo waarin dat zal moeten gaan, is er discussie over de mogelijkheden van en behoeften aan alternatieve instrumenten.

Tegen deze achtergrond biedt dit onderzoek een beoordeling van de volgende beleidsinstrumenten:

- Ontkoppelde toeslagen
- Inkomensstabilisatiefonds op naam
- Risicoverzekeringen
- Exportkredietprogramma's

De keuze voor deze instrumenten is gebaseerd op het voorbereidende onderzoek naar het landbouwbeleid van vier belangrijke (concurrerende) WTO-partners van de EU: de Verenigde Staten van Amerika, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland (Van Rijswick & Silvis, 2000). In het bedoelde rapport is de ontwikkeling van het landbouwbeleid beschouwd in relatie tot het eindakkoord van de Uruguay-ronde, in het bijzonder de afspraken over verruiming van markttoegang, vermindering van handelsverstorende interne steun en beperking van exportsteun. In dit vervolgonderzoek worden de geselecteerde instrumenten beoordeeld op mogelijke toepassing in de EU en Nederland.

1.2 Afbakening

Het onderzoek is gericht op de sterke en zwakke punten van mogelijke instrumenten voor de vervanging - geheel of gedeeltelijk- of aanvulling van de bestaande instrumenten van landbouwbeleid. Zodoende wil het onderzoek bijdragen aan de ondersteuning van de onderhandelingen in Europees en WTO-kader en aan de ontwikkeling van voorstellen voor toekomstig beleid. We hebben echter niet de pretentie hiervoor een (volledig) advies te kunnen geven.

Het onderzoek bestrijkt een deel van de vraagstukken die met betrekking tot de landbouw in de komende WTO-onderhandelingen aan de orde komen. De analyse betreft alternatieven in relatie tot de 'trade issues' (invoer, uitvoer, interne marktbescherming), maar niet of slechts indirect de zaken op het gebied van 'consumer concerns' (voedselveiligheid, milieu, landschap, welzijn dieren e.d.), arbeid en sociale wetgeving, intellectueel eigendom (octrooien, patenten e.d.). Deze zaken zullen de discussie over verdere liberalisering van de agrarische handel stellig beïnvloeden, maar in dit onderzoek blijven ze buiten beschouwing.

1.3 Methode

Dit onderzoek bouwt voort op het eerstefase-rapport, waarin toepassingen van de beschouwde regelingen zijn beschreven. Door nadere literatuurstudie en gesprekken met deskundigen is de betreffende kennis verdiept en verbreed.

Met het oog op de komende WTO onderhandelingen is onder meer nagegaan of de VS en Canada met de betreffende instrumenten doorgaan, of dat er een andere uitwerking aan de instrumenten wordt gegeven, wat de redenen hiervoor zijn en hoe de meningen van de 'stakeholders' er zich over ontwikkelen. In Washington, DC en Ottawa zijn hiertoe open gesprekken gevoerd met deskundigen uit de politiek (Senaat en Huis van Afgevaardigden), het beleid (USDA; Agriculture and Agri-Food Canada), de onderzoekswereld (ERS) en de landbouworganisaties (Farm Bureau en National Farmers' Union; Canadian Federation of Agriculture).

Naast de ervaringen in de genoemde WTO-partnerlanden zijn de gedachten en mogelijkheden in de EU zelf van belang. Om hierin inzicht te krijgen zijn onder meer gesprekken gevoerd op de landbouwdepartementen in Brussel, Parijs, Bonn en Londen. Ook is contact onderhouden met Madrid. Hierbij is nagegaan welke visies er over de betreffende instrumenten in de EU-landen bestaan, respectievelijk of er voorstellen zijn voor een toepassing ervan in de komende jaren. In het verlengde hiervan is ook aan de orde gekomen of er buiten de genoemde instrumenten mogelijkheden worden gezien om de doelstellingen van het GLB te realiseren.

Ten slotte is kennis genomen van de voortschrijdende gedachtevorming in het kader van de WTO en OESO; hierin zijn diverse werkgroepen actief op de terreinen van ontkoppelde inkomenssteun, risicoverzekering en exportondersteuning. Een en ander heeft bruikbare informatie opgeleverd voor de beoordeling van de betreffende instrumenten op toepasbaarheid in de EU.

De beoordeling van de instrumenten vindt plaats aan de hand van een viertal hoofdcriteria, die ook wel als voorwaarden en doelstellingen kunnen worden gesteld:

- Doeltreffendheid: geschiktheid als alternatief voor het bestaande beleid, gegeven de doelstellingen van het beleid (w.o. redelijke inkomensvorming) en de problematiek van de sector in de EU c.q. de lidstaten;
- Budgettaire effecten: gevolgen voor de begrotingen van de EU resp. de lidstaten
- Uitvoerbaarheid: uitvoeringsproblemen en (transactie-)kosten; handhaafbaarheid
- Handelspolitieke acceptatie: verenigbaarheid met WTO-afspraken.

1.4 Opbouw van het rapport

De zojuist genoemde beoordelingscriteria zijn afgeleid van het antwoord op de vraag waarom een verdere beleidshervorming nodig is. In hoofdstuk 2 wordt dit nader toegelicht. De beoordeling van de instrumenten op mogelijke toepassing in de EU (en Nederland) is neergelegd in de hoofdstukken 3 t/m 6. Ter introductie wordt in deze hoofdstukken de werking van het betreffende instrument geschetst. Aansluitend komen de concrete toepassingen in het landbouwbeleid aan de orde, waarop de beoordeling is gestoeld. De slotbeschouwing in hoofdstuk 7 rondt dit rapport af.

2. Waarom eigenlijk hervorming?

2.1 Veranderende randvoorwaarden en doelstellingen

De aanleiding tot dit onderzoek van alternatieve instrumenten voor het EU-landbouwbeleid is meervoudig. Het gaat om ontwikkelingen in de landbouw en de samenleving en om veranderingen op het niveau van de EU en daarbuiten. In de discussie speelt ook de veranderende taakopvatting van de overheid een rol. Deze plaatst de primaire producent en zijn inkomen wat minder op de voorgrond en wil de aandacht meer richten op het functioneren van het totale agrocomplex en de betekenis ervan voor de samenleving. Ten aanzien van de prijs- en inkomensvorming, waar het huidige EU-landbouwbeleid vooral op gericht is, wil het Nederlandse kabinet "meer markt". Daarnaast wil het kabinet "meer overheid" ten aanzien van de normen en maatschappelijke randvoorwaarden waaronder de sector mag opereren (LNV, 2000). Van bedrijven wordt verwacht dat ze bedrijfseconomisch gezond opereren, kwalitatief hoogwaardige producten leveren en dat doen op een maatschappelijk verantwoorde wijze. Deze lijn moet worden gezien tegen de achtergrond van de volgende ontwikkelingen:

- De maatschappelijke eisen die aan de landbouw worden gesteld zijn aan verandering onderhevig. Voorheen ging het (vrijwel) uitsluitend om de voorziening van voedsel en andere marktproducten (grondstoffen, sierteelt). De verdere stijging van de gewasopbrengsten en de verbetering van de conversie-verhoudingen hebben ertoe geleid dat het kwantitatieve aspect van de voedselvoorziening beleidsmatig minder aandacht krijgt dan de kwaliteit, gezondheid en veiligheid van de producten. Dit gaat gepaard met toenemende aandacht voor de aaneensluiting van schakels in de keten.

- Tegelijk worden strengere eisen gesteld aan de verzorging en het beheer van landschap, natuur en milieu (multifunctionaliteit). De instandhouding en bescherming van het natuurlijk leefmilieu en het herstel van opgelopen milieuschade vragen veel zorg.

- De EU heeft grenzen (plafonds) gesteld aan de begroting en daarbinnen aan de uitgaven voor het landbouwbeleid, waarbij het van belang is deze beheersbaar te maken en dus aanzienlijke fluctuaties in de uitgaven te vermijden;

- Na de laatste toetreding in 1995 van drie lidstaten, zal de EU de komende jaren een verdere uitbreiding met een omvangrijke groep Midden- en Oost-Europese landen kennen; dit betreft in het algemeen landen waar de landbouw nog een relatief grote betekenis heeft voor de economie;

- Aan de WTO-onderhandelingen, die aansluitend op de implementatie van het landbouwakkoord van de Uruguay Ronde (UR) de komende jaren worden gevoerd, wil de EU constructief deelnemen. Bij deze onderhandelingen wil de EU zich richten op eigen doelstellingen. In de UR zijn er voor het eerst in een lange reeks van GATT-ronden concrete stappen gezet in de richting van liberalisatie van de internationale agrarische handel. Verwacht mag worden dat de komende WTO-ronde zal leiden tot een verdere beperking van invoerbescherming, interne steun en exportondersteuning.

2.2 Ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid werd in de jaren vijftig en zestig opgebouwd om de landbouw te laten deelnemen aan de gemeenschappelijke markt (De Hoogh en Silvis, 1998). Logischerwijs kreeg het markt- en prijsbeleid daarbij veel aandacht. Er werd gekozen voor een

systeem van grensbescherming, exportsteun en interventie in de markt (aankoop van overschotten) voor met name 'grondgebonden producten'. Hoewel de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (artikel 39 van het Verdrag van Rome) breder waren, zijn genoemde instrumenten in de praktijk hoofdzakelijk toegepast om een redelijke inkomensvorming in de landbouw te bevorderen.

Dit landbouwbeleid is in de loop van de jaren meer en meer in verband gebracht met negatieve effecten (onbeheersbare overheidsuitgaven, overschotten, marktverstoring voor derde landen, belasting van het milieu). In reactie daarop zijn in de loop van de afgelopen decennia een reeks van voorstellen voor beleidsverandering door de Europese Commissie gedaan. Voor een deel werden deze ingepast in het kader van de jaarlijkse vaststelling van de prijzen van landbouwproducten, maar de meer fundamentele wijzigingen zijn als afzonderlijke voorstellen aan de Raad van landbouwministers gepresenteerd.

De hervorming van het klassieke beleid heeft mede onder invloed van budgettaire beperkingen en later ook de UR-resultaten voor een deel al zijn beslag gekregen: het niveau van de prijsondersteuning is voor een aantal producten (met name graan en rundvlees) belangrijk teruggebracht en in het rurale ontwikkelingsbeleid is een zwaarder accent gegeven aan milieudoelstellingen, naast het in stand houden van de landbouw in door de natuur benadeelde gebieden (m.n. berggebieden en in de Scandinavische landen ook arctische gebieden).

De besluitvorming over de verlaging van prijzen in het kader van de Mac Sharry-hervorming en Agenda 2000 is, vanwege de inkomenseffecten in de landbouw, gecombineerd met het introduceren en verhogen van directe tegemoetkomingen in euro per ton. Deze toeslagen zijn gekoppeld aan het aantal hectares met de betrokken gewassen respectievelijk het aantal betreffende dieren. De (directe) koppeling met de feitelijke productie stuit op weerstanden in WTO-verband. De betreffende uitgaven zijn voornamelijk uitgezonderd van de reductieverplichtingen: ze vallen niet in de gele box maar als tijdelijke uitzondering in de blauwe. Verlenging van deze afspraak stuit op weerstanden bij diverse WTO-partners. De toeslagen bieden in handelspolitiek opzicht dus mogelijk geen duurzame oplossing voor de EU. Daarnaast leiden ze tot hogere EU-landbouwuitgaven, zeker wanneer het stelsel in de toekomst voor meer producten (zuivel vanaf 2005, mogelijk ook suiker) en landen (uitbreiding) wordt toegepast.

2.3 Beoordelingscriteria

2.3.1 Doeltreffendheid

Het Europese markt- en prijsbeleid is vooral gericht op een redelijke inkomensontwikkeling in de agrarische sector. Kan dat doel ook met de alternatieve instrumenten worden gerealiseerd? Wordt het beoogde effect bereikt en welke neveneffecten treden daarbij op? Algemene zaken die hierbij genoemd kunnen worden zijn effecten op werkgelegenheid, milieu, landschap en consumentenprijzen. Uiteraard hangen de gevolgen samen met de vormgeving en met de omstandigheden waaronder toepassing plaatsvindt. In de beoordeling vragen de gevolgen voor de land- en tuinbouw bijzondere aandacht. Voor welke land- en tuinbouwsectoren en voor welk type bedrijven is het betreffende instrument toepasbaar? Wat levert toepassing van het instrument op, wat is de invloed op de bedrijfsvoering, wat zijn eventuele negatieve effecten voor (andere) bedrijven? Levert toepassing van het instrument bijzondere gevolgen of problemen op voor Nederlandse boeren en tuinders in vergelijking tot hun buitenlandse collega's?

2.3.2 Budgettaire gevolgen

Het tweede beoordelingscriterium betreft de budgettaire gevolgen van de toepassing van het beleidsinstrument. Daarbij is onder meer de vraag aan de orde of al bestaande uitgaven kunnen worden vervangen. De uitgaven zijn belangrijk met het oog op de budgetbeperkingen van de EU (financiële perspectieven). Een interessant aspect is ook de verdeling van de verwachte uitgaven over de lidstaten.

2.3.3 Uitvoeringsaspecten

Om een geschikt alternatief te kunnen bieden moet het beleidsinstrument niet alleen doeltreffend en betaalbaar zijn, maar ook uitvoerbaar en handhaafbaar. Bij dit derde beoordelingscriterium gaat het om administratieve lasten voor uitvoeringsorganen en belanghebbenden, de complexiteit van uitvoering, de EU-, nationale, dan wel regionale toepasbaarheid, en de risico's van oneigenlijk of frauduleus gebruik van de regelingen.

2.3.4 Handelspolitieke acceptatie

Dit vierde en laatste criterium vormt min of meer het uitgangspunt van de analyse. De handelspolitieke acceptatie is immers een basisvoorwaarde voor verdere studie. Voor een deel is dit aspect al in de achtergrondstudie behandeld (Van Rijswijk en Silvis, 2000). Dit aspect zal echter ook in het vervolg aandacht behoeven, wanneer voor de mogelijke toepassing in Nederland en de EU modaliteiten worden geformuleerd. De huidige afspraken in WTO-verband zijn voornamelijk gebaseerd op het principe dat de mate waarin bepaalde steunmaatregelen de handel verstoren bepalend is voor het wel, beperkt, of niet toestaan van deze maatregelen. Daarnaast gaat het er in de praktijk om hoe andere handelsblokken of landen de inzet van het betreffende instrument beoordelen.

3. Ontkoppelde inkomenstoelagen

3.1 Werking

Een ontkoppelde inkomenstoelage is een toeslag die niet gekoppeld is aan de marktbaar productie. Dergelijke inkomenstoelagen zijn interessant omdat ze in WTO-verband zijn vrijgesteld van reductieverplichtingen: ze vallen in de groene box. Een ontkoppelde toeslag kan verschillen de doelen dienen. Het kan gaan om de inkomensverdeling, zoals bij het aanvullen van het inkomen van een agrarische producent ter compensatie van inkomensverlies door beleidsmatige prijsverlagingen. Maar ook kan het gaan om het realiseren van bepaalde maatschappelijke wensen op het gebied van milieu, welzijn van dieren, natuur of landschap door het belonen van bepaalde prestaties.

Het toepassen van ontkoppelde toeslagen kan worden verdedigd op grond van gebrekkige marktwerking. Met een ontkoppelde inkomenstoelage wordt geprobeerd doelen te bereiken die niet via het marktmechanisme worden gerealiseerd. Er kunnen voorwaarden aan worden verbonden wat betreft de wijze van productie, en het beheer van milieu, natuur of landschap. In beginsel gaat het er dan om agrarische producenten een inkomensmogelijkheid te geven mits zij een tegenprestatie leveren. Dit kan gepaard gaan met een daling van de productie, indien de inzet van bepaalde productiemiddelen wordt beperkt (extensivering).

Om werkelijk ontkoppeld te zijn, moeten inkomenstoelagen volgens de OECD aan drie basisvoorwaarden voldoen: ze worden direct gefinancierd door belastingbetalers; de hoogte van de toeslag staat vast of is afhankelijk van een productieve variabele die buiten de invloedssfeer van de producent ligt; en de hoogte van de toeslag mag niet bepaald worden door de omvang van de huidige of toekomstige productie of inzet van productiemiddelen (zie OECD, 2000a en OECD, 1994). Referenties die als basis kunnen dienen voor ontkoppelde toeslagen zijn bijvoorbeeld productierechten uit het verleden of het totale gezinsinkomen.

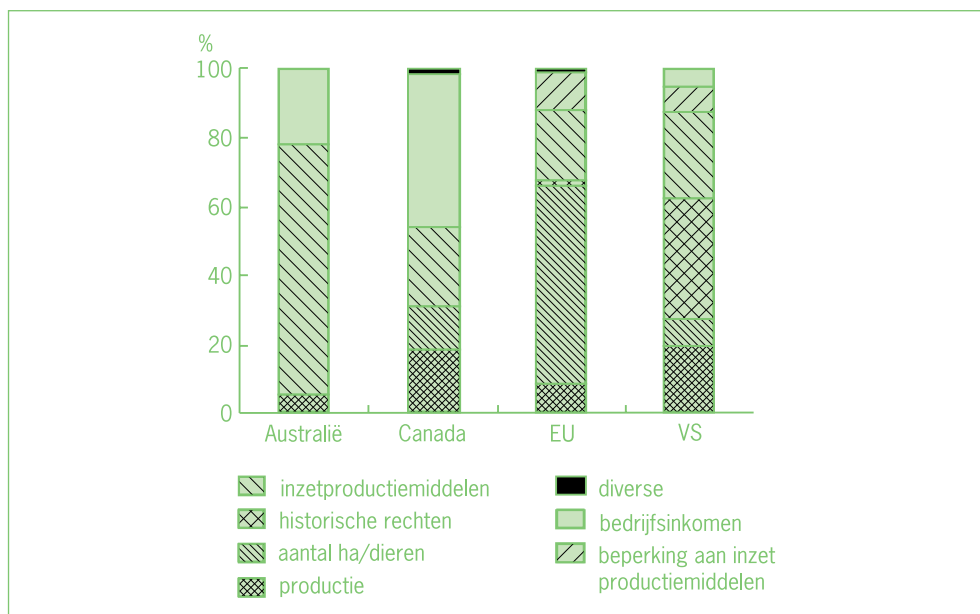
In de strikte definitie heeft de ontkoppelde toeslag geen invloed op beslissingen van producenten (en consumenten) en passen markten zich aan alsof het instrument niet zou zijn toegepast. Dat kan zo worden verondersteld, maar in de praktijk is dit bijna uitgesloten. Het landbouwakkoord van de Uruguay Ronde hanteert een minder restrictieve definitie van ontkoppelde toeslagen. Hier wordt in het algemeen onder ontkoppeld verstaan dat er geen of minimale effecten op de handel en de productie zijn. De maatregel kan dus wel effect op de beslissingen van de producent hebben, als dat maar niet resulteert in een grotere productie.

3.2 Toepassing

Inkomenstoelagen zijn niet meer weg te denken uit het landbouwbeleid van de rijke landen. Veelal zijn ze echter niet ontkoppeld. In figuur 3.1 is voor enkele landen te zien welke referenties het meest gebruikt worden voor toekenning van toeslagen. In de EU domineren de toeslagen die verbonden zijn met de productie, respectievelijk met het aantal dieren en de oppervlakte gewassen.

Production Flexibility Contracts

Het bekendste voorbeeld van ontkoppelde toeslagen binnen de groep van WTO-partnerlanden zijn de production flexibility contracts (PFCs) van de VS, ook wel bekend als Agricultural Market Transition Act (AMTA)-payments. Bij de invoering van de PFCs in 1996 werd besloten dat produ-



Figuur 3.1 Verdeling van directe toeslagen naar de referentie die als basis dient voor toekenning, voor enkele landen, 1997-1999 (Bron: OECD, 2000b)

centen die in een van de jaren 1991-1995 deelgenomen hadden aan een ondersteuningsprogramma voor tarwe, voergraan, rijst of katoen een zevenjarig contract voor PFCs konden afsluiten. Op grond daarvan krijgen de deelnemers tussen 1996 en 2002 jaarlijks een directe toeslag, indien ze het in aanmerking komende areaal voor de landbouw in gebruik houden (men mag in beginsel wel andere gewassen telen) en aan enkele natuur- en/of milieuvorwaarden voldoen.

De hoogte van de directe toeslag is gebaseerd op het areaal en de productiviteit uit het verleden. In 1996 zijn vaste bedragen vastgesteld voor de totaal te verlenen toeslagen, die aflopen van 5,2 miljard USD in 1996 naar 4 miljard USD in 2002. Vanwege het vaste totaalbedrag voor PFCs kan de toeslag per individuele producent omhoog gaan als het totale areaal PFCs daalt. Er is wel een maximum van 50.000 USD vastgesteld per bedrijfseenheid. Voor een gezin is dit echter geen strenge limiet. Individuele producenten kunnen voor drie bedrijfseenheden ('three entity rule') aanspraak maken op de regeling; en gezinnen kunnen uit meerdere producenten bestaan.

Een belangrijk aspect van het PFC-programma is de deregulering: boeren kregen de vrijheid om productiebeslissingen te nemen zonder daarbij hun rechten te verspelen ('freedom to farm'). Ook de verplichte braakleggingsregeling, die een vast onderdeel was van vroegere programma's, werd afgeschaft.

Ondanks het voornemen de directe toeslagen in jaarlijkse stappen te verlagen, zijn er sinds 1998 aanzienlijke aanvullende toeslagen verstrekt aan producenten met PFCs. Van de beoogde begrenzing van de overheidsuitgaven is dan ook niets terecht gekomen.

Toeslagen voor tegenprestaties op het gebied van milieu, natuur of landschap

Naast de PFCs voeren de Verenigde Staten ook een aantal programma's uit waarbij producenten een vergoeding krijgen voor contracten van 10-15 jaar tot het uitvoeren van bepaalde taken op milieu- of natuurgebied. De twee belangrijkste programma's op dit gebied zijn het Conservation Reserve Program (CRP) en het Environmental Quality Incentives Program (EQIP). Het belang van dergelijke programma's neemt niet alleen in de Verenigde Staten, maar ook in andere WTO-landen als Canada en Australië, toe (Van Rijswijk & Silvis, 2000).

Noodhulp

Een andere grote categorie van inkomensvoelers is die van hulp bij rampen. In Canada wordt er ontkoppelde inkomensvoeler gegeven onder het Agricultural Income Disaster Assistance (AIDA) programma. Voor de komende drie jaren is er een nieuw inkomensvoelerprogramma in het leven geroepen, het Canadian Farm Income Program (CFIP), dat het AIDA-programma zal vervangen. In geval van rampen wordt het inkomen van producenten aangevuld tot 70% van het gemiddelde uit de drie voorafgaande jaren. Alle boeren worden hierbij gelijk behandeld, ongeacht de productiesamenstelling. Om deel te kunnen nemen aan dit programma dienen producenten uitgebreide financiële bedrijfsinformatie te verschaffen.

In andere WTO-partnerlanden wordt eveneens directe steun gegeven bij rampen. In de Verenigde Staten is de extra directe noodhulp bij (natuurlijke dan wel financiële) rampen de afgelopen jaren spectaculair toegenomen, van bijna 3 miljard USD in 1998 tot bijna 10 miljard USD in 2000. In een poging de noodhulp terug te dringen hebben de VS de ondersteuning van het pakket risicoverzekeringen onlangs drastisch verhoogd (zie hoofdstuk 5).

3.3 Beoordeling

3.3.1 Doeltreffendheid

Herverdeling van inkomens

Een ontkoppelde inkomensvoeler is een zeer directe en vaak snelle manier om inkomens her te verdelen, terwijl producenten - behalve als nadere voorwaarden aan de toeslag worden gesteld - hun bedrijfsvoering gewoon kunnen richten op marktsignalen. Een groot bezwaar van ontkoppelde inkomensvoelers is dat deze meestal nauwelijks gericht zijn op werkelijke behoeften. Vaste ontkoppelde inkomensvoelers als de PFC-betalingen zijn niet gerelateerd aan inkomens en zijn in 'slechte jaren' even hoog als in 'goede jaren'. Wanneer het slecht gaat in de sector, zal dit tot een roep om aanvullende inkomensvoeler leiden. Bij toeslagen die het gemiddelde in het verleden behaalde inkomen van producenten aanvullen (zoals het Canadese AIDA) gaan de meeste toeslagen naar producenten met de hoogste inkomens. Het is de vraag of dit een gewenste situatie is. Met toeslagenplafonds per bedrijf proberen overheden de inkomensverdeling over de kleine en grote bedrijven enigszins te corrigeren.

Naarmate inkomensvoelers meer gericht worden op werkelijke noden nemen de uitvoeringskosten toe. Als de toeslagen worden bestemd voor probleemgevallen, komen we op het terrein van de algemene sociale voorzieningen, die van land tot land sterk verschillen. In Nederland hebben we bijvoorbeeld een specifieke regeling voor zelfstandigen in het kader van de Algemene Bijstandswet, waarmee - onder vele voorwaarden - een moeilijke periode overbrugd kan worden.

Ondanks de term 'ontkoppeld' hebben ontkoppelde toeslagen veelal toch wel enig effect op productie en prijzen. Directe toeslagen zoals de PFCs zijn niet gerelateerd aan de huidige

productie of prijzen, maar verhogen wel het inkomen van de producent, waardoor deze betalingen invloed kunnen hebben op investeringsbeslissingen. Producenten hebben meer financiële middelen om te investeren en kunnen met een hoger gegarandeerd inkomen doorgaans makkelijker een lening krijgen, wat op termijn productieverhogend kan werken. Dit kan er toe leiden dat meer arbeid op het platteland (minder rurale-urbane migratie) of in de agrarische sector behouden blijft. Een ander effect kan zijn dat een gegarandeerd inkomen ervoor zorgt dat boeren die normaal risicomijdend zijn meer risico's gaan nemen. Een hoger risico gaat doorgaans gepaard met een hogere productie. De mate waarin toeslagen uiteindelijk productiebeslissingen beïnvloeden of verstoren hangt dus af van de omvang van het welvaartseffect en de risico-aversie van de producent. In zijn totaliteit zijn de productieverhogende effecten van PFC's en disaster payments beperkt. Young en Westcott (2000) schatten het uiteindelijke effect van PFCs in de Verenigde Staten op zo'n honderdduizend hectare.

Directe noodhulp heeft volgens de genoemde onderzoekers een groter effect op de productie dan de PFCs. Als producenten noodhulp kunnen verwachten, houden ze hier rekening mee bij het nemen van productiebeslissingen, ook al wordt de hulp pas achteraf, na een ramp, gegeven. Een ander nadeel van noodhulp is de eventuele ontmoediging van privaat initiatief bij omgaan met risico's (bijv. het afsluiten van verzekeringen, keuze van meer geschikte gewassen).

Toeslagen voor maatschappelijke doelen

Onder normale marktomstandigheden is er voor producenten niet of nauwelijks een financiële prikkel om diensten te leveren ten behoeve van milieu, natuur of landschap. Door overheidstoelagen of voorwaarden te verbinden aan tegemoetkomingen kunnen verbeteringen op het terrein van natuur, milieu en landschap worden bereikt of kan een dreigende verslechtering op dit gebied worden tegengegaan. Ook kan de stijging van de productieomvang per ha door de teeltvoorwaarden worden beperkt, wat kan leiden tot ontlasting van overvoerde markten. Overheidstoelagen die deze diensten (publieke of collectieve goederen) belonen kunnen dan een oplossing zijn.

Als de toelatingseisen niet te beperkend zijn en de vergoeding voldoende hoog is, kunnen bovengenoemde toeslagen voor de landbouw aantrekkelijk zijn. Dergelijke programma's kunnen bovendien aansluiten op al bestaande (nationale of Europese) regelgeving en passen in het kader van het mest- en mineralenbeleid, het gewasbeschermingsbeleid etc., dan wel het streven naar toepassing van 'good farming practices' (goede landbouwpraktijk) op zo veel mogelijk bedrijven. Een bovengrens aan de toeslagen per bedrijf kan, afhankelijk van het bedrag per hectare, beperkend zijn voor de (volledige) deelname door grotere bedrijven. Gebiedsgewijs kan dit betekenen dat er geen homogene situatie wordt bereikt.

Bij toeslagen gekoppeld aan het leveren van bepaalde diensten staan naast de effecten van hogere tegemoetkomingen mogelijk lagere kg-opbrengsten (en de mogelijkheid dat de betreffende producten op een deelmarkt een hogere prijs dan de gangbare kunnen opleveren) en veranderingen in de (teelt)kosten per hectare. Tegenover besparingen op bijvoorbeeld kosten van meststoffen en gewasbescherming kunnen voor de betrokken agrariërs hogere bewerking- en beheerkosten staan; naast arbeidskosten eventueel ook specifieke kosten in verband met nieuwe werktuigen. De arbeidsvoorziening kan, bijvoorbeeld bij de handmatige bestrijding van onkruid in plaats van met chemische middelen, eventueel een knelpunt vormen. De omschakeling van bedrijven naar productie onder nieuwe voorwaarden kan gepaard gaan met specifieke overgangsproblemen en kosten (vgl. de overgang naar biologische landbouw). Dit kan een drempel zijn voor deelname.

3.3.2 Budgettaire gevolgen

De budgettaire gevolgen van inkomensvoetstukken zijn hoog vergeleken met die van andere instrumenten van markt- en prijsbeleid (Meester, 1979). Directe inkomensvoetstukken kunnen dan wel als vervanging dienen voor andere maatregelen (zoals exportrestituties en interventie), maar per saldo zullen de uitgaven doorgaans toenemen. De lasten van directe inkomensvoetstukken worden namelijk geheel gedragen door het overheidsbudget. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld prijssteun aan boeren, die grotendeels door de consumenten gedragen wordt. Bij omzetting van prijssteun in directe inkomensvoetstukken vindt er dus een herverdeling van inkomens plaats van belastingbetaler naar consument. Dit maakt de ondersteuning aan de agrarische sector voor burgers voelbaar. Meer dan bij de meeste andere landbouwbeleidsinstrumenten is dan ook de publieke acceptatie en beschikbare budgettaire ruimte van belang bij het toepassen van directe inkomensvoetstukken. Milieu- of landschapseisen aan voetstukken kunnen deze tegemoetkomingen gemakkelijker rechtvaardigen.

De vraag is of een en ander volledig ten laste moet blijven komen van de EU-begroting. Naarmate de invulling meer specifiek nationaal of regionaal is, kan ook een bijdrage van de lidstaat aan de orde zijn. Daarnaast kunnen maxima per bedrijf vastgesteld worden of kan bij verstrekking van ontkoppelde voetstukken tevens afgesproken worden dat deze over een bepaalde periode geleidelijk verlaagd zullen worden (degressiviteit).

Naast de directe budgettaire kosten zijn er uitvoeringskosten gemoeid met de verlening van directe voetstukken. Deze kosten zijn hoger naarmate de voetstukken meer gericht zijn op specifieke behoeften of meer gekoppeld zijn aan bepaalde voorwaarden. De uitvoeringskosten van het Canadese AIDA zijn relatief hoog, mede doordat het programma afgestemd is op de behoefte: er wordt alleen een voetstuk uitgereikt indien de inkomenssituatie daartoe noodzaakt. Bij voetstukken die voor meerdere jaren zijn vastgesteld voor een vaste groep ontvangers, zoals in het geval van de PFCs, zijn de uitvoeringskosten relatief laag.

3.3.3 Uitvoering

Een voetstukstelsel kan eenvoudig worden uitgevoerd, maar de complexiteit neemt snel toe naarmate het meer wordt afgestemd op specifieke behoeften. De uitgebreide informatie en controle die nodig is voor het uitvoeren van programma's voor directe voetstukken, maakt dergelijke programma's bovendien gevoelig voor fraude.

Bij verstrekking van voetstukken op basis van tegenprestaties op het gebied van milieu, natuur en landschap zijn er een aantal zaken die de uitvoering bemoeilijken (Claassen, 2000). Zo zijn milieueffecten moeilijk te meten en zijn er meestal meerdere producenten die bijdragen aan de realisatie van een bepaald milieueffect. Daarnaast zijn de condities waaronder producenten opereren erg divers. Zo zijn er grote verschillen tussen producenten en regio's wat betreft bedrijfsvoering, houding ten opzichte van het milieu en de omgeving waarin men opereert (verschillen in bodem, klimaat, waterhuishouding etc.). Bovendien zijn de effecten die door bepaalde maatregelen bereikt worden sterk afhankelijk van onvoorspelbare natuurlijke omstandigheden. De effectiviteit van landbouwmilieubeleid is derhalve sterk gerelateerd aan de differentiatie van het beleid. Naarmate het beleid meer gedifferentieerd is neemt de complexiteit van de uitvoering echter toe. In de Verenigde Staten worden in het EQIP en CRP programma met individuele producenten langdurige contracten afgesloten en worden - via tendering - alleen de producenten waarvan de grootste milieu- of natuurbaten verwacht kunnen worden tot het programma toegelaten.

Voor- en nadelen van ontkoppelde inkomenstoelagen

	+	-
Doeltreffendheid	Kan inkomen snel en direct ondersteunen	Niet noodzakelijk gericht op behoefte aan ondersteuning
	Geschikt voor bereiken van o.a. milieu-, landschap- of natuurdoelstellingen	Aanvullende noodhulp ontmoedigt private initiatieven
Budget		Overheidsuitgaven hoog
Uitvoering		Complex bij voorwaarden aan milieu, welzijn dieren, natuur of landschap
Handelspolitiek	Aanvaard in WTO: groene box	Productie-neutraliteit aanvechtbaar

Ontkoppelde inkomenstoelagen

3

3.3

Beoordeling

De uitvoering van regelingen kan in beginsel op (enige) afstand van de overheid plaatsvinden, zoals ook in Nederland gebeurt door Laser. Hierbij kan certificering van landbouwbedrijven door bepaalde instellingen een rol spelen. De naleving van contracten vergt controle in het gebied. Ook kan de vorming van natuur- en landschapcoöperaties, waarvan naast boeren ook natuur- en milieuorganisaties lid kunnen zijn, hierbij een functie hebben

Voor wat de EU betreft moeten in het kader van de huidige hectare- en dierpremies al controles uitgevoerd worden (registratie van percelen en gewassen). De extra kosten van ontkoppelde toeslagen met milieueisen kunnen mogelijk beperkt zijn. Interessant in dit verband zijn de ervaringen van ons land met de 'cross compliance' die in 2000 voor enkele gewassen (zetmeelaardappelen en maïs) is ingevoerd. Op dit moment zijn de specifieke uitvoeringskosten van deze maatregelen nog niet bekend.

Toeslagen kunnen ook verder ingepast worden in de lopende milieu- en landschapsregelingen van de lidstaten, waaronder het Programma Beheer in Nederland (beheersovereenkomsten met ca. 6.000 agrariërs, ca. 50.000 ha). In andere lidstaten is er op dit vlak veelal minder voortgang geboekt. In minder intensieve landbouwgebieden, waar de landbouw minder milieubelastend is, en in lidstaten waar de schaarste aan landschap en natuur minder groot is dan in Nederland, lijkt er weinig behoefte aan dergelijke regelingen te bestaan.

3.3.4 *Handelspolitieke acceptatie*

Ontkoppelde directe toeslagen, zoals de PFC-toeslagen in de Verenigde Staten en noodhulp bij rampen, voldoen aan de criteria voor steun die in WTO-verband tot de minst handelsversturende steun worden gerekend (groene box). Dit neemt niet weg dat ook ontkoppelde steun zeer waarschijnlijk effecten op de productie en dus ook op de handel heeft. Dit hangt af van de toepassing van de toeslagen; door nadere voorwaarden te stellen kunnen de productie-effecten bijeengenomen neutraal of zelfs negatief zijn. Vooralsnog lijken de hier besproken vormen van ontkoppelde toeslagen echter niet ter discussie te staan in WTO-verband. Bij verdere reductie van handelsversturende steunmaatregelen in de gele en blauwe box zal de omvang van de groene-box naar verwachting verder oplopen en zal de kritiek op deze steun vermoedelijk toenemen.

3.3.5 *Conclusie*

Vanuit politiek-economisch oogpunt kan een inkomens toeslag op verschillende manieren gerechtvaardigd worden. Een inkomens toeslag kan nodig zijn om inkomens her te verdelen, zoals het (tijdelijk) aanvullen van inkomens van agrarische producenten bij besluiten om de prijs-ondersteuning te verlagen of af te schaffen. Een andere rechtvaardiging kan bestaan uit het oplossen van problemen doordat de markt verstek laat gaan. Hoewel de ontkoppelde toeslag wel via een inkomenseffect op de productie, prijzen en handel kan doorwerken, wordt deze ondersteuningsvorm in WTO-verband geaccepteerd. Het instrument kan ingezet worden voor het bereiken van bepaalde (maatschappelijke) doelstellingen op het gebied van milieu, natuur en landschap. Hiervoor geldt echter wel, net zoals voor de inkomensdoelstelling, dat naarmate men het instrument gericht wil inzetten, de uitvoeringskosten toenemen. Daarnaast zijn de directe budgettaire gevolgen van het instrument relatief hoog. Het instrument is dan ook kwetsbaar als het gaat om publieke acceptatie en de beschikbare budgettaire ruimte. Door het stellen van maatschappelijk gezien belangrijke voorwaarden zal de kwetsbaarheid geringer zijn.

4. Inkomensstabilisatiefonds op naam

4.1 Werking

Inkomensschommelingen zijn kenmerkend voor de agrarische sector omdat de productie afhankelijk is van weersomstandigheden en de opbrengstprijzen sterk kunnen schommelen. Dit geldt zeker als er geen prijsstabiliserende maatregelen worden getroffen. Een inkomensstabilisatiefonds op naam is een instrument waarmee een producent zijn bedrijfsinkomen op lange termijn kan stabiliseren. Een dergelijk fonds wordt door de producent gevormd in 'goede tijden' en aangesproken (gebruikt voor onttrekkingen) in 'slechte tijden'. Zo kan de producent de grote pieken en dalen in het inkomen enigszins afvlakken. De overheid kan deelname aan zo'n fonds bevorderen door het verlenen van een subsidie, het garanderen van een aantrekkelijke rente of het bieden van een belastingvoordeel.

Behalve zo'n fonds kunnen fiscale maatregelen bijdragen aan het afvlakken van pieken en dalen in het beschikbare inkomen. De bedoelde fiscale faciliteiten worden hier verder niet uitvoerig behandeld. Zij zouden, gelet op het feit dat in de EU behalve Nederland maar enkele landen het reële systeem van inkomstenbelasting voor de landbouw toepassen, ook niet als een daadwerkelijk alternatief beleidsinstrument voor het EU-landbouwbeleid kunnen gelden.

4.2 Toepassing

In een aantal landen wordt sparen voor agrarische producenten aantrekkelijk gemaakt door het bieden van fiscale voordelen. Een voorbeeld hiervan is het zogenaamde Farm Management Deposits (FMDs)-programma in Australië. Dit instrument voorziet in belastingconcessies voor boeren die geld reserveren voor toekomstige financiële problemen. In het jaar van reserveren is het bedrag aftrekbaar van het belastbare inkomen, bij opname van het 'gereserveerde' inkomensdeel wordt het bedrag belast. Er geldt een maximum bedrag van 300.000 dollar.

In Canada bestaat een tamelijk uniek inkomensstabilisatieinstrument, het zogenaamde Net Income Stabilisation Fund (NISA). Dit verschilt sterk van het Australische FMD en de in andere landen bestaande (niet per se alleen op de agrarische sector gerichte) spaar- en beleggingsproducten. Het Canadese NISA zal in dit hoofdstuk nader worden belicht.

Het NISA werd in 1990 ingevoerd, eerst in drie provincies en vanaf 1998 in alle provincies. Iedere deelnemer betaalt een bijdrage in de administratiekosten van 55 CAD per jaar. Producenten kunnen zelf beslissen of en bij welke bank ze een NISA-rekening openen en hoeveel ze op deze rekening storten. Tot een maximum van 3% van de netto-omzet per jaar (maximaal 250.000 CAD) verdubbelt de Canadese (federale en provinciale) overheid de storting van de producent. Daarenboven kan de deelnemer nog tot 20% van zijn omzet op de rekening storten, waarvoor hij een rentebonus van 3% krijgt. De stortingen van de producent en de bijdragen (subsidie en de rentebonus) van de overheid worden in twee gescheiden fondsen gedeponneerd, respectievelijk fonds 1 en 2. Bij het bepalen van de netto-omzet, en derhalve het maximaal te storten bedrag, tellen de producten waarvoor een systeem van productiecontrole geldt (zuivel, pluimveevlees en eieren) niet mee. Alle overige producten en soorten producenten komen wel in aanmerking voor deelname aan NISA. Als het belastbare inkomen van de producent onder een drempelwaarde komt of het bruto inkomen lager is dan het vijfjarig gemiddelde kan de producent de tegoeden opnemen. Onttrekkingen worden eerst uit fonds 2 (bestaande uit subsidie en rentebonus) gedaan en indien dit niet toereikend is uit fonds 1 (Spriggs, J. and T. Nelson,

1997). Alleen over onttrekkingen uit fonds 2 dient inkomensbelasting betaald te worden. Als een deelnemer zijn NISA-rekening wil opheffen kan deze zijn tegoeden in een keer of verdeeld over maximaal 5 jaar terugkrijgen.

De werking van en deelname aan NISA wordt regelmatig in kaart gebracht. Uit recente rapportages (Lorimer, 2000; Pikor en Schissel, 2000) blijkt dat er ongeveer 140.000 bedrijven aan het programma deelnemen. Samen hebben zij tot dusver zo'n 3 miljard CAD aan fondsen gevormd. Van alle voor NISA in aanmerking komende producenten heeft driekwart ook daadwerkelijk een NISA-rekening. Uit steekproeven onder de deelnemers komt naar voren dat veel deelnemers NISA eerder als een pensioenvoorziening zien dan een manier om de geldstroom van het bedrijf te managen (Lorimer, 2000). Verder blijkt dat 78% van de rekeninghouders in de afgelopen twee jaar (1998 en/of 1999) een storting heeft gedaan op zijn rekening. In dezelfde periode nam 30% van de deelnemers geld op uit het fonds. De belangrijkste redenen voor opname uit het fonds blijken een gebrek aan kasgeld, lage prijzen en hoge bedrijfskosten te zijn.

4.3 Beoordeling

4.3.1 Doeltreffendheid

Zowel bij NISA als het Australische FMD gaat het om een regeling die de mogelijkheden voor de voortzetting van het landbouwbedrijf kunnen verruimen ingeval van tegenvallende financiële resultaten in een bepaald jaar, mogelijk ook gedurende enkele jaren. In beide gevallen is het wel een voorwaarde dat het bedrijf in eerdere, betere jaren al reserves heeft gevormd. Bedrijven met een structureel laag inkomen hebben er dus geen of nauwelijks profijt van. In de opstartperiode van het fonds heeft de producent evenmin goede stabilisatiemogelijkheden.

Bij het beoordelen van de effectiviteit van NISA is het vooral van belang om te weten welke doelgroep de overheid voor ogen heeft. In beginsel behandelt NISA alle producenten die zich in een vergelijkbare positie bevinden gelijk; vrijwel iedereen kan ongeacht zijn productie deelnemen en deelnemers met een gelijke storting krijgen dezelfde overheidssubsidie. Dit heeft tot gevolg dat vooral de kleine en meest kwetsbare boeren weinig reserves hebben kunnen opbouwen in NISA, terwijl zij juist eerder dan de grote bedrijven genoodzaakt zijn middelen uit het fonds te onttrekken. Het fonds is dus niet gericht op een specifieke behoefte aan inkomensstabilisatie of overheidsondersteuning. Dit geldt te meer omdat het geen antwoord geeft op structureel dalende prijzen en inkomens die het gevolg kunnen zijn van verdere liberalisatie van het landbouwbeleid. In die zin kan het niet als een alternatief voor de bestaande directe compensaties voor de lagere prijzen van onder meer graan en rundvlees in de EU worden aangemerkt.

In de (Nederlandse) landbouw fluctueert het inkomen het sterkst voor bedrijfstypen waar 'vrije producten' domineren (varkens, pluimvee, aardappelen, tuinbouw). Het is mogelijk om het instrument te bestemmen voor deze niet- of minder grondgebonden producties, die in het landbouwbeleid tot dusverre (vrijwel) ongemoeid zijn gelaten.

Binnen de EU is de laatste jaren het inkomen van de Britse landbouw het sterkst gedaald, vooral door de stijging van de koers van het Britse pond en het gegeven dat met de introductie van de euro de monetair compenserende bedragen niet langer worden toegepast. Fondsvorming in de komende jaren kan voor deze inkomenssterugval geen soelaas meer bieden. Als soortgelijke situaties van te laat kunnen reageren, kunnen worden genoemd de gevolgen van BSE- en dioxine-affaires, de Rusland- en Oost-Azië crises en dergelijke.

Een voordeel van NISA is dat het geen omstrede invloed heeft op de bedrijfsvoering van deelnemers, de productie en prijzen van agrarische producten en het milieu. Producenten hebben eigen verantwoordelijkheid en flexibiliteit ten aanzien van de te produceren producten en hoeveelheden.

4.3.2 Budgettaire gevolgen

NISA gaat - afgezien van de fiscale gevolgen - rechtstreeks gepaard met overheidsuitgaven, federaal en provinciaal. De geraamde uitgaven voor het jaar 2000/01 bedragen voor respectievelijk de federale overheid, de provinciale overheid en de NISA-deelnemers zo'n 315, 120 en 300 miljoen CAD. Naast de directe lasten zijn er nog de uitvoeringskosten. Deze zijn relatief beperkt omdat het beheer van de rekeningen overgelaten wordt aan de banken waar producenten een NISA-rekening kunnen openen. Bovendien dragen deelnemers zelf een deel van de uitvoeringskosten door de jaarlijkse bijdrage van 55 CAD.

De (directe) budgettaire gevolgen nemen toe naarmate het beter gaat in de landbouw. In de slechtere jaren moet op het eerder ingelegde kapitaal alleen de bonus op de rente worden vergoed. Bovendien nemen de belastingontvangsten toe naarmate er meer onttrekkingen uit het fonds plaatsvinden. Het kan bij de belastingbetaler vreemd overkomen dat de kosten oplopen in jaren dat boeren de subsidies juist niet nodig hebben. Wanneer het zo slecht gaat in de landbouw dat alle NISA-tegoeden opgedroogd zijn, ontstaat er bovendien een dilemma voor de overheid: extra financiële ondersteuning bieden of de bedrijven aan hun lot overlaten, zodat deze mogelijk de sector moeten verlaten.

Een fiscaal systeem, zoals het Australische FMD, leidt naarmate er meer gespaard wordt tot minder belastinginkomsten. Het 'gereserveerde' bruto-inkomen wordt in een later jaar wel belast, maar mogelijk tegen een lager tarief. Toepassing van het Australische (fiscale) systeem in de EU zou, aangezien de EU zelf geen directe belastingen oplegt, inhouden dat de uitgaven alleen voor rekening komen van de afzonderlijke lidstaten.

Zowel bij NISA als fiscale systemen is de vraag aan de orde of het instrumenten zijn die gepaard gaan met vervanging of vermindering van de bestaande steunmaatregelen, zoals de directe toeslagen van de EU. Doordat producenten zelf een gedeelte van de kosten aan NISA dragen, zullen de budgettaire uitgaven van een dergelijk instrument veelal lager zijn dan die van een instrument dat volledig door de overheid wordt gefinancierd. Omdat een fonds conform NISA geen instrument is om structurele prijsverlagingen op te vangen, kan het moeilijk gezien worden als een alternatief voor de in de EU bestaande directe tegemoetkomingen. Afhankelijk van de doelgroep van landbouwbedrijven kan er een verschuiving van middelen van de 'grondgebonden' naar de 'niet grondgebonden' landbouw optreden.

Een eventueel verdergaande toepassing van fiscale faciliteiten in verband met inkomensfluctuaties, moet mogelijk vanwege het gelijkheidsbeginsel ook gelden voor zelfstandigen buiten de landbouw (MKB). Dit betreft in Nederland circa viermaal zoveel ondernemers, maar de inkomensschommeling is hier duidelijk geringer.

4.3.3 Uitvoering

Hoewel de uitvoering van NISA voor een groot deel overgelaten wordt aan banken, blijft er een aparte instantie nodig voor controle en verwerking van aanmeldingsformulieren en aanvragen voor onttrekking uit het fonds. In de praktijk blijkt de verwerking van aanvragen voor onttrekking nogal lang te duren. Daardoor moeten deelnemers die in financiële moeilijkheden verkeren soms

lang wachten op het geld van hun NISA-rekening. Een ander uitvoeringsprobleem is de soms gebrekkige boekhouding van producenten, waardoor de uitvoering van NISA vertraagd wordt en de kosten oplopen (Richardson, 2000). Volgens Romain en Calkins (1997) zijn NISA-achtige programma's erg gevoelig voor fraude omdat boekhoudingen relatief eenvoudig gemanipuleerd kunnen worden.

Voor de EU zou invoering van een soort NISA betekenen dat een extra administratieve dienst moet worden ingesteld of worden toegevoegd aan de bestaande. Voor de vaststelling van de bijdragen per producent moet deze dienst over (vrijwel) dezelfde gegevens beschikken als de belastingdienst. Op basis van de individuele inbreng van boeren dient zij de overheidsbijdrage(n) vast te stellen. De vraag is dan of een koppeling tussen beide diensten kan worden gemaakt in EU-verband. Bij invoering van een fiscaal geënt inkomensstabilisatie-instrument in EU-verband, doet zich het probleem voor dat de EU zelf geen inkomstenbelasting int en er grote verschillen zijn tussen de belastingssystemen van de lidstaten.

4.3.4 *Handelspolitieke acceptatie*

NISA wordt in WTO-verband door Canada genotificeerd als steun die tot de meest handelsverstorende categorie (gele box) behoort. Daarom is het in beginsel onderworpen aan reductieverplichtingen. NISA wordt tot de gele box steun gerekend omdat het niet precies aan alle WTO-criteria voor de toegelaten groene-boxsteun voldoet. Het is echter de vraag of NISA daadwerkelijk handelsverstorend is. In een onderzoek naar het verstorende effect van NISA komt Rude (2000) tot de conclusie dat dit effect zeer klein is, al is het programma niet helemaal productieneutraal. Dit komt omdat extra overheidssubsidies ontvangen worden bij een hogere omzet. Producenten hebben echter alleen bij een omzet van minder dan 250.000 CAD en stortingen die hoger zijn dan 3% en lager dan 20% een prikkel om de omzet te verhogen en zo meer overheidssubsidies te ontvangen.

NISA-rekeninghouders moeten afwegen of ze hun mogelijke positieve inkomsten wegzetten in NISA of liquide houden dan wel direct investeren in het bedrijf. In de praktijk blijkt er een grote neiging te bestaan om in NISA te storten, wat samenhangt met de aantrekkelijke voorwaarden. Waar dit de investeringsbereidheid doet afnemen, kan het fonds nadelige gevolgen hebben voor de moderniteit van de betreffende bedrijven. Aan de andere kant kan een NISA-tegoed wel benut worden als zekerheid voor financiering, omdat deze persoonsgebonden is, zij het met een zekere fiscale claim.

Een ander argument voor het beperkte productie- en handelsverstorende effect van NISA is gelegen in het feit dat NISA een programma is voor het gehele bedrijf (behalve voor de producten onderhevig aan quota, zoals melk). De subsidie is niet gekoppeld aan bepaalde producten of productiehoeveelheden zodat producenten zich bij hun productiebeslissingen gewoon kunnen richten op marktsignalen.

4.3.5 *Conclusie*

Het in Canada specifiek voor de agrarische sector ontwikkelde spaarfonds NISA, is een systeem dat gedeeltelijk in de plaats is gekomen van prijsondersteuning en productgerelateerde inkomensondersteuning. In vergelijking met deze 'traditionele' vormen van landbouwbeleid heeft NISA betrekkelijk lage budgettaire kosten en geringe verstorende effecten op productie, prijzen en handel. Omdat de ondersteuning voor alle vergelijkbare producenten, ongeacht het bedrijfstype, gelijk is, is er voor producenten nauwelijks een prikkel om hun productkeuze- en hoeveelheid

aan te passen onder invloed van NISA. NISA biedt producenten derhalve volledige flexibiliteit en individuele verantwoordelijkheid in de bedrijfsvoering. Daarmee kan het ook bevorderen dat producenten durven te kiezen voor nieuwe producten en productiemethoden.

Het doel van inkomensstabilisatie wordt echter niet altijd bereikt, omdat producenten hun tegoeden vaak bewaren tot het pensioen; dit zou nog als een luxe probleem kunnen worden ervaren. Fundamenteel is het probleem dat er in de beginperiode van een NISA-rekening nog weinig tegoeden zijn gevormd. Afgezien van het feit dat voor fondsvorming financiële prikkels van de overheid nodig lijken te zijn, is het opbouwen daarvan extra problematisch in een (lange) periode van lage inkomens. Daarnaast is NISA door de gelijke behandeling van boeren niet gericht op de werkelijke behoefte aan steun. Uitgaande van in de toekomst sterker fluctuerende prijzen als gevolg van de liberalisatie van het (EU) landbouwbeleid kan de betekenis van instrumenten als NISA toenemen. Het biedt evenwel geen oplossing voor een structurele daling van prijzen en inkomens.

Voor- en nadelen van het inkomensstabilisatiefonds op naam

	+	-
Doeltreffendheid	Ondersteunt inkomenszekerheid in beginsel geschikt voor alle bedrijven	Komt niet van de grond in periode met lage inkomens
	Individuele verantwoordelijkheid en flexibiliteit	Geen compensatie tegen structureel dalende prijzen en inkomens
	Goed gevuld fonds biedt overheid uitweg bij roep om steun	Subsidies zijn niet afgestemd op behoeften
Budget		Bijdrage van overheid, met name in goede jaren
Uitvoering	Bepaalde uitvoeringskosten	Fraudegevoelig
		Implementatie op EU-niveau problematisch
Handelspolitiek	Gering productie-effect; nauwelijks handelsverstrend	Vooralsnog in gele box

5. Risicoverzekeringen

5.1 Werking

Agrarische bedrijven hebben te maken met een aantal specifieke risico's vanwege de aard van de productie, de omgeving en de markt. Ze zijn specifiek in de zin dat ze voor andere bedrijfstakken niet of in beduidend mindere mate gelden. Het gaat dan om de volgende soorten risico's:

- productierisico's (als gevolg van plantenziekten, dierziekten, of natuurschades als gevolg van bijv. aardbevingen, overstromingen, extreme regenval, vorst, droogte, hagel, of storm);
- ecologische risico's (door klimaatverandering, vervuiling, uitputting natuurlijke hulpbronnen);
- prijs- en marktrisico's (door fluctuaties in prijzen van producten en productiemiddelen);
- institutionele risico's (beperking in bedrijfsvoering of lastenstijging door overheidsbeleid) (zie o.a. Harwood et al., 1999 en OECD, 2000).

Bovenstaande risico's zijn aan verandering onderhevig als gevolg van onder meer de verdergaande structurele ontwikkeling van de landbouw en de hervorming van het overheidsbeleid (Meuwissen, 2000). Zo leidt de verlaging van prijssteun in het EU-landbouwbeleid tot een toename van prijsrisico's en leiden de steeds verdergaande restricties op medicijn-, vaccinatie-, en gewasbeschermingsmiddelengebruik tot hogere productierisico's.

Bij de verschillende risico's is de vraag van belang of en in welke mate de ondernemer maatregelen kan treffen om de schade te voorkomen respectievelijk te beperken (zie pagina 32). De meeste mensen zijn risicomijdend en proberen risico's te beperken (Hardaker et al., 1997). Ook in de agrarische sector worden managementinstrumenten en -strategieën gebruikt om met bovengenoemde risico's om te gaan. Deze instrumenten en strategieën zijn in te delen in twee categorieën: (1) strategieën binnen het bedrijf en (2) strategieën waarbij het risico gedeeld wordt met anderen. Een voorbeeld van de eerste categorie is diversificatie binnen het bedrijf. Risico's delen met anderen is mogelijk door verkoop- en productiecontracten of door verzekeringen.

Voor veel risico's bestaan verzekeringen, maar sommige risico's zijn moeilijk verzekeraar. De 'verzekeraarbaarheid' van een risico wordt bepaald door diverse omstandigheden en voorwaarden (Dijk et al., 1994). De belangrijkste hiervan zijn weergegeven in het overzicht op pagina 34. Veel hangt af van de hoogte van de verzekeringspremie die de ondernemer bereid is te betalen. Hij zal de kosten hiervan afwegen tegen de risico's die hij loopt en de mogelijkheden om die zonder verzekering aan te gaan, bijvoorbeeld door reservering binnen het bedrijf. Hierbij is het fiscale instrumentarium van belang, zoals de mogelijkheden om verliezen en winsten in verschillende jaren te verrekenen en de mate waarin belastingvrij kan worden gereserveerd.

Een noodzakelijke voorwaarde voor verzekeraarbaarheid is voldoende spreiding van risico over verzekerden. Dit is bij natuurlijke rampen die tot oogstschade leiden, veel minder snel het geval dan bij bijvoorbeeld auto-ongelukken. Dit maakt het moeilijk om oogstverzekeringen uit te voeren zonder subsidies en/of herverzekering door de overheid. Als zich een natuurramp voordoet zal er bovendien tegelijkertijd een groot aantal schade-experts nodig zijn om de schade op te nemen bij de deelnemers. Extra uitvoeringskosten doen zich voor wanneer de bedrijven wor-

Soorten agrarische risico's, beoordeeld naar de mate van preventie, beïnvloeding, rol van keten en overheid en effect op sector.

	Preventie op bedrijf	Beïnvloeding tijdens schade bedrijven	Relatie met keten	Invloed van de overheid	Invloed andere en sector
Plantenziekten	++	+/-	+	+	+
Dierziekten	++	+/-	+	+	+
Aardbeving	-	-	-	-	-
Overstroming	+/-	+/-	-	++	-
Regenval	+/-	+/-	-	+/-	-(+)
Vorst	+/-	+/-	-	-	-
Droogte	+/-	+	-	+	-
Hagel	+/-	-	-	-	-
Storm	+/-	-	-	-	-
Milieu	-	-	-/+	+/-	+
Prijzen	-/+	-	++	+/-	+

Risicoverzekeringen

5.1

Werkling

Een nadere toelichting op de regel over droogte kan dit schema verduidelijken. De mogelijkheden voor preventie (minder droogtegevoelige gewassen of aangepast zaaischema) zijn beperkt (vandaar +/-). Maar de schade kan in een droge periode door beregening wel sterk worden beperkt, vandaar + bij beïnvloeding door het bedrijf. Wel is er afhankelijkheid van de overheid (vandaar +) wat betreft het verbieden van beregenen of het beperken hiervan. De kans op droogteschade op een bedrijf staat los van de keten (toelevering, afnemers); vandaar een - hierbij. Dit is duidelijk wel het geval bij dier- en plantenziekten; gevaar van insleep van ziekten door de levering van nieuwe dieren of planten. Evenmin heeft droogteschade op een individueel bedrijf invloed op de resultaten van de sector (wel bij langdurige droogte in een groot gebied), terwijl dit bij (besmettelijke) dier- en plantenziekten wel duidelijk het geval is (in het ergste geval exportverbod of afkeer van het product door de consument, vgl. BSE en dioxine).

den gecontroleerd op het voldoende in acht nemen van preventieve maatregelen. Als de acceptatie voor een verzekering gekoppeld wordt aan de deelname aan een al bestaand en door de sector breed toegepast certificeringssysteem, zijn deze (extra) kosten beperkt.

Bekende verzekeringsproblemen zoals 'adverse selection' en 'moral hazard' ontstaan door asymmetrische informatie tussen deelnemer en verzekeraar. Vooral 'moral hazard' kan de uitvoering van een verzekering bemoeilijken. 'Moral hazard' betekent dat de producent nadat hij een verzekering heeft afgesloten gedrag kan gaan vertonen dat effect heeft op het risico en daarmee op de hoogte van een eventuele schade-uitkering. Door dit verschijnsel is een verzekering voor dierlijke productie nauwelijks mogelijk: eventuele productieverliezen hangen sterk af van de bedrijfshygiëne om dierziekten te voorkomen. Moral hazard en adverse selection kunnen beperkt worden door het invoeren van een eigen risico, 'no-claim'-kortingen, controle op het gedrag van boeren ('good farming practices') en controle op het productieproces.

Positie van de overheid

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds rampen en anderzijds zaken die eigenlijk tot het risico van de ondernemer moeten worden gerekend. Voorbeelden van de eerste soort zijn overstromingen, niet-verhaalbare milieuschades en aardbevingen, waarvan algemeen de indruk is dat de overheid, mogelijk puttend uit een calamiteitenfonds of rampenfonds, moet bijspringen. Het betreft dan onvoorzienbare risico's die buiten de invloedssfeer van de ondernemer liggen

Een voorbeeld uit het verleden was de schade als gevolg van de explosie van de kernreactor in Tsjernobyl; onder meer telers van sla en spinazie moesten toen hun op het veld aanwezige gewas vernietigen. Ook de opvang van de schade van overstromingen in geval de overheid de kans daarop vergroot in het kader van het waterbeheer zal in belangrijke mate een overheidstaak moeten zijn.

Bij de zaken die eigenlijk tot het risico van de ondernemer horen, gaat het onder meer om vorst, hagel, droogte, te veel regen en dergelijke, maar waarvoor niet altijd verzekeringsmogelijkheden bestaan; het laatste is te wijten aan een gebrek aan marktwerking (vraag en aanbod weten elkaar niet te vinden). Dit hoofdstuk is vooral aan dit type zaken gewijd. De overheid kan deelname aan een verzekering vergroten door een deel van de verzekeringspremie en/of uitvoeringskosten voor haar rekening te nemen, tijdelijk of op structurele basis. In het geval van agrarische risico's gaat het vooral om verzekeringen die een deel van de productie/oogst verzekeren en niet zozeer om schadeverzekeringen die in het algemeen al door private verzekeraars worden aangeboden (hagelschade) dan wel waarvoor meerjaren afspraken tussen de overheid en de sector bestaan (diergezondheidsprogramma's).

In het schema op pagina 35 wordt de werking van een oogstverzekering uitgelegd. Oogstverzekeringen kunnen uitgebreid worden door ook een gedeelte van de te verwachten prijzen te verzekeren (opbrengstverzekering). Een inkomensverzekering gaat nog verder en verzekert een bepaald inkomensniveau, waardoor in feite meerdere risico's van één bedrijf binnen één verzekering gecombineerd worden.

Voorwaarden voor de verzekerbare van een risico

Voorwaarde	Toelichting
Beschikbaarheid van statistische informatie	Er moeten data beschikbaar zijn over welke schadeomvang met welke frequentie voorkomt, zodat de hoogte van de premie bepaald kan worden.
Voldoende spreiding van risico over verzekerden	Tegenover polissen waarop schade ontstaat, moeten voldoende polissen zonder schade staan zodat de verzekeraar niet met een grote schade geconfronteerd wordt. Bij een grote natuur-ramp in een groot gebied of andere schadegevallen die correlatie vertonen zal dit vaak niet het geval zijn.
Geen anti-selectie ('adverse selection')	Er is een evenwichtige deelname nodig van verzekerden met een kleine en verzekerden met een grote kans op schade; bij anti-selectie zullen de personen met een hoge kans zich eerder verzekeren. Anti-selectie ontstaat als verzekerden meer informatie over hun risico's hebben dan verzekeraars.
Geen 'moral hazard' of mogelijkheid tot beïnvloeding van schade	Verzekerden moeten niet in staat zijn om grote invloed uit te oefenen op de schade of de mogelijke schadevergoeding. Moral hazard kan tegengegaan worden door invoering van een 'eigen risico' of 'no-claim'-korting.
Mogelijkheid tot bepalen van de schade	Bij schade moet er voldoende menskracht en expertise zijn om de schade en de veroorzaker van de schade vast te kunnen stellen en de schade te taxeren.
Voldoende aantal verzekerden	Bij een geringe deelname - zeker bij onvoldoende spreiding van het risico - zal een verzekering bedrijfseconomisch niet haalbaar zijn
Bedrijfseconomisch acceptabele premiehoogte	Bij een 'te hoge' premie kan een verzekerde besluiten af te zien van de verzekering en het risico maar zelf te dragen.
Het risico moet herverzekerbare zijn	Op de herverzekeringsmarkt moet capaciteit zijn en herverzekeraars moeten bereid zijn om risico's te verzekeren.
Geen hoge verwachtingen t.a.v. overheidssteun	Indien verwacht wordt dat de overheid toch bij zal springen in geval van schade zal de prikkel om een verzekering af te sluiten gering zijn.

Bronnen: Dijk et al., 1995 en Meuwissen et al., 1999.

Werking van een oogstverzekering

De producent kiest het garantieniveau: het te verzekeren % van de verwachte oogst. De verwachte oogst wordt bepaald door het aantal ha en de gemiddelde historische (of voorspelde) productie per ha.

Op basis van termijnmarktnoteringen, historische prijzen of productiekosten, stelt de overheid of verzekeraar de verzekerde prijs vast.

De vergoeding bij schade wordt bepaald door de verzekerde prijs en het productietekort (werkelijke oogst - garantieniveau).

5.2 Toepassing

In bijna alle landen bestaan verzekeringen voor agrarische productierisico's. De verzekeringen verschillen vooral met betrekking tot de soorten risico's en producten die verzekerd kunnen worden. Daarnaast loopt de overheidsbemoediging met de verzekeringen uiteen.

Europa: schadeverzekeringen

In Europa worden geen productiegaranties verzekerd maar alleen bepaalde soorten risico's. Voor de dierlijke sector zijn in nagenoeg alle EU-lidstaten tamelijk uitgebreide private verzekeringen beschikbaar tegen ziektes, overlijden en ongelukken (Copa/Cogeca). Voor de belangrijkste besmettelijke dierziekten, zoals varkenspest, gelden EU-regelingen, op grond waarvan de kosten voor de veehouder, onder meer het verlies van de te ruimen veestapel en de bestrijdingsmaatregelen, nagenoeg geheel ten laste komen van de EU en de betreffende lidstaat. Voor plantenziekten gelden dergelijke afspraken niet. Een aantal landen (Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) heeft daarnaast gedeeltelijk gesubsidieerde calamiteitenfondsen.

Voor plantaardige producten zijn in veel Europese landen (o.a. Frankrijk, Duitsland, België, Italië en het Verenigd Koninkrijk) slechts voor een beperkt aantal oogstrisico's, meestal alleen hagel- en brandschade, schadeverzekeringen beschikbaar via private verzekeringsmaatschappijen (Copa/Cogeca). In Italië subsidieert de overheid een deel van de premies. In Frankrijk is er voor alle grondgebonden producten (gewassen en dieren) een calamiteitenfonds dat uit verplichte heffingen wordt gefinancierd (Meuwissen et al., 1999). In enkele landen (waaronder Nederland) zijn meerdere risico's als stormschade, vorst en vandalisme verzekeraar. In Griekenland, Portugal en Spanje bestaat één door de overheid gesubsidieerd verzekeringsstelsel dat tegen diverse natuurlijke risico's verzekert.

In Spanje wordt afhankelijk van het product tot maximaal 45% van de premie voor het agrarische verzekeringsstelsel gesubsidieerd, maar wordt bij rampen geen aanvullende (directe) overheidssteun gegeven. Er zijn circa 350.000 deelnemers die een aandeel van 45% in de totale plantaardige productie hebben (meer dan 70% voor graan en fruit) en een aandeel van 15% in de totale verzekerbare veestapel. De verzekerde waarde is ruim 9 miljard gulden. De verzekeringskosten belopen in Spanje ruim 100 miljoen gulden, waarvan bijna de helft voor rekening van de overheid komt.

Canada: oogstverzekering

In sommige Canadese provincies zijn oogstverzekeringen al veertig jaar beschikbaar, voor geheel Canada is dat zo'n vijftig jaar. Oogstverzekeringen in Canada bieden bescherming tegen productieverliezen als gevolg van natuurlijke rampen die niet door producenten te controleren of te beïnvloeden zijn (droogte, vorst, wateroverlast, hagel, ziektes, insectenplagen). Er is voor vrijwel alle gewassen een productieggarantie beschikbaar; 88% van de plantaardige productiewaarde in Canada is verzekeraar. Tussen 1991 en 1995 was er in Canada ook een opbrengstverzekering (verzekering van prijs x productie) beschikbaar op basis van gemiddelde opbrengsten uit het verleden, het Gross Revenue Insurance Plan (GRIP). Door de hoge budgettaire uitgaven van het programma is het stopgezet. Enkele provincies (Ontario en Quebec) voeren nog wel steeds soortgelijke programma's uit.

Wegens negatieve ervaringen met uitvoering door particuliere verzekeraars beheert de Canadese overheid de verzekeringsprogramma's geheel zelf. Tien provinciale overheidsinstanties voeren de verzekeringen uit (verkoop, premie-inning, uitbetaling schadevergoedingen, controle). De verzekeringspremies worden gezamenlijk door de federale overheid, de provinciale overheid en de verzekerde producenten opgebracht. De federale en provinciale overheid dragen daarnaast ieder voor de helft de uitvoeringskosten. De producenten zijn via diverse organisaties betrokken bij het evalueren en verbeteren van de verzekeringsprogramma's. Er zijn, zoals gezegd, geen private verzekeringsmaatschappijen betrokken bij de Canadese oogstverzekeringen. Private verzekeraars bieden wel, los van de overheidsverzekeringen, polissen aan die de oogst verzekeren tegen bepaalde schades (hagelschade, brand). Daarnaast zijn er verzekeringsmaatschappijen die overheidsverzekeringen herverzekeren.

De deelname aan oogstverzekeringen is vrijwillig. Een deelnemer kiest zelf de gewassen en het percentage van de productie (meestal 70 tot 80% van de verwachte productie) dat hij wil verzekeren. De deelnemer is verplicht om het gehele areaal van een bepaald gewas te verzekeren. De hectareopbrengst die als basis dient voor de te dekken productie wordt in een aantal gevallen aangepast aan het voortschrijdende gerealiseerde gemiddelde over 5 tot 15 jaar. De verzekeringspremie wordt bepaald aan de hand van individuele kenmerken (risico, gebied, gewassen). De eventuele schadevergoeding hangt af van de productieggarantie, het oogstverlies en de vastgestelde prijs waartegen de oogst gewaardeerd wordt (zie schema).

In 1997/98 waren ongeveer 50% van alle producenten en 50% van het totale areaal plantaardige gewassen verzekerd. Het aantal deelnemers lag in 1997/98 op bijna honderdduizend. De federale kosten van het verzekeringsprogramma bedroegen in dat jaar ruim 206 miljoen CAD, waarvan meer dan 80% bestond uit premiesubsidies en een kleine 20% uit uitvoeringskosten.

Verenigde Staten: oogst-, opbrengst- en inkomensverzekeringen

Oogstverzekeringen voor meerdere productierisico's worden in de Verenigde Staten al sinds 1938 toegepast, maar in de loop der jaren zijn belangrijke hervormingen doorgevoerd. Sinds 1980 worden de verzekeringen uitgevoerd door private verzekeringsmaatschappijen. De overheid vergoedt een deel van de premies, een deel van de uitvoeringskosten, de herverzekering en eventuele niet-gedekte verliezen.

Een lage participatie van deelnemers en hoge overheidsuitgaven waren in 1994 aanleiding tot de Federal Crop Insurance Reform Act. Voor het verzekeren van productierisico's van enkele tientallen plantaardige gewassen (vooral akkerbouwgewassen en fruit) is 'Multiple Peril Crop Insurance (MPCI) beschikbaar. Een belangrijk element hiervan is catastrophic (CAT)-coverage. Dit is een basisverzekering, die aanvankelijk een verplichte voorwaarde was voor

producenten om overheidssteun uit productprogramma's te ontvangen. In 1996, een jaar na invoering van de CAT-coverage, werd het besluit om deze verzekering verplicht te stellen weer teruggedraaid onder druk van de agrarische sector. Overigens betalen de deelnemers aan de CAT-coverage alleen een bescheiden bijdrage in de administratiekosten: 60 USD per gewas per jaar. Hiervoor krijgen ze een dekking van 50/55: bij een oogstverlies van meer dan 50% van de gemiddelde historische oogstopbrengst wordt het verlies tegen 55% van de verzekerde prijs vergoed. Voor een hogere dekking kunnen producenten zich bijverzekeren met een multiple risicoverzekering (MPCI) (zie voorbeeld hierna).

Producenten dragen zelf een deel van de risico's en kunnen zich dus niet voor 100% verzekeren. Sinds de hervorming in 1994 zijn de subsidies op de premies verhoogd. Samen met de invoering van de CAT-coverage heeft dit geleid tot een sterke stijging in de deelname. In de jaren tachtig was gemiddeld ongeveer 30% van het areaal dat in aanmerking kwam voor een oogstverzekering daadwerkelijk verzekerd; in 1995 bedroeg de participatie 80% (Harwood et al., 2000). Na 1995, toen de verplichte CAT-coverage vrijwillig werd, daalde de participatie tot circa 60% in 1997.

Vanaf 1998 is de deelname aan risicoverzekeringen weer gegroeid dankzij nieuwe verzekeringsproducten en hogere subsidies. Momenteel heeft zo'n twee derde van de verzekerbare producenten een oogst- of opbrengstverzekering. Met de bekrachtiging van de Agricultural Risk Protection Act in juni 2000 is er 8,2 miljard USD extra beschikbaar gesteld voor aanpassing en uitbreiding van risicoverzekeringen in de periode 2001-2005. Dit bedrag komt boven op de gemiddeld 1,5 miljard USD per jaar die de overheid sinds 1994 bijdroeg aan verzekeringsprogramma's.

De aanvullende overheidsbijdrage wordt aangewend voor verhoging van subsidies (waarvoor de premies omlaag kunnen), betere dekkingsmogelijkheden en proefprojecten met nieuwe verzekeringsvormen. Al deze veranderingen zijn er op gericht de deelname aan verzekeringen te vergroten, zodat de noodzaak voor ad-hoc noodhulp kleiner wordt.

In de afgelopen jaren zijn veel nieuwe verzekeringsproducten geïntroduceerd, zoals de Group Risk Plan (GRP)-verzekeringen en opbrengstverzekeringen (revenue insurance). GRP-verzekeringen zijn gebaseerd op de oogst van een gehele regio in plaats van een individuele producent. Dat betekent dat een schadevergoeding aan alle deelnemers binnen een regio wordt uitbetaald wanneer de gerealiseerde oogst van de betreffende regio onder de verzekerde productieggarantie van die regio ligt, ongeacht het individuele productieniveau. Het voordeel van GRP is dat het eenvoudiger uit te voeren is. De deelname aan GRP-verzekeringen ligt tot dusver aanzienlijk lager dan bij individuele verzekeringen.

Opbrengstverzekeringen genieten wel een snel stijgende populariteit. Income Protection (IP) en Crop Revenue Coverage (CRC) zijn sinds 1996 beschikbaar en Revenue Assurance (RA) sinds 1997. Sinds 1999 is er voor de opbrengstverzekeringen ook een Group Risk-verzekering beschikbaar (GRIP). Niet alle opbrengstverzekeringen zijn beschikbaar in alle regio's. Het kenmerk van een opbrengstverzekering is het combineren van prijs- en productierisico's binnen één verzekering. De producent verzekert zich niet alleen tegen een productieggarantie maar tegen een opbrengstgarantie (prijs x hoeveelheid). Deze opbrengstgarantie is gebaseerd op een historische oogstopbrengst en de prijs op de termijnmarkt bij het afsluiten van de verzekering. Bij uitbetaling van een schadevergoeding bij CRC (en sinds 1999 ook RA) wordt ook nog eens rekening gehouden met eventuele prijsstijgingen op de termijnmarkt tussen het moment van afsluiten van de verzekering en de oogst. IP verzekert tegen opbrengstverliezen waarbij een vaste prijs (vastgesteld vóór het oogstseizoen) gehanteerd wordt. RA lijkt veel op IP, maar volgt een andere methode (afgestemd op de regio) om prijzen vast te stellen.

Voorbeeld van een oogst- en opbrengstverzekering in de VS

Hieronder volgt een toelichting op een oogstverzekering en een opbrengstverzekering. Daarbij wordt uitgegaan van:

- een producent met 10 hectare maïs en een gemiddelde historische productie (Gross Historic Production - GHP) van 5 ton per hectare
- een door het ministerie van landbouw (USDA) verwachte maïsprijs van 100 USD per ton.

Oogstverzekering (*Multiple Peril Crop Insurance*)

- de producent sluit een oogstverzekering met een dekking van 75/100; bij verliezen van meer dan 25% zal hij een schadevergoeding ontvangen van 100% van de vastgestelde (geraamde) marktprijs;
- door uiteenlopende oorzaken oogst de producent maar 2 ton per hectare; dit is 3 ton beneden zijn GHP, een oogstverlies van 60%;
- voor de eerste 25% van zijn GHP, oftewel 1,25 ton, draagt de producent zelf het risico en ontvangt hij geen schadevergoeding;
- voor de overige schade (35% van zijn GHP oftewel 1,75 ton) ontvangt de producent een schadevergoeding van 175 USD per hectare (=100 USD per ton x 1,75 ton verlies per hectare); Voor zijn totale verzekerde areaal ontvangt de producent een uitkering van de verzekeraar van 1.750 USD.

Opbrengstverzekering (*Revenue Insurance*)

- de producent sluit een opbrengstverzekering met een dekking van 75/100; bij verliezen van meer dan 25% ontvangt hij een vergoeding van 100% van de vastgestelde (geraamde) markt prijs;
- met de opbrengstverzekering is de (verzekerde) opbrengstgarantie gelijk aan 5 ton x 100 USD per ton x 75% dekking = 375 USD per hectare
- door uiteenlopende oorzaken blijft de oogst beperkt tot 2 ton per hectare, een oogstverlies van 60 %; verder is de marktprijs gedaald naar 90 USD per ton;
- de werkelijke opbrengst van de producent is 2 ton per ha x 90 USD = 180 USD per ha;
- de opbrengstverzekering betaalt de producent een schadevergoeding die gelijk is aan het verschil tussen de opbrengstgarantie en de werkelijke opbrengst: 375 USD - 180 USD = 195 USD en 1.950 US\$ voor het gehele verzekerde areaal;
- de producent ontvangt in dit geval 20 USD per ha meer dan bij de oogstverzekering (zonder prijsgarantie); hier staat tegenover dat de premie voor de opbrengstverzekering hoger is dan voor de oogstverzekering.

Doordat de prijsgarantie gedurende het seizoen kan toenemen bij stijgende termijnmarktprijzen is CRC de meest gewilde opbrengstverzekering. Het aantal afgesloten CRC-polissen is gestegen van ruim 92.000 in 1997 naar bijna 408.000 in 2000. Geen enkel ander verzekeringsprogramma heeft zo'n explosieve groei in deelname doorgemaakt.

Adjusted Gross Revenue (AGR) gaat nog verder dan een opbrengstverzekering doordat het niet één gewas verzekert, zoals de oogst- en opbrengstverzekeringen, maar meerdere gewassen. Op deze manier verschaft het een garantie voor (een gedeelte van) het bedrijfsinkomen. AGR is vooral bedoeld voor producenten met een aantal kleine specialiteitsgewassen en wordt tot nu toe slechts beperkt (als proefproject) toegepast. AGR moet de producent meer inkomensstabilisatie en flexibiliteit bij productiebeslissingen bieden.

Behalve het aantal verzekeringsproducten is ook de keuzemogelijkheid in dekkingpercentages (te verzekeren productiegarantie) in de loop der jaren sterk uitgebreid. Voor de meeste verzekeringen geldt een eigen risico van 25%, waardoor pas een schadevergoeding uitgekeerd wordt wanneer de gerealiseerde oogst (of opbrengst) beneden 75% van de gemiddelde historische productie (of opbrengst) komt. Veel producenten vonden dit eigen risico een reden om af te zien van een verzekering, waarop het maximale dekkingpercentage verhoogd is naar 85%. De te betalen verzekeringspremies boven een dekkingbedrag van 75% lopen meer dan evenredig op. Met de Agricultural Risk Protection Act uit 2000 zijn de premiesubsidies voor de dekkingmogelijkheden boven 75/100 wel sterker toegenomen dan die voor de verzekeringen met een relatief lage dekking.

In 1998 betaalden de verzekeringsdeelnemers 930 miljoen USD aan premies. De overheid betaalde 940 miljoen USD aan premiesubsidies en circa 509 miljoen USD aan uitvoeringskosten (427 USD voor verzekeringsmaatschappijen en 82 miljoen voor eigen (overheids)kosten). Verzekeringsmaatschappijen ontvingen in de afgelopen jaren voor iedere ongesubsidieerde dollar aan premies een uitvoeringsvergoeding van 24,5 cent. Producenten namen in 1998 bijna 40% van de kosten voor hun rekening. Met de stijgende premiesubsidies zijn de uitvoeringskosten na 1998 aanzienlijk opgelopen; het producentenaandeel in de kosten is navenant gedaald. Mede door de hoge subsidies zijn er sinds 1997 geen extra verliezen meer geweest doordat schade-uitkeringen de premies overtroffen. Tussen 1981 en 1996 bedroegen deze extra verliezen nog gemiddeld 219 miljoen USD per jaar.

Basis vaststelling garantie:	Eén gewas		Meerdere gewassen
	Productierisico	Prijzrisico	
Individuele producent	Catastrophic (CAT)-coverage Multi-Peril Crop Insurance (MPCI) Crop Revenue Coverage (CRC) Income Protection (IP) Revenu Assurance (RA) Adjusted Gross Revenue (AGR)		
Gehele regio	Group Risk Plan (GRP) Group Revenue Insurance Policy (GRIP)		

Figuur 5.5 Gesubsidieerde agrarische verzekeringsprogramma's in de Verenigde Staten

5.3 Beoordeling

5.3.1 Doeltreffendheid

Voor de producent kan een verzekering voor een bepaald gewas een adequaat middel zijn om productie- en eventueel prijsrisico's op te vangen. Dat biedt de mogelijkheid om de bedrijfsvoering op de voor hem gebruikelijke manier voort te zetten na een oogstverlies. Een risicoverzekering in enigerlei vorm wint aan betekenis naarmate de kansen op fluctuaties in kg-opbrengst en/of prijzen groter zijn en de hoogte van de eigen bijdrage (premie) beperkt wordt door bijdragen van de overheid (direct of door herverzekering/borgstelling). Een bijkomend voordeel van het afsluiten van een risicoverzekering kan zijn dat producenten hierdoor makkelijker krediet verwerven bij banken. Een risicoverzekering biedt echter geen oplossing voor een structurele prijsdaling.

Uiteenlopende voordelen

De voordelen van gesubsidieerde verzekeringen lopen sterk uiteen voor de verschillende soorten producenten en gewassen. Bedrijven met verschillende gewassen in hun bouwplan en bovendien diverse variëteiten met uiteenlopende oogstperioden kennen automatisch al een spreiding van het risico. Verzekeringsprogramma's stimuleren producenten om meer risico te nemen. Als producenten meer risico's nemen, bijvoorbeeld in gewaskeuze en teeltmethodiek, kan dat innovatiebevorderend zijn. In het algemeen ontvangen producenten en regio's met het hoogste risico verhoudingsgewijs de meeste subsidies. Voor een basisverzekering met lage dekking, zoals de CAT-coverage in de VS, geldt dat deze geen soelaas biedt voor kleine bedrijven. Alleen de hele grote bedrijven ontvangen in dergelijke programma's een redelijk bedrag. Overigens bieden de bestaande verzekeringsprogramma's in de VS en Canada sowieso maar voor een beperkt aantal producenten een uitkomst voor het omgaan met risico's. Een groot aantal producten, waaronder die van dierlijke producten, komt er niet of nauwelijks in aanmerking voor gesubsidieerde verzekeringen.

Verzekeringstechnisch veelal niet gezond

Gesubsidieerde risicoverzekeringen zijn doorgaans een weinig efficiënte manier om agrarische risico's te beperken en/of een inkomensoverdracht van de belastingbetaler naar de agrarische sector te bewerkstelligen. Bij een goed werkende verzekering kunnen de geïnde premies de uit te betalen schade-uitkeringen en uitvoeringskosten dekken. Idealiter is de ratio tussen schade-uitkeringen plus uitvoeringskosten en de geïnde premies dus gelijk aan 1. Uit diverse onderzoeken (Skees, 2000) blijkt dat deze ratio bij overheidsverzekeringen in de agrarische sector in het algemeen ver boven de 1 ligt; er worden dus verliezen geleden. In alle landen waar Hazell (Brazilië, Costa Rica, Japan, Mexico en de VS) de prestaties van oogstverzekeringen onderzocht was de verliesratio zelfs minimaal 2, wat betekent dat twee keer zoveel wordt uitgegeven aan schadevergoedingen en administratieve lasten dan er gevorderd wordt via premies (Skees, 2000). Ook Goodwin en Smith (1995) concluderen dat er tot dusver vrijwel geen enkel land in geslaagd is om op nationale basis een oogstverzekering voor verschillende gewassen te ontwerpen die verzekeringstechnisch gezond is. Dat betekent dat er hoge subsidies en uitvoeringskosten gepaard gaan met het toepassen van dit instrument.

Rent-seeking moeilijk te vermijden

Het is voor overheden moeilijk om verzekeringsprogramma's uit te voeren volgens de basisprincipes van een goed werkende verzekering omdat 'rent-seeking' gedrag van diverse groeperingen een inefficiënte verzekering in de hand werkt. Zo zien bepaalde landbouwgroeperingen in de Verenigde Staten, nu andere vormen van markt- en prijssteun steeds verder afgebouwd worden, in verzekeringsprogramma's nieuwe mogelijkheden om overheidssubsidies te ontvangen. Daarnaast verschijnen steeds vaker andere groeperingen (verzekeringssmaatschappijen, kredietverstrekkers en de agribusiness) ten tonele, die eveneens de mogelijkheid zien om voordeel te behalen uit de gesubsidieerde verzekeringsprogramma's. Het gevaar bestaat dat overheden zich meer door de lobby van dergelijke groeperingen laten leiden dan door verzekeringsprincipes, waardoor de efficiëntie van het overheidsbeleid in negatieve zin beïnvloed wordt.

Markteffecten verschillend beoordeeld

Bij een beoordeling van risicoverzekeringen is het van belang te weten in welke mate dit instrument de markwerking verstoort. Over de effecten van risicoverzekeringen op productie, prijzen, en handel zijn sterk uiteenlopende ramingen gemaakt. Deze effecten zijn volgens Skees (2000) waarschijnlijk aanzienlijk. Keeton, Skees en Long ramen voor de zes grootste gewassen in de Verenigde Staten een effect van 15% op de grootte van het areaal dat in gebruik is voor productie (Skees, 2000). Young en Westcott (2000) en Harwood et al. (2000) stellen in tegenstelling tot Skees dat het totale effect van risicoverzekeringen op de productie en export gering is. Het effect van risicoverzekeringen op het areaal bedraagt volgens Young en Westcott zo'n 0,2% per jaar (circa 600.000 acres). Een hogere productie leidt tot lagere prijzen voor producenten en consumenten. Lagere uitgaven voor de burger moeten hierbij worden afgewogen tegen hogere voor de belastingbetaler.

Een gesubsidieerde oogstverzekering leidt niet alleen tot verstoringen op de markt van het betreffende gewas maar ook op de verzekeringsmarkt. Gesubsidieerde verzekeringen kunnen tot oneerlijke concurrentie met private verzekeringen leiden. Door de hoge premiesubsidies bij oogstverzekeringen worden producenten ontmoedigd om bijvoorbeeld een ongesubsidieerde hagelschadeverzekering af te sluiten.

Leefbaarheid van het platteland

Nog moeilijker dan het inschatten van de gevolgen voor markten is het bepalen van de gevolgen van risicoverzekeringen voor de leefomgeving. In het algemeen zullen de verzekeringsprogramma's er op gericht zijn de bedrijfsuitoefening onder en na uitzonderlijke omstandigheden te kunnen voortzetten. Dit heeft een remmende werking op structuurveranderingen in de landbouw. Anderzijds kan het sociaal wenselijk zijn om de landbouw, in bepaalde vanuit economisch oogpunt misschien minder geschikte gebieden, in stand te houden met het oog op de leefbaarheid van het platteland. Aan deelname aan verzekeringen kunnen ook voorwaarden verbonden worden om een bepaalde structuurverandering te sturen. Voorwaarden kunnen zich richten op het beperken van de kans op schade, dus het verplicht stellen van preventieve maatregelen. In samenhang hiermede kunnen eventueel ook zaken worden meegenomen die positief zijn voor het milieu. Aan de andere kant kan het in stand houden van productie op kwetsbare grond, schadelijk zijn voor het milieu (Chite, 2000).

5.3.2 Budgettaire gevolgen

De overheidskosten voor verzekeringen zijn onder te verdelen in verschillende categorieën: premiesubsidies; beheer- en uitvoeringskosten van de uitvoerende overheidsinstantie en/of verzekeringsmaatschappij; en de kosten die samenhangen met eventuele verliezen die niet met de geïnde premies gedekt kunnen worden. In het algemeen gaan oogstverzekeringen gepaard met hoge uitgaven. In de Verenigde Staten en Canada moet minimaal de helft van de premies gesubsidieerd worden om voldoende deelname te krijgen. Daarnaast blijken in alle landen met gesubsidieerde verzekeringsprogramma's de uitvoeringskosten een belangrijke kostenpost te vormen. Uit onderzoek van Hazell komt naar voren dat in Japan alleen al de administratieve lasten in 1989 bijna vier keer zo hoog waren als de geïnde premies (Skees, 2000). In de Verenigde Staten bedragen de administratieve kosten circa 55% van de geïnde verzekeringspremie.

Bij toepassing van een verzekeringsprogramma in EU-verband en financiering via de EU-begroting kunnen de nettolasten voor lidstaten met een relatief groot landbouwareaal en veel kans op schade negatief zijn. Andere landen zijn dan nettobetaler.

5.3.3 Uitvoerbaarheid

In het algemeen wordt de uitvoering van oogstverzekeringen als zeer complex ervaren, zowel door overheden (o.a. Canada, VS) als door producenten. Bij oogstverzekeringen kan aan de eerdergenoemde voorwaarden voor de verzekeraarbaarheid van risico's moeilijk voldaan worden.

Een groot probleem betreft ten eerste de beschikbaarheid van informatie over de verzekeringnemer. De verzekeraar dient in beginsel van iedere individuele deelnemer gegevens te hebben over hectareopbrengsten, gerealiseerde oogsten en oogstverliezen; tenminste wanneer niet wordt uitgegaan van regionale gemiddelden. Op basis van deze gegevens moet de te betalen verzekeringspremie bepaald worden. De uitvoering en controle (hier)van gegevens op individuele basis is complex en kostbaar. Uitvoeringskosten kunnen beperkt worden door regiodata in plaats van individuele gegevens te gebruiken, zoals in de Verenigde Staten gebeurt bij de GRP en GRIP verzekeringen. Het gebruik van regionale gegevens sluit aan bij de systematiek van verlening van hectaretoeslagen in de EU en de in Nederland bij de waterschade in 1998 voor akkerbouw- en tuinbouwgewassen gekozen benadering. Discussiepunt hierbij is de vaststelling van regiogrenzen; elke grens houdt immers in dat er bedrijven voor- respectievelijk nadelen van ondervinden in vergelijking met de eigen situatie.

Bij een opbrengst- of inkomensverzekering is de complexiteit nog groter dan bij een oogstverzekering. Het is volgens Goodwin en Smith (1995) bijna ondoenlijk om voor iedere producent de verzekeringspremie te bepalen aan de hand van het individuele risico. Zowel Skees (1999) als Meuwissen et al. (1999) zijn van mening dat een inkomensverzekering voor het gehele bedrijfsinkomen onuitvoerbaar is. Een bedrijfsinkomen wordt onder meer bepaald door de productiekosten en voorraden, die makkelijk door het management beïnvloed kunnen worden. Bovendien is erg veel informatie nodig om premies te bepalen bij een inkomensverzekering.

Zoals bij vrijwel alle soorten verzekeringen komt fraude voor bij oogstverzekeringen. Volgens de Risk Management Agency (RMA) is het aantal fraudegevallen in de Verenigde Staten beperkt; de geraamde fraudevoet van circa 1% is laag in vergelijking met niet-agrarische verzekeringen. Een van de voorkomende soorten fraude is het planten van meerdere gewassen (2 of 3) achter elkaar (binnen een jaar) terwijl al duidelijk is dat oogsten wegens bijvoorbeeld ongunstige weersomstandigheden zullen mislukken. Op deze manier kan men in plaats van een keer,

twee of drie keer een schade-uitbetaling van de verzekeraar claimen. Een andere vorm van fraude is het verbergen van een deel van de oogst.

Een mogelijk groter probleem dan fraude door deelnemers, is een voldoende deelname aan de verzekering. Door het verstrekken van ad hoc steun bij natuurrampen frustreert de politiek (Congress) de werking van het verzekeringsprogramma. De prikkel om een verzekering af te sluiten neemt af als boeren verwachten dat de politiek toch bij zal springen wanneer een natuurramp zorgt voor oogstverliezen. Ook andere vormen van overheidssteun (prijssteun, inkomensvoelagen) hebben een ongunstig effect op de deelname aan oogstverzekeringen.

Tot slot rest de vraag of de uitvoering van een oogstverzekering door overheden of door private verzekeraars gedaan moeten worden. Er zijn diverse argumenten om aan te geven dat de uitvoeringskosten omlaag kunnen als verzekeringsmaatschappijen de verzekering uitvoeren. Deze hebben immers de benodigde capaciteit en expertise. Daarnaast zou de uitvoering door particuliere verzekeraars meer mogelijkheden bieden voor innovatie. Een grotere autonomie bij verzekeraars stimuleert deze echter om producten te verkopen die de grootste winst opleveren. In het algemeen draagt de overheid toch de risico's. In de Verenigde Staten hebben zich reeds enkele problemen voorgedaan doordat verzekeraars polissen aanboden waarin bijvoorbeeld een hoge verwachte prijsgarantie voor een product aangeboden werd. De grote populariteit van deze verzekeringen bij boeren leverde vervolgens aanzienlijke verliezen voor de overheid op. Doordat verzekeraars de overheid met extra risico's kunnen confronteren is toezicht op de verzekeringsmaatschappijen nodig. In dit verband kan ook een gezamenlijke aansturing en toezicht van overheid, sector en verzekeraars een verbetering opleveren, zoals in Spanje. In een dergelijk gemeenschappelijk overleg kunnen onder meer de premies, schadebedragen en bijdragen van de overheid worden vastgelegd.

5.3.4 *Handelspolitieke acceptatie*

De meeste verzekeringsprogramma's voldoen niet precies aan alle groene-boxcriteria van de WTO en worden daarom tot de steun in de gele box gerekend. Als de overheidssubsidies beperkt zijn kan de 'de minimus' regeling van toepassing zijn, zodat feitelijk geen afbouw van de steun nodig is. Naarmate de overheidssubsidies voor oogstverzekeringen stijgen zullen de effecten op de productie, prijzen en handel toenemen. Het is immers duidelijk dat oogstverzekeringen niet productie-neutraal zijn maar een zekere invloed op productiebeslissingen hebben. Als diezelfde oogstverzekeringen in toenemende mate instrumenten als prijssteun gaan vervangen zal dit leiden tot meer internationale discussie over de toelaatbaarheid van grootschalige gesubsidieerde oogstverzekeringen.

5.3.5 *Conclusie*

De bestaande risicoverzekeringen in Europa verzekeren de agrarische producent slechts tegen een beperkt aantal risico's zoals hagelschade en brandschade. Gesubsidieerde oogstverzekeringen in Canada en de Verenigde Staten verzekeren daarentegen een bepaald productieniveau, waarbij een groot aantal soorten schades de oorzaak kunnen zijn van een productieverlies. Een positief punt van een oogstverzekering is dat het een vrijwillig en tamelijk marktconform middel kan zijn om met productierisico's om te gaan. Dit geldt vooral voor producenten in gebieden met hoge productierisico's. Een verzekering is een tijdelijke vorm van ondersteuning en biedt geen oplossing voor langdurig lage prijzen. Vanuit sociaal oogpunt kan een gesubsidieerde oogstverzekering wenselijk zijn omdat het de productie in risicovolle gebieden in stand kan houden en zo kan bijdragen aan de leefbaarheid van het platteland.

In het algemeen worden verzekeringsprogramma's van overheden gekenmerkt door een grote complexiteit en hoge uitvoeringskosten. De complexiteit neemt toe naarmate de verzekering uitgebreid wordt naar meerdere productierisico's, naar een prijsrisico en eventueel inkomensrisico's. Er zijn veel problemen die de werking bemoeilijken en zorgen voor hoge uitvoeringskosten. Zo is de verzameling van gegevens van verzekerden en controle van deelnemers een moeilijke en kostbare opgave. 'Moral hazard' en 'adverse selection' noodzaken tot het nemen van maatregelen om misbruik van verzekeringen te voorkomen. Het is voorts moeilijk om een voldoende deelname te krijgen voor een verzekeringstechnisch gezonde verzekering. Om de deelname te verhogen zijn omvangrijke subsidies nodig. Anderzijds wordt de deelname vaak ontmoedigd wanneer in geval van schade op andere manieren prijs- of inkomenssteun aan boeren wordt verleend. Naarmate de subsidies op verzekeringspremies toenemen neemt ook de kans op verstoringen op de markt toe. Een ander minpunt is de concurrentie met niet-gesubsidieerde particuliere verzekeringen.

Op basis van het bovenstaande kan een voorzichtig oordeel geveld worden over de toepasbaarheid van risicoverzekeringen in Nederland respectievelijk de EU. Als het instrument in EU-verband toegepast wordt op een soortgelijke wijze als in de VS en Canada, leidt dat onvermijdelijk tot hoge budgettaire gevolgen en uitvoeringskosten. Er zouden hoge subsidies nodig zijn om genoeg deelnemers te krijgen voor voldoende risicospreiding. Het voordeel voor de Nederlandse sector is beperkt, zeker wanneer de toepassing zich concentreert op de plantaardige sectoren. Dit komt omdat de risico's in Nederland ten opzichte van de overige EU-lidstaten betrekkelijk gering zijn. In het algemeen zal het in de EU moeilijk zijn een voldoende deelname te krijgen zolang er andere overheidsinstrumenten zijn die zorgen voor inkomenssteun of -stabilisatie. Zo zijn er in Nederland en andere EU-landen regelingen om calamiteiten op te vangen (vgl. toepassing in najaar 1998 van wateroverlast in de akkerbouw).

Voor- en nadelen van risicoverzekeringen

	+	-
Doeltreffendheid	Instrument voor risicomanagement door de producent	Geen bescherming tegen structurele prijsdaling
	Kan investeringen bevorderen (door nemen van meer risico's en makkelijker toegang tot krediet)	Andere subsidies ontmoedigen deelname
Budget		Hoge subsidies nodig om voldoende deelname te bewerkstelligen
Uitvoerbaarheid	Kan (gedeeltelijk) door private ondernemingen uitgevoerd worden	Veel informatie nodig om juiste premie vast te kunnen stellen Veel controle nodig in verband met 'adverse selection' en 'moral hazard'
Handelspolitiek		Niet productie-neutraal: onderworpen aan WTO-discipline

6. Exportkredietprogramma's

6.1 Werking

Overheidsprogramma's voor exportkredieten hebben meestal tot doel de export te bevorderen of te handhaven. Exportkredieten kunnen op verschillende manieren als beleidsinstrument ingezet worden. Zo kunnen overheden commercieel verstrekte kredieten garanderen (voor betalingstermijnen die commerciële geldverstrekkers niet willen aangaan), direct zelf kredieten verstrekken, of de rente subsidiëren. Er is een duidelijk onderscheid tussen een commerciële verzekering tegen betalingsrisico's bij export en garanties of herverzekering van kredieten door de overheid. In dat laatste geval treedt de overheid als borg op en is risicodragend.

Exportkredietgaranties worden gebruikt om de exporteur zijn betaling te garanderen, de concurrentiepositie van producten van een bepaald land te verbeteren, economische of politieke risico's te beperken bij export, of de exporteur of importeur beter toegang tot bankleningen te verschaffen. Borgstelling door de overheid kan daarnaast leiden tot een lagere kredietrente en/of verzekeringspremie. Het gevolg hiervan is dat importeurs de aankoop van goederen van een bepaalde exporteur kunnen financieren tegen voorwaarden die zorgen dat de kosten lager liggen dan in het geval van een volledig commerciële transactie. Ook kunnen er op die manier transacties tot stand komen die zonder overheidsingrijpen niet zouden plaatsvinden. Er is dus in zekere zin sprake van een subsidie-element aan de exporteur dan wel importeur.

6.2 Toepassing

De grootste verschaffers van exportkredieten zijn volgens een onderzoek van de OECD de Verenigde Staten, Australië, de EU en Canada (OECD, 2000). Volgens hetzelfde onderzoek is het subsidie-element verreweg het grootst bij de exportkredietprogramma's van de Verenigde Staten.

Tabel 6.1 Exportkredietallocaties en export van geselecteerde landen, 1995-1998

	Exportkrediet (mrd USD)	Totale exportwaarde (mrd USD)	Aandeel met exportkrediet (%)
Australië	6,8	44,9	15,1
Canada	3,6	67,2	5,4
Verenigde Staten	12,8	245,3	5,2
Europese Unie*	4,4	232,6	1,9

*) exclusief intrahandel Bron: OESO, 2000.

Exportkredietgaranties worden al zo'n twintig jaar verstrekt door het Amerikaanse ministerie van landbouw (USDA). De USDA heeft vier exportkredietprogramma's (GSM-102, GSM-103, Supplier Credit, Facility Guarantee) die commercieel verstrekt krediet garanderen voor agrarische producten. De dekking bedraagt bij de twee meest gebruikte programma's (GSM-102 en GSM-103)

98% van de hoofdsom en een gedeelte van de rente. Deze overheidsgaranties helpen buitenlandse kopers van Amerikaanse agrarische producten om toegang te krijgen tot commerciële kredieten die de aankoop van deze producten moeten financieren. Voor het beoordelen van de kredietwaardigheid van buitenlandse kopers wordt het netwerk van buitenlandse landbouwposten gebruikt. Afhankelijk van het soort programma worden garanties afgegeven voor terugbetalingstermijnen tot tien jaar. Dergelijk lange financieringstermijnen zijn in de commerciële kredietverlening ongebruikelijk. Gebruikelijk is namelijk dat de financieringstermijn maximaal de periode is dat het product in gebruik is. Voor investeringsgoederen, bijvoorbeeld machines, kan dat wel een aantal jaren zijn; voor consumptieve agrarische producten in feite slechts enkele dagen. Voor fokvee en pootaardappelen, zaaizaden kan het enkele maanden, hooguit een jaar zijn.

Dergelijke langlopende garanties nemen de politieke en economische risico's voor deze banken of kredietverstrekkers voor een groot deel weg. Voor exporteurs wordt zo export mogelijk gemaakt die anders niet mogelijk zou zijn.

Vrijwel alle agrarische producten, onbewerkt en verwerkt, komen in aanmerking voor exportkredietgaranties. Daarnaast is er een kredietprogramma (Facility Guarantee) voor goederen en diensten uit de VS die in het importerende land gebruikt worden voor de opslag, transport, verwerking, en verkoop van agrarische producten. Het aantal producten en landen dat in aanmerking komt voor een kredietgarantie is in de loop der jaren sterk toegenomen. Voor katoen, tarwe, mais, en sojabonen wordt het meest een beroep op exportkredieten gedaan, al is er de laatste jaren een verschuiving zichtbaar in de verstrekking van garanties voor bulkgoederen naar goederen met meer toegevoegde waarde. De totale waarde van de export waarvoor de USDA in 1998 kredietgaranties uitgifte bedroeg circa 4 miljard dollar, wat overeen kwam met 7,5% van de totale agrarische exportwaarde (USDA, 2000). Voor 1999 en 2000 zijn de kredietgaranties eveneens begroot op ruim 4 miljard dollar. In 1997, toen de economische crises in Azië en Rusland nog niet op een hoogtepunt lagen, was het bedrag aan exportkredietgaranties ruim 30% lager dan in 1998. Het bedrag aan kredieten dat uiteindelijk niet betaald kan worden en derhalve door de overheid bekostigd wordt, bedraagt in de VS gemiddeld ca. 2% van het krediet waarvoor garanties zijn verleend.

In een groot aantal andere landen, waaronder Australië en Nederland, verzekeren commerciële kredietmaatschappijen de export tot een looptijd van enkele maanden, en wordt er een garantie van de overheid gevraagd in uitzonderlijke gevallen, zoals in geval van de Azië crisis. In Nederland is op het gebied van commerciële kredietverzekering de NCM (de Nederlandse Crediet Maatschappij) actief. Garantstelling kan plaatsvinden door het Ministerie van Financien, op voorstel van de NCM, in overleg met het bedrijfsleven, het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van LNV. De overheid is er met name bij betrokken waar het om politieke risico's gaat (diplomatieke relatie met het betrokken land) of omdat het IMF een rol kan spelen bij de economische herstructurering van het land. Binnen de EU is het beleid (nog) niet geharmoniseerd. Landen kunnen om politieke redenen naar bepaalde landen garanties afgeven, waar andere EU-landen dat niet doen. Dit kan leiden tot verlegging van handelsstromen en een niet gewenste invloed hebben op concurrentie tussen de EU-landen.

Voor wat betreft de toepassing in Nederland in de agrarische sfeer geldt doorgaans een relatief lange garantieperiode voor uitgangsmateriaal (pootaardappelen, fokvee) en duurzame productiemiddelen (stallen, slachtlijnen) waarvan de opbrengsten pas enige maanden of jaren na de export gerealiseerd kunnen worden. Voor consumptieproducten is de garantietermijn juist kort; dit is ook logisch omdat het 'onderpand' vrijwel direct via de detailhandel aan de consument wordt geleverd.

6.3 Beoordeling

6.3.1 Doeltreffendheid

Exportkredietprogramma's lijken voor een scala van agrarische producten een doeltreffend middel te zijn om de uitvoer naar economisch of politiek risicovolle afzetgebieden te ontwikkelen of te bevorderen. Al bestaande exportstromen en de daaraan verbonden productie en werkgelegenheid in het exportland kunnen zo in crisisperiodes in stand gehouden worden. Bestaande handelscontacten kunnen worden voortgezet, wat bij een later economisch herstel in het betrokken land van belang is. Exportkredietgaranties kunnen de vraag naar voedsel vergroten en zo een positief effect op de prijs van het agrarische producten hebben. Het is echter van belang of deze vraagstijging het gevolg is van de lagere prijs veroorzaakt door het subsidie-element in de exportkredietgarantie of dat de extra vraag het gevolg is van een exogene vraagstijging. Dit laatste is het geval als exportkredieten een oplossing zijn voor liquiditeitsbeperkingen in ontwikkelingslanden. Hierdoor stijgt de wereldvraag naar producten en gaan de baten naar de betreffende exporteur, zonder dat dit ten koste gaat van de export van andere exporteurs. In werkelijkheid gaat echter slechts een zeer gering deel van de exportkredieten naar landen die te maken hebben met liquiditeits- of financieringsbeperkingen (OECD, 2000). Het argument dat exportkredietgaranties verleend worden om ontwikkelingslanden in gelegenheid te stellen voedsel te kopen om in hun voedselbehoefte te voorzien gaat dus slechts sporadisch op.

Een mogelijk risico van het instrument is dat transacties worden aangegaan met importeurs die niet betrouwbaar zijn. Dit is te ondervangen door de exporteur een deel van het risico te laten dragen. Het is moeilijk om inzicht te krijgen in de omvang van het verschijnsel 'dubieuze debiteuren'. Overigens gaat het niet alleen om de importerende bedrijven, maar ook om de betreffende landen. Deze kunnen in het kader van hun deviezenbeleid plotseling een verbod op betaling uitvaardigen. Importeurs kunnen ook 'gewend raken' aan de kredieten, wanneer zij zonder dat het strikt nodig is deze als voorwaarde voor de transactie stellen en (mede) hierop exporteurs selecteren.

Het totale effect van exportkredieten op internationale prijzen is moeilijk te meten. Volgens de OECD is dit effect waarschijnlijk gering (OECD, 2000). Modelberekeningen van de OECD wijzen uit dat exportkredietgaranties van de Verenigde Staten voor tarwe hebben geleid tot een prijsverlaging van circa 1% op de wereldmarkt en een prijsverhoging van 1% op de binnenlandse markt.

6.3.2 Budgettaire gevolgen

Wanneer de overheid zelf alleen krediet garandeert, dus zelf geen krediet verleent, bestaan de uitgaven aan exportkredietprogramma's uit twee soorten kosten: (1) de uitvoeringskosten; en (2) de kosten die verbonden zijn aan het niet betalen van geleverde goederen door importeurs. De eerstgenoemde uitgavencategorie kan betrekkelijk gering zijn wanneer er al een netwerk (bijv. ambassades of landbouwposten) is voor informatievoorziening en andere bijdragen aan de uitvoering van exportkredietprogramma's, zoals in de Verenigde Staten. Bovendien lopen dergelijke programma's meestal grotendeels via banken of commerciële kredietmaatschappijen, waardoor de uitvoeringskosten voor de overheid beperkt blijven.

De hoogte van de kosten die voortvloeien uit niet betaalde goederen of kredieten is in de meeste landen in het algemeen eveneens relatief beperkt (zie o.a. OECD, 2000). Gemiddeld bedraagt het percentage van uitstaande kredieten dat uiteindelijk door de overheid vergoed

dient te worden, de zogenaamde 'default-rate', minder dan 1% van de totale exportwaarde waarvoor kredietgaranties zijn verstrekt. Overigens zijn er in bepaalde situaties zoals de economische crises van de ex-Sovjet-Unie/Rusland/Oost-Europa en de Oost-Aziatische landen aanzienlijke bedragen niet invorderbaar gebleken. Voor de EU geldt dat in hoofdzaak voor niet-agrarische producten. Voor de VS en Australië, dat vooral naar het Verre Oosten exporteert, lagen de verliezen sterk in de agrarische sfeer. Australië heeft in het kader van de Azië crisis kredietplafonds ingesteld om de kosten te beheersen.

De budgettaire kosten van exportkredietprogramma's zijn in feite pas achteraf vast te stellen, terwijl bij exportrestituties het budgettaire beslag van week tot week kan worden gevolgd. De kosten kunnen hier per gegunde uitvoertransactie immers direct worden geregistreerd.

De kosten van toepassing van het instrument binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU hangen in grote mate af van de aansluiting bij bestaande organisaties op dit gebied en de kredietwaardigheid van de afnemers met wie men in zee gaat. Het 'landenbeleid' (uitsluiting van landen of plafonds instellen) van overheden is van groot belang voor een goede beheersing van de kosten. Dit zou voor de EU, meer dan nu het geval is, afstemming tussen de lidstaten vereisen. Vergeleken met de huidige EU-uitgaven voor exportondersteuning, hoofdzakelijk exportsubsidies, zijn de kosten in ieder geval gering.

6.3.3 *Uitvoerbaarheid*

Eventuele moeilijkheden bij de uitvoerbaarheid van exportkredietprogramma's hangen vooral samen met de goedkeuring van aangemelde transacties. Hiervoor moeten heldere criteria worden vastgesteld en dienen er instanties te zijn die de kredietwaardigheid van buitenlandse afnemers kunnen beoordelen. In het algemeen is bij de uitvoering hoogwaardige internationale financiële en bedrijfseconomische kennis vereist.

Wel kan bij de uitvoering aangesloten worden op de werkzaamheden van ambassades of landbouwposten en bestaande instellingen met ervaring op het gebied van exportkredieten (in Nederland de NCM en het internationaal georiënteerde Nederlandse bankwezen).

6.3.4 *Handelspolitieke acceptatie*

Er bestaat in OECD-verband al meer dan twintig jaar een 'arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits' dat in het algemeen goed functioneert. Agrarische producten zijn echter uitgezonderd van deze afspraken. In het Uruguay Ronde akkoord voor de landbouw, waarvan de implementatie in 1995 is begonnen, is afgesproken dat er in OECD-verband gewerkt zal worden aan internationale regels voor het gebruik van exportkredieten en exportverzekeringen in de landbouw. Onderhandelingen over een speciaal akkoord voor landbouwproducten hebben tot dusverre niet geleid tot een overeenkomst. In de praktijk betekent dit dat het instrument onbeperkt gehanteerd mag worden. Landen die zich er door benadeeld voelen, kunnen in WTO-verband een (panel)procedure aanspannen. Op grond hiervan kunnen eventueel nadere restricties dan wel een algemeen verbod gaan gelden.

De roep om een overeenkomst voor agrarische exportkredieten wordt evenwel steeds luider. Een aantal WTO-partners is van mening dat exportkredietprogramma's een behoorlijk verstoringseffect op de internationale handel hebben. De orde van grootte van dit verstoringseffect is echter onduidelijk. De OECD stelt dat exportkredieten inderdaad een verstoringseffect op de handel hebben, maar dat dit klein is vanwege het geringe aandeel van exportkredieten in

de totale handel (OECD, 2000). De uitvoer met exportkrediet betrof in 1998 zo'n 5,2% van de totale wereldhandel, en hiervan heeft een klein percentage volgens de OECD inderdaad een verstoringseffect.

Als lidstaten van de EU hun exportkredietprogramma's gaan uitbreiden of als dit instrument in EU-verband toegepast zou worden, kan men meer kritiek van handelspartners verwachten. Anderzijds zal de kritiek op het exportbeleid van de EU mogelijk geringer worden wanneer de EU haar exportsubsidies (-restituties) vervangt door exportkredietprogramma's.

6.3.5 Conclusie

Aan overheidsprogramma's voor exportkrediet kleven diverse voor- en nadelen. Met exportkrediet kan de export worden bevorderd, vooral bij economische of politieke crises. Ook kan met het instrument krediet worden verschaft aan ontwikkelingslanden met liquiditeitsproblemen. Nadelig is dat transacties met onverantwoorde risico's kunnen worden uitgelokt. Op de binnenlandse prijsvorming heeft toepassing van het instrument een bescheiden positief effect: bij vervanging van exportrestituties door exportkredieten zal het effect op de binnenlandse prijzen per saldo negatief zijn. Bij een gegeven infrastructuur zijn de uitvoeringskosten laag. Gemiddeld kunnen de budgettaire gevolgen bescheiden blijven, al kunnen ze sterk fluctueren en pas achteraf worden vastgesteld. De toepassing van het instrument is nog niet ingeperkt door WTO-discipline. Overigens is de EU er een groot voorstander van om dit wel te regelen, mede vanwege de verstoringseffecten op de export.

Als de EU zelf exportkredietprogramma's als een actief exportbevorderend instrument zou willen hanteren in plaats van de huidige exportrestituties, moeten er op EU-niveau voorzieningen worden getroffen, bijvoorbeeld analoog aan de huidige procedures van de Beheerscomités. Voor de afzonderlijke lidstaten liggen er dan uiteenlopende belangen bij de toepassing per product. De belangen voor Nederland, met bijvoorbeeld een aanzienlijke export van zuivel naar derde landen, kunnen strijdig zijn met die van Frankrijk, dat het mechanisme mogelijk overwegend voor graan zal willen benutten.

Voor- en nadelen van exportkredietprogramma's

	+	-
Doeltreffendheid	Vooraf geschikt bij economische en politieke crises	In het algemeen minder effectief dan exportrestituties
Budget	In beginsel laag	Uitgaven kunnen sterk fluctueren; pas achteraf duidelijk
Uitvoering	Relatief lage uitvoeringskosten	Infrastructuur nodig voor risicobeoordeling
Handelspolitiek	Nog niet ingeperkt door WTO	Concurrentieverstorend effect leidt tot kritiek handelspartners

Exportkredietprogramma's

6

6.3

Beoordeling

7. Slotbeschouwing

7.1 Algemeen

In dit rapport zijn vier soorten instrumenten onder de loupe genoemd als mogelijke alternatieven voor de bestaande inkomensondersteunende instrumenten van het EU-landbouwbeleid. Daarbij is de aandacht uitgegaan naar de doeltreffendheid van de instrumenten, de budgettaire gevolgen, de uitvoerbaarheid en de handelspolitieke acceptatie. In dit afsluitende hoofdstuk vergelijken we de geselecteerde instrumenten op de vier dimensies.

Bij de beoordeling van de toepassingsmogelijkheden in EU-verband is van belang dat er tussen de lidstaten (de huidige en zeker de toekomstige) grote verschillen zijn wat betreft de omstandigheden in de uitgangssituatie. Zo zijn er verschillen in mogelijkheden om calamiteiten op te vangen en om inkomensschommelingen tegen te gaan. Daarbij gaat het onder meer om verschillen in het fiscale en sociale beleid van de landen. Ook zijn er verschillen in de mogelijkheden om gebruik te maken van (agrarische) verzekeringen, termijnmarkten en het aangaan van contracten voor het leveren van de producten tegen een vooraf vastgestelde prijs of om aansluiting te vinden bij afzet- en verwerkingscoöperaties. Daarnaast kunnen producenten op hun eigen bedrijf risico's beperken door productdiversificatie, wat overigens op gespannen voet kan staan met het streven naar kostenverlaging door specialisatie.

7.2 Doeltreffendheid

Ontkoppelde toeslagen kunnen bij duidelijke voorwaarden een meerledige doelstelling hebben: behalve inkomen ook doelen op het gebied van milieu, landschap, natuur. De andere drie zijn meer exclusief gericht op inkomens- of marktdoelen.

Ontkoppelde toeslagen passen wellicht het meest als alternatief instrument voor de meer grondgebonden landbouw, waarop het EU-landbouwbeleid met de ('zware') marktordeningen van oudsher is geconcentreerd. De andere instrumenten zijn evenzeer toepasbaar voor de niet-grondgebonden sectoren (tuintbouw, intensieve veehouderij). Het beroep erop zal vanuit deze sectoren wellicht groot kunnen zijn vanwege de prijs- en inkomensrisico's. In de VS zijn de dierlijke sector en de tuintbouwsector uitgesloten van de inkomensvoelagen en het verzekeringsstelsel vanwege de potentieel zeer hoge kosten.

Het inkomensstabilisatiefonds op naam kan bijdragen aan de stabilisatie van een fluctuerend bedrijfsinkomen. Dit instrument gaat er van uit dat in jaren met goede resultaten middelen worden gereserveerd voor jaren met slechte resultaten. Voor bedrijven met een structureel laag inkomen biedt het geen oplossing. Dit is evenmin het geval als de prijzen van producten structureel dalen en achterblijven bij stijgende productiekosten. Om fondsvorming aantrekkelijk te maken is een forse financiële of fiscale stimulans nodig: een bezwaar hiertegen is dat de subsidies niet gericht zijn op de behoefte.

Verzekeringen kunnen passen in het risicomanagement van agrarische ondernemers. Bij de premievaststelling (en differentiatie) kan de kwaliteit van de bedrijfsvoering worden betrokken. Steun van de overheid aan risicoverzekeringen kan gezien worden als een instrument dat bijdraagt aan het oplossen van de eventuele financiële nood van ondernemers. De steun kan bijdragen aan het opvangen van slechte weersomstandigheden, eventueel ook van tegenvallers in

de markt. Een bezwaar tegen steun is dat particuliere initiatieven op dit gebied worden gedwarsboomd.

Exportkredieten zijn een instrument om in de internationale concurrentie de afzet in derde landen te behouden, dan wel te vergroten. De betekenis van exportkredieten voor het inkomen van de primaire producent is moeilijk vast te stellen; ze leveren slechts indirect en naar verwachting beperkte positieve (prijs)effecten op. Gegeven de inkomensonzekerheden en prijsfluctuaties op de landbouwmarkten kan waarschijnlijk niet worden volstaan met dit instrument.

7.3 Budgettaire gevolgen

Uit budgettair oogpunt zijn toeslagen een dure vorm van landbouwbeleid; dit geldt nu al in de EU voor granen en dergelijke. Bij toeslagen verloopt de inkomensoverheveling naar de agrarische sector geheel via het overheidsbudget. Dat de EU voor een aantal producten is overgegaan van prijssteun naar toeslagen, houdt verband met het feit dat de begrotingsgevolgen van onbeperkte prijsgaranties niet meer werden beheerst. Voor beide vormen van landbouwsteun geldt dat de omvang van de overheidsuitgaven maatschappelijke vragen oproept. Voor toeslagen waar milieu- of natuurdoelen aan zijn gekoppeld is het eenvoudiger draagvlak te vinden dan voor toeslagen die alleen prijsverlagingen compenseren. De landbouw levert daarvoor immers 'collectieve goederen' als tegenprestatie. Maar de behoefte aan dergelijke goederen is sterk regionaal gebonden: in veel Europese gebieden waar de landbouw al extensief en nauwelijks milieubelastend is zal de behoefte geringer zijn dan in intensieve landbouwgebieden die bovendien vaak gelegen zijn in regio's met een hoge bevolkingsdichtheid. Toeslagen in perifere landbouwregio's kunnen tegemoet komen aan de behoefte om het gebied bevolkt te houden. Als zij eenmaal zijn ingevoerd kunnen de toeslagen moeilijk worden beëindigd. De betrokken agrariërs verliezen dan de stimulans om de collectieve diensten op het terrein van milieu, landschap e.d. te leveren. Dit instrument kan dan ook blijvend, elk jaar, een fors beslag leggen op de begroting van de EU en eventueel de lidstaten rechtstreeks. Het budgettaire beroep van de andere instrumenten zal niet alleen gemiddeld aanzienlijk kleiner zijn; dit kan in sommige jaren zelfs (vrijwel) nihil zijn.

7.4 Uitvoerbaarheid

Voor de uitvoering van ontkoppelde toeslagen ligt er een uitgangspunt in de besluiten over Agenda 2000. Daarin is de mogelijkheid van cross compliance opgenomen. Sommige lidstaten doen er ervaring mee op en kunnen op basis daarvan de toepassing verbeteren en verbreden. De indruk is dat vooralsnog veel landen aarzelen. Het verlenen van toeslagen zonder aanvullende voorwaarden is immers veel eenvoudiger. De nationale overheid hoeft dan niet de confrontatie met de landbouw(organisaties) aan te gaan over de vaststelling van de voorwaarden, de controle op het nakomen ervan en het eventueel korten op de uit te keren bedragen. De dreigende administratieve lasten en bureaucratie kunnen hier dus een struikelblok vormen.

Veel risico's, vooral in de sfeer van uitzonderlijke weersomstandigheden (droogte, wateroverlast e.d.), zijn tot dusver in de Europese landen onverzekerd gebleven. De belangrijkste redenen zijn de verwachting dat de overheid in tijden van nood toch wel bijspringt en dat de verzekeraars geen mogelijkheid zien om voor de ondernemers betaalbare premies vast te stellen. De overheid staat dan voor de vraag of financieel de helpende hand moet worden toegestoken om de risico's wel verzekeraar te maken. Een andere belangrijke vraag is of de overheid een rol moet hebben bij het vaststellen van schade, de hoogte van uitkeringen, uitsluiting van boeren

die onverantwoorde risico's nemen ('moral hazard') en dergelijke. Het is een terrein waarop nog veel overleg en studie noodzakelijk lijkt. Afstemming tussen overheid en primaire producent is cruciaal. Er moeten heldere afspraken worden gemaakt, met verzekeraars als intermediaire partij. Door de landbouwbedrijven moeten vrij veel gegevens worden ingebracht. Dergelijk maatwerk kan mogelijk nog niet in alle EU-landen geleverd worden. Gesubsidieerde risicoverzekeringen lijken dan ook nog niet rijp te zijn om in de eerstkomende jaren op EU-schaal te worden toegepast.

Exportkredietprogramma's komen als enige van de vier instrumenten (administratief) niet in directe aanraking met de primaire producent. Dat komt overeen met de 'klassieke' instrumenten van het Europese landbouwbeleid (invoerbescherming, interventieaankopen, exportrestituties), waarmee de agrarische ondernemer ook niet direct in aanraking kwam. Wat betreft de uitvoering brengen deze programma's dan ook in beginsel de laagste kosten met zich mee; zij zouden in tegenstelling tot de andere ook vrij gemakkelijk vanuit Brussel kunnen worden uitgevoerd.

7.5 Handelspolitieke acceptatie

Nieuwe landbouwafspraken in WTO-verband over interne steun, markttoegang en exportsteun gericht op verdere liberalisering van de internationale agrarische handel, dwingen mogelijk tot aanpassing van het EU-landbouwbeleid. Vooralsnog zijn ontkoppelde inkomensvoelers geplaatst in de groene box en derhalve vrijgesteld van reductieverplichtingen. De handelspolitieke acceptatie van de andere instrumenten is niet verzekerd. Steun voor een inkomensstabilisatiefonds op naam valt onder de gele box en is in beginsel aan reductieverplichtingen onderworpen, hoewel het instrument nauwelijks invloed lijkt te hebben op de productie. Dat geldt ook voor subsidies aan risicoverzekeringen. De steun aan exportkredieten is eveneens omstreden. Er ontbreekt nog een internationaal aanvaarde discipline. Onlangs heeft juist de EU transparante afspraken op dit terrein bepleit.

7.6 Toekomst

Dit onderzoek van alternatieve instrumenten is gericht op de 'trade issues' die bij de landbouwonderhandelingen in WTO-verband aan de orde zullen komen. Voor de toekomst belangrijke thema's als 'consumer concerns', voedselveiligheid, welzijn dieren, arbeidsomstandigheden en dergelijke zijn in dit bestek buiten beschouwing gebleven. Dit geldt eveneens voor de mogelijkheden die producenten alleen of met elkaar hebben om inkomensvormende en -stabiliserende activiteiten te ontplooiën.

Het beschreven onderzoek behandelt de sterke en zwakke punten van beleidsinstrumenten die een alternatief kunnen zijn voor of aanvulling op de huidige instrumenten van het EU-landbouwbeleid. Het onderzoek geeft geen pasklaar antwoord op de vraag of de EU uit de behandelde instrumenten zou moeten kiezen en zo ja, in welke mate de EU ze in de toekomst zou moeten gaan hanteren. Dergelijke adviezen zouden vooruitlopen op afwegingen die in de komende jaren gemaakt moeten worden door de Europese Commissie en de Europese landbouwministers. Deze afwegingen hangen mede af van de afspraken over de uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen en vervolgaafspraken in WTO-verband.

De studie wijst uit dat de geanalyseerde beleidsinstrumenten van betekenis kunnen zijn voor het bereiken van uiteenlopende doelen. In die zin kunnen ze een nuttige aanvulling vormen. Maar in het algemeen vormen de instrumenten, althans zoals ze in de VS en Canada zijn toegepast, niet een eenvoudig en volwaardig alternatief voor het bestaande EU-landbouwbeleid. Nader onderzoek zou gericht kunnen worden op mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde nadelen.

De stelling kan worden verdedigd dat marktpartijen ook zonder overheidsbemoeienis tot aanvaardbare oplossingen kunnen komen. Een dergelijke lijn, die gestalte kan krijgen door een geleidelijke reductie van de bestaande (gekoppelde) toeslagen, past bij een verdergaande liberalisatie van het landbouwbeleid.

Mede naar aanleiding van de recente ontwikkelingen en ervaringen van de VS, die de in 1996 afgesproken liberalisatie van de akkerbouwprogramma's feitelijk hebben zien mislukken, is overigens enige scepsis op zijn plaats bij het vertrouwen op de goede afloop van een vrije marktwerking. Vanwege de geringe prijselasticiteiten van vraag en aanbod worden agrarische markten gekenmerkt door een grote instabiliteit van de prijzen. Nog zorgwekkender is dat de mogelijke groei van de agrarische productiecapaciteit weinig gevoelig is voor een daling van de relatieve prijs van landbouwproducten. Dan dreigt een verdere onderbeloning van productiefactoren in vooral de grondgebonden agrarische sectoren. Om het ontwikkelingsproces van de agrarische sector in maatschappelijk gewenste banen te leiden, kunnen - ter begeleiding van de vrije concurrentie - markt- en prijsbeleid en zeker ook structuurbeleid niet worden gemist. Voor de instrumenten die in dit rapport zijn beschouwd zou, mits nader toegesneden op de omstandigheden in de EU, een aanvullende rol weggelegd kunnen zijn.

Buitenlandse informanten

Verenigde Staten van Amerika

House Committee on Agriculture (van het US Congress):

- William (Bill) O' Conner (Majority Staff Director)
- Ms. Lynn Gallagher

Congressional Research Service (CRS),

- Jasper Womach
- Jean Yavis Jones
- Remy Jurenas
- Geoffrey Becker

USDA, Deputy Chief Economist,

- Joe Glauber

Senate Committee on Agriculture (US Congress)

- Keith Luse (Majority Staff Director)
- Christopher Salisbury

USDA, Risk Management Agency:

- Michael Hand (Director)

Commission on 21st Century Production Agriculture:

- Mechel Paggi (Director)

Economic Research Service (ERS):

- Joy Harwood
- C.E. Young

USDA, Foreign Agriculture Service (FAS):

- Ira Branson
- Gary Mayer
- Martha Keplinger

National Farmers Union (NFU):

- Jim Miller

American Farm Bureau Federation (AFBF):

- Mary-Kay Thatcher
- Alex Jackson
- Tim Kansler

Canada

Agriculture and Agri-Food Canada (policy branch):

- Bill Schissell
- Terry Pender
- Jack Gellner

Canadian Federation of Agriculture (CFA):

- Benoit Basillais

Frankrijk

Ministerie van Landbouw en Visserij, directie Financiën:

- Denis Hairy (Onderdirecteur evaluatie, vooruitzichten en studies)
- Alain Blogowski (hoofd van het bureau analyse en vooruitzichten)

Duitsland

Ministerie van Voedselvoorziening, Landbouw en Bosbouw (BML of BELF)

- Heiner Thofern (referatsleiter Internationale handelsaangelegenheden)
- Helmut Altpeter (hoofd afdeling betrekkingen met niet-Europese industrielanden)
- H.J. Baetza (referatsleiter Dierenaangelegenheden)
- Wolfgang Brandhoff (regierungsdirektor)
- Rainer Giessuebel (marktaangelegenheden Agrarpolitik)

Verenigd Koninkrijk

Ministry of Agriculture Food and Fisheries (MAFF), International Division:

- Nigel Atkinson (Head of Economics)
- Jonathan Dennis (Economic Adviser)

Spanje

ENESA:

- Fernando J. Burgaz

België

Ministerie van Middenstand en Landbouw:

- Jose Renard (Hoofd Coördinatie en concertatie Landbouwbeleid)
- Hubert Hernalsteen, medewerker van deze dienst
- Ludwig Lauwers (Centrum voor Landbouweconomie)



Literatuur

Hoofdstukken 1 en 2 - Inleiding en Waarom eigenlijk hervorming?

Hoogh, J. de, en H.J. Silvis (red.), *EU-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Wageningen, Wageningen Pers, 1998.

LNV, Voedsel en Groen, *Het Nederlandse agro-foodcomplex in perspectief*, Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000.

Rijswick, C.W.J. van, en H.J. Silvis, *Alternative instruments for agricultural support: a survey of measures applied by competitors of the EU*, The Hague, LEI-report, 2000.

Hoofdstuk 3 - Ontkoppelde toeslagen

Claassen, R., 'Environmental payments to farmers: issues of program design' in *Agricultural Outlook* June-July, 2000.

Meester, G., *Prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw in de EG: alternatieven en hun effecten*, Rapport 1.16, Landbouw-Economisch Instituut, 1979.

OECD, *Decoupling: a conceptual overview*, Parijs, COM/AGR/APM/TD/WP(2000)14/REV1, 2000a.

OECD, *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2000*, PSE tables and supporting materials, 2000b.

OECD, *Agricultural policy reform: new approaches, the role of direct income payments*, 1994.

Young, C.E. and P.C. Westcott, 'How decoupled is US agricultural support for major crops' in *American Journal for Agricultural Economics* 82, 2000.

Hoofdstuk 4 - Inkomensstabilisatiefonds op naam

Agriculture and Agri-Food Canada, diverse documenten, <http://www.agr.ca>.

Lorimer, B., Risk management and safety net program survey, Angus Reid Group, 2000.

Pikor, G. and B. Schissel, *Canada's agricultural safety net system*, slide presentation, Agriculture and Agri-Food Canada, 2000.

Romain, R. and P. Calkins, 'Pressures to reform agricultural safety net programs: a Québec perspective', in *Canadian Journal of Agricultural Economics* 44: 375-383, 1997.

Richardson, T., *Canadian agricultural safety nets performance 1998, 1999*, Paper presented at the Workshop on income risk management, OECD, Paris, 2000.

Rude, J., *An examination of nearly green programs: case studies for Canada, the United States and the European Union*, AAFC Canada, Ottawa, 2000.

Spriggs, J. and T. Nelson, 'Effects of enhancing NISA on income stabilisation and support', in *Canadian Journal of Agricultural Economics* 45, 1997.

Hoofdstuk 5 - Risicoverzekeringen

Agriculture and Agri-Food Canada, diverse documenten.

Burgaz, F.J., *Gestion des risques en de matiere de revenus*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentation, Madrid, 2000.

Burgaz, F.J., *Risk Management and Agricultural insurance*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentation, Madrid, 2000.

Chite, R.M., *Federal crop insurance: issues in the 106th Congress*, CRS issue brief, updated August 16, 2000.

COPA/COGECA, diverse ongepubliceerde documenten.

Dijk, J., Mulder, M., Boers, G.J. en V.C. Bouwman, *Risico-afdekkingsstelsels voor de land- en tuinbouw*, Den Haag, LEI-DLO, 1995.

Goodwin, B.K., and V.H. Smith, *The economics of crop insurance and disaster aid*, AEI Press, Washington DC, 1995.

Hardaker, J.B., Huirne, R.B.M. en J.R. Anderson, *Coping with risk in agriculture*, CAB International, Wallingford, 1997.

Harwood, J., Heifner, R., Coble, K., Perry, J. and A. Somwaru, *Managing Risk in Farming: concepts, research, and analysis*, Economic Research Service, USDA, 1999.

Harwood, J., Dismukes, R., Vandever, M. and R. Heifner, *From risk-pooling to safety nets: crops and revenue insurance in the United States*, workshop income risk management, 15-16 May, OECD, Paris, 2000.

Lorimer, B., *Risk management and safety net program survey*, Agriculture and Agri-Food Canada, 2000.

Meuwissen, M.P.M., *Insurance as a risk management tool for European agriculture*, PhD-thesis Wageningen University, 2000.

Meuwissen, M.P.M., Huirne, R.B.M. en J.B. Hardaker, *Income insurance in European agriculture*, European Commission, 1999.

OECD, *Approaches to income risk management in OECD countries*, paper submitted for information at the OECD workshop on income risk management, 15-16 May, Paris, 2000.

Risk Management Agency (RMA) of the United States Department of Agriculture (USDA), diverse documenten.

Skees, J.R., *Agricultural insurance programs: challenges and lessons learned*, workshop on income risk management, 15-16 May, OECD, Paris, 2000.

Young, C.E. and P.C. Westcott, 'How decoupled is US agricultural support for major crops?' in *American Journal for Agricultural Economics*, August, 2000.

Hoofdstuk 6 - Exportkredietprogramma's

OECD, *An analysis of officially supported export credits in agriculture*, COM/AGR/TD/WP(2000)91, Paris, 2000.

USDA, *www.fas.usda.gov*, 2000.

NCM, *www.ncm.nl*

Hoofdstuk 7 - Slotbeschouwing

Hoogh, J. de, 'Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?' in J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EU-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Wageningen Pers, 1998.

Meester, G. en J. de Veer, 'Toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid' in J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EU-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Wageningen Pers 1998.

