

# Plantgezondheidsfonds voor glastuinbouw

## ***Inleiding***

EL&I wil met haar fyto-sanitair beleid voorkomen dat gereguleerde ziekten en plagen zich verspreiden via agrarische productstromen. Standaard gelden er fyto-sanitaire maatregelen, die betrekking hebben op het voorkomen van een besmetting. Tevens gelden er curatieve maatregelen na een vondst. Vondsten van zogenaamde Quarantaine-organismen (Q-organismen, zoals vermeld op de Q-lijst fytorichtlijn) kunnen daardoor resulteren in een ruiming van besmette partijen op meerdere bedrijven. De kosten als gevolg van een vondst kunnen fors oplopen.

Ondanks het nemen van preventieve maatregelen en goede controleafspraken in de keten, is het mogelijk dat er een uitbraak van een dergelijk Q-organisme plaatsvindt. Het risico op de introductie van een Q-organisme neemt steeds meer toe, door onder meer schaalvergroting, verregaande specialisatie en klimaatsverandering. Ook de toename van de handelsbewegingen in aantal, maar zeker ook in bestemmingen en herkomsten, dragen bij aan de toename van dit risico. Verder is het –door nieuwe technologieën- mogelijk al heel geringe aantastingen aan te tonen. Hierdoor is de keten nog kwetsbaarder geworden voor afkeuring in het buitenland. Buiten de eigen keten kunnen Q-organismen ook in openbaar groen voorkomen. Een uitbraak in de groene ruimte kan ook grote gevolgen hebben voor diverse teelten in Nederland. Gewassen die in de open lucht worden geteeld, kunnen daardoor te maken krijgen met (forse) exportbeperkingen.

In het belang van het beperken van de schade voor de handelsketen en de sector, is een vroegtijdige melding van het voorkomen van een schadelijk organisme noodzakelijk. Een financieel vangnet voor het getroffen bedrijf kan ervoor zorgen dat het snel een melding doet, en dat zo de uitbraak beperkt blijft en snel kan worden bestreden. Daarnaast stimuleert het ondernemers tot het nemen van risicobeperkende maatregelen. Zeker als in de reglementen wordt opgenomen dat eventuele gevolgen van een eerste schademelding financieel vergoed wordt.

## ***Vergoeding van schade***

Zowel de overheid (groene ruimte) als het bedrijfsleven (imago/bedreiging van de teelt/handel) zien dan ook de noodzaak van een goede compensatieregeling voor schade als gevolg van fyto-sanitaire problemen. Door zowel EL&I als LTO wordt -naar analogie van het fonds voor diergezondheid- gepleit voor een plantgezondheidsfonds. Ook bij de evaluatie van de Europese fytorichtlijn is dit een van de aanbevelingen die gedaan zijn aan de Europese Commissie. Dit alles voor zowel producenten en veredelaars/plantenkwekers als handelaars (import/export) en mogelijk zelfs landschapsbeheerders. In de notitie over de toekomstagenda van het fyto-sanitair beleid is dit als volgt omschreven:

*“Totstandkoming en instandhouding van een vorm van risicoafdekking is een gezamenlijke inspanning van alle ketenpartijen, sectoren, terreinbeheerders en overheid. Dit kan via een verzekering of fonds geregeld worden. De voorwaarden verbonden aan een dergelijke verzekering of fonds zijn van essentieel belang voor de continuïteit van een fyto-sanitair garantiestelsel en het stimuleren van het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid door het bedrijfsleven”.*

### ***Ontwikkelingen en bestaande initiatieven in de sectoren***

Binnen het Productschap Tuinbouw (PT) bestaat reeds een verordening in de bloembollensector voor de bestrijding *Ditylenchus dipsaci* (stengelaal) in tulp. In de akkerbouwsector bestaat de mogelijkheid om de fytosanitaire risico's van bruin-/ringrot en PSTVd in de teelt van aardappelen op te vangen via een verzekering (Potatopol). De mogelijkheden van een plantgezondheidsfonds binnen de boomkwekerijsector zijn recentelijk onderzocht. In Nederland zijn eerder meerdere pogingen geweest om tot een vrijwillige verzekering te komen tegen fytosanitaire risico's, maar -met uitzondering van Potatopol- zijn deze in het verleden nooit succesvol geweest. Ondanks subsidiëring door de overheid was het draagvlak daarvoor te klein.

Ook voor de Brede Weersverzekering zijn de aanmeldingen geringer dan van tevoren was voorzien. Dit heeft onder meer te maken met de premielast, de hoge drempel voor een schadeuitkering en met risicoperceptie van de ondernemer.

### ***Mogelijkheden plantgezondheidsfonds glastuinbouw***

In de glastuinbouw hebben LTO Nederland, Productschap Tuinbouw, LTO Groeiservice een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om een plantgezondheidsfonds op te richten voor tomaten en kuitplanten. Het LEI heeft hiervoor een risico-inventarisatie opgesteld, als handvat voor het vaststellen van de risicopremie van een verzekering / fonds. Hierin zijn de kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen van de introductie en verspreiding van Q-organismen in tomaten en kuitplanten in kaart gebracht.

Verder zijn er hygiëneprotocollen ontwikkeld, waarin algemene maatregelen zijn beschreven die zoveel mogelijk moeten voorkomen dat er plantenziekten optreden.

In dit document worden de mogelijkheden en keuzes beschreven van een plantgezondheidsfonds voor tomaten en kuitplanten.

### ***Waarom Fonds en geen verzekering?***

De keuze voor een verzekering of een schadefonds wordt bepaald door de mogelijkheden om het risico te beperken door de verantwoordelijke ondernemers. Is dat aanwezig, dan ligt een verzekering voor de hand. Bij het ontbreken van zulke mogelijkheden is een schadefonds logischer. Het LEI trekt de conclusie dat ondernemers in de tomatenketen en kuitplantketen met beide te maken hebben en dat dat opgelost kan worden door een schadefonds. Om de prikkelwerking te bevorderen zou de afdracht bepaald kunnen worden door enerzijds het totaalrisico dat de ondernemers in een bepaalde sector lopen (objectief gemeten d.m.v. keuringen) en anderzijds de deelname aan een keurmerk of certificaat.

Verdere overwegingen zijn dat er voldoende massa moet zijn om een goede dekking te bereiken. Door een schadefonds verplicht te stellen wordt dit bereikt. Een (vrijwillige) verzekering is te afhankelijk van voldoende deelname. Pogingen om tot een vrijwillige verzekering te komen, zijn in het verleden nooit succesvol geweest.

Een verplicht fonds biedt naar de mening van de glastuinbouwsector de meeste aanknopingspunten, mits uit draagvlakonderzoek blijkt dat hiervoor voldoende belangstelling is. Ervaringen uit de dierziektenbestrijding, maar ook in de bloembollensector laten zien dat een verplicht fonds een begaanbare weg is.

## **Het plantgezondheidsfonds**

### *Doel*

Het doel van het fonds is uitkeringsregelingen te (laten) ontwikkelen en beheren voor ondernemers, die als gevolg van Q-organismen in hun gewasteelt(en) grote (financiële) schade kunnen ondervinden.

### *Taken plantgezondheidsfonds*

De taken van het plantgezondheidsfonds zijn o.a.:

- Het (laten) ontwikkelen van regelingen, waarin beschreven is waarover een schadevergoeding wordt uitgekeerd (o.a. gewas, Q-organisme, welk soort kosten), onder welke voorwaarden dit gebeurt (hygiëneprotocol, administratieve eisen), tot welk bedrag, eigen risico; bezwaar en beroep
- Beheer van regelingen
- Uitkering van gelden indien van toepassing
- Het aanvragen en innen van financiering voor de verschillende regelingen bij bedrijfsleven, productschappen en overheid.

### *Betrokkenheid PT bij plantgezondheidsfonds*

Het plantgezondheidsfonds is een fonds waarin het Productschap Tuinbouw deelneemt en betrokken is in de uitvoering. Dit heeft voordelen, omdat het PT onder toezicht van de SER staat, zodat toezicht is geborgd op de besteding van gelden. Een PT-verordening voor de oprichting van het fonds is vastgesteld op 25 januari 2012.

## **Financiering**

### *Premies*

Voor het draagvlak onder de ondernemers voor een op te richten schadefonds is de hoogte van de premie een cruciale factor. Tomatentelers hebben aangegeven een premie van € 500 – 1000 per ha per jaar acceptabel te vinden, afhankelijk van de uitkeringsvoorwaarden. In de risico-inventarisatie van het LEI zijn de gevolgen van de introductie en verspreiding van 2 soorten Q-organismen in tomaten en kuitplanten in kaart gebracht, waaronder het gemiddeld jaarlijks uit te keren schadebedrag en de spreiding. Voor de tomatenketen berekenen ze (gebaseerd op ervaringen uit het verleden) de gemiddelde jaarlijkse schade op 2,5 miljoen euro, voor de 2 onderzochte organismen. Uitgaande van een totale oppervlakte van 1700 ha (CBS 2011) zou dat neerkomen op een gemiddeld verwachte bijdrage per jaar van ca. € 1400,-.

De berekeningen dienen nog opgeschaald te worden, zodat een fonds dekking biedt voor de verschillende Q-organismen in de verschillende ketens. De gemiddeld verwachte bijdrage per jaar zal dus nog hoger worden. Bovendien blijft het een inschatting, met de mogelijkheid dat de schade in sommige jaren fors oploopt.

### *Ondersteuning overheid / mogelijkheden Europese bijdrage / GLB-gelden*

LTO Nederland heeft de voorkeur voor een opzet van een plantgezondheidsfonds, gelijkwaardig aan het Diergezondheidsfonds. In het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn er mogelijkheden voor het gebruik van

Europese middelen bij schade door plantenziekten. De voorwaarden die gesteld worden aan het gebruik van deze GLB-gelden beperken (op dit ogenblik) echter de vorm een plantgezondheidsfonds zoals LTO Nederland deze voorstaat (met gebruik van deze middelen).

Concreet gaat het om het volgende: het plantgezondheidsfonds wil werken met een zeer beperkte jaarlijkse basisheffing en een heffing achteraf op basis van de schadelast die in een jaar wordt vastgesteld. In jaren zonder schadelast, zal er geen naheffing zijn en is ondersteuning in principe niet nodig. Onduidelijk is of GLB ruimte biedt voor een variabele ondersteuning waarvan de hoogte achteraf bepaald wordt. Bij een vaste jaarlijkse ondersteuning is niet duidelijk of de niet voor schade-uitkering benutte gelden behouden kunnen worden voor het plantgezondheidsfonds, of dat zij weer vervallen aan de algemene middelen van de EU. Dat laatste zou onwenselijk zijn. Tenslotte is er -vanwege het gewenste verplichte karakter van het plantgezondheidsfonds- twijfel over de mogelijkheid voor ondersteuning vanuit de van toepassing zijnde GLB-artikelen. Alternatieve inrichtingsvormen van een fonds -waarbij deze Europese subsidiemogelijkheid kansrijker is- leiden mogelijk tot een suboptimaal product(fonds) en daarmee tot een ernstig afbreukrisico.

De beperkingen aan de inzet van de GLB-gelden zijn samengevat:

- Gereserveerde gelden die in een jaar niet benut worden, komen niet ten goede aan de primaire sector, maar vloeien terug naar de EU.
- Opsparen over meerdere jaren van EU-gelden t.b.v. een schaderegeling na een uitbraak van Q-organismen, is niet mogelijk.
- Verplicht karakter van een fonds via een productschap.

De inzet van LTO is om deze beperkingen weg te nemen in het nieuwe GLB. Uitgezocht zou moeten worden of een plantgezondheidsfonds ingebed kan worden in een vergelijkbare structuur en organisatie als het diergezondheidsfonds, waarbij er bindende afspraken zijn gemaakt tussen overheid en bedrijfsleven.

#### *Mogelijke financieringsmodellen*

Voor het financieringsmodel is het belangrijk of de telers geheel zelf verantwoordelijk zijn, of dat de overheid ook voor een deel bijdraagt in een fonds. Een overheidsbijdrage is wel te verwachten, gezien het belang om ziekten niet Nederland binnen te laten komen en om telers te stimuleren om mee te doen.

Indien de overheid bijdraagt, kan de verdeling tussen telers en overheid op verschillende manieren: op basis van gelijke inleg; of de telers vullen zelf het fonds, maar boven een bepaald bedrag vult de overheid aan.

Daarnaast is het belangrijk te bepalen of een fonds van te voren wordt gevuld, of dat achteraf geld wordt geïnd. Een combinatie is ook mogelijk: een gedeelte van de bijdrage wordt vooraf in het fonds gestort. Indien bij uitkering de fondsgelden uitgeput raken, zal ook in de daaropvolgende jaren extra geïnd worden.

Een bankgarantie zal nodig zijn als alleen achteraf geld geïnd zal worden. Deze kan afgegeven worden door de overheid. Hiermee kan snel worden overgegaan tot uitkering aan de getroffen ondernemers. Het bedrag waarvoor de overheid garant heeft gestaan, wordt in de daaropvolgende jaren teruggestort.

Verder zullen er kosten zijn voor de instandhouding van het fonds. Deze zullen jaarlijks bij de deelnemers worden geïnd.

Het totaal uit te keren bedrag uit het fonds zal zijn gemaximeerd. Het bedrag kan nooit groter zijn dan de aanwezige reserves. De bijdrage van de telers -vooraf of achteraf- zal nooit meer zijn dan het afgesproken bedrag per hectare of deel van de omzet.

In het geval van grote schade in de sector is het mogelijk dat telers niet alle kosten vergoed kunnen krijgen. Dan zal er een verdeling naar rato moeten plaatsvinden. Indien de fondsgelden meerdere jaren achtereen zijn uitgeput, zal een verdeling nader onderzocht moeten worden.

### **Uitgangspunten Plantgezondheidsfonds**

- Deelname aan het fonds is collectief en verplicht
- Fonds wordt per keten ingesteld. Voorkeur voor brede gewasgroepen.
- Deelname is mogelijk voor alle schakels in de keten
- Premies worden gedifferentieerd naar het risico dat ondernemer loopt (welke schakel in de keten; mogelijkheid sturing door hygiënemaatregelen; geïsoleerde of geconcentreerde regio; gewasgroep).
- Het fonds keert uit bij schade veroorzaakt door maatregelen die door de NVWA zijn opgelegd. Deze maatregelen moeten een gevolg zijn van: een aantasting door quarantaineorganismen in de gewassen of een verdenking van een aantasting door quarantaine-organismen in de gewassen.
- Er dient sprake te zijn van een eigen risico. Het LEI adviseert een eigen risico van 10-20%, in verband met de meldingsbereidheid van de ondernemers.
- de voorwaarde wordt gesteld dat de schade wordt vastgesteld door een onafhankelijke schade-expert.
- er wordt niet uitgekeerd voor zover de ondernemer een tegemoetkoming in de schade ontvangt die ertoe leidt dat hij meer compensatie ontvangt dan hij schade heeft geleden
- slechts één keer tot uitkering wordt gekomen voor een en dezelfde gebeurtenis bij dezelfde teelt
- het fonds biedt geen dekking voor genomen bereddings- en preventiemaatregelen
- Bedrijven die door premiedifferentiatie relatief weinig premie betalen moeten ook gestimuleerd worden om netjes te werken.
- Verplichte preventiemaatregelen (hygiëneprotocolen) gelden voor hele (deel)sector indien dat invloed heeft op de gemiddelde verwachte schade (zie ook bijlage 1). Of: lagere premie indien voldaan aan preventiemaatregelen.
- Controle op preventiemaatregelen vindt gezamenlijk plaats met controle van bestaande certificeringssystemen (MPS, GlobalGAP)
- Uitkeringen uit het fonds worden gemeld in Brussel in verband met de Europese regels over staatssteun.

### **Overwegingen**

- Bij schades in opeenvolgende jaren en omslag over meerdere jaren kan premielast oplopen.
- Bij een verplichte aansluiting fonds is er geen antiselectie en daardoor een lagere premie.
- Overheidscontrole op free riders en cowboys blijft noodzakelijk.

### **Zaken die nog uitgewerkt dienen te worden indien met een fonds gestart zal worden**

- Hoogte eigen risico

- Financieringsmodel
- De verdeling tussen telers en overheid
- Hoogte premies (LEI risicoanalyse uitbreiden naar alle Q-organismen voor betreffende keten?)
- Premie per ha, per gewassoort of over omzet?
- Afbakening: gewassen, schades, schakels in de keten, ...

## Hygiëneprotocollen

Door Groen Agrocontrol zijn per keten hygiëneprotocollen opgesteld, waarin algemene maatregelen zijn beschreven die zoveel mogelijk moeten voorkomen dat er plantenziekten optreden. Het volgen van de hygiëneprotocollen zal de risico's op een uitbraak verlagen. Bovendien zal het sectorbreed implementeren van protocollen bijdragen aan het positieve imago van de tuinbouwsector.

Opmerkingen vanuit de tomatenkwekers is dat het uitvoeren van de maatregelen (bijvoorbeeld insectengaas) hoge kosten met zich mee zal brengen. De kosten moeten opwegen tegen het lagere risico dat gelopen worden. Daarnaast is het moeilijk te controleren of een ondernemer het protocol heeft nageleefd. Eventueel kunnen controles tezamen met de controles voor GlobalGAP plaatsvinden. Of is het aan de ondernemer –bij schade- om aan te tonen dat hij volgens de protocollen heeft gewerkt, omdat hij anders een lagere schadevergoeding krijgt.

Verder blijkt uit het LEI-rapport dat in de tomatenketen – voor de 2 onderzochte Q-organismen- het verschil in risico gering is bij wel of niet volgen van de hygiënevoorwaarden. In de kuitplantenketen zijn de verschillen wel groot.

Voorgaande dient meegenomen te worden in de overweging om hygiëneprotocollen verplicht op te leggen.

**Rapport LEI**

Het LEI heeft een risico-inventarisatie opgesteld, als handvat voor het vaststellen van de risicopremie van een verzekering / fonds. Hierin hebben ze de kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen van de introductie en verspreiding van Q-organismen in tomaten en kuitplanten in kaart gebracht, waaronder het gemiddeld jaarlijks uit te keren schadebedrag en de spreiding. Het onderzoek heeft zich beperkt tot 2 Q-organismen per keten. De berekeningen dienen nog opgeschaald te worden, zodat een fonds dekking biedt voor de verschillende Q-organismen in de verschillende ketens. Kwantificering van de risicopremie is specifiek voor iedere combinatie van Q-organismen en keten / schakel.

In de studie is de hele keten gevolgd. Potentiële verzekerden / deelnemers aan een fonds zijn de bedrijven in de verschillende schakels. Met behulp van de ketenbenadering kan de schadelast geschat worden in de verschillende schakels. Tevens wordt hiermee inzicht gekregen in de rol van de verschillende schakels in de verspreiding van de Q-organismen in verband met de verantwoordelijkheid en wellicht aansprakelijkheid.

Er zijn verschillende scenario's doorgerekend (zie bijlage 3 voor de cijfers):

- hygiënemaatregelen standaard of hoog (waarbij elk bedrijf in de keten voldoet aan het hygiëneprotocol dat voor de betreffende keten is ingesteld).
- regio: geïsoleerd (weinig 'vatbare' bedrijven) of geconcentreerd

*(mogelijke) schade per schakel:*

- vernietiging besmette partijen
- waardevermindering indien product met lagere waarde in andere schakel wordt afgezet (bijv. industriële verwerking)
- omringende partijen, percelen of bedrijven die niet zelf besmet (hoeven te) zijn, maar wel vernietigd worden (volume en waarde van het product).

Standaard gelden fytosanitaire maatregelen die betrekking hebben op het voorkomen van een besmetting. Tevens gelden curatieve maatregelen na een vondst. De fytosanitaire maatregelen verlagen de schadeomvang en dus ook de risicopremie.

*(belangrijkste) conclusies LEI*

- De verschillende schakels in de keten lopen verschillende risico's. Bij tomaten lopen de Plantenopkweek- en Tomatenproductiebedrijven het grootste risico. Bij kuitplanten (PSTVd) de Extra vermeerdering en Eindproductie, en bij Thrips in kuitplanten de Eindproductie en Handel.
- Er zijn ook grote verschillen tussen soort Q-organismen en de schade ervan.
- voor kuitplanten is het verschil tussen het 'Best case scenario' (hygiënemaatregelen optimaal uitgevoerd en een 'dunbevolkte' regio) en het 'Worse case scenario' groot. Voor de tomatenketen (combi Clavibacter en Tomatengeelkrulbladvirus) is het verschil veel geringer.
- waar de verschillen tussen de scenario's groot zijn, is premiedifferentiatie gewenst om de premie in overeenstemming te laten zijn met het risico.
- premieverplichtingen over meerdere jaren verdelen, zodat de kans op hoge risicopremies in enig jaar afneemt. De gemiddelde risicopremies blijven uiteraard gelijk.
- de berekeningen dienen nog opgeschaald te worden, zodat een fonds dekking biedt voor de verschillende Q-organismen in verschillende ketens.
- voorkeur verzekering of fonds hangt af van financieringsprincipe:



- “de vervuiler betaalt” – de besmetting is te herleiden tot de veroorzaker, in veel gevallen de importerende partij. Dit geeft een sterkere prikkelwerking om schade te voorkomen dan het profijtbeginsel. De veroorzaker zal zijn best doen besmetting te voorkomen. Hij kan zich evt. verzekeren, maar dan moeten weinig bedrijven de premie opbrengen.
- “profijtbeginsel” - de oprichting van een schadefonds gaat in principe samen met de financiering volgens het profijtbeginsel. Wel kan de heffing waarmee het fonds gevuld wordt, gebaseerd zijn op het objectieve risico. Daarmee wordt de prikkelwerking van het schadefonds vergroot.
- Een eventueel op te richten verzekering zal enerzijds voldoende deelnemers moeten hebben en anderzijds moeten differentiëren op basis van het objectieve risico dat deelnemers lopen. Dit risico hangt sterk af van het product dat geteeld of verhandeld wordt en de herkomst van het (uitgangs) materiaal.