



SAMENVATTING

Samenvatting

Adviesaanvraag

In het coalitieakkoord heeft het kabinet aangegeven zich er bij de 'health check' in 2008/2009 voor in te zetten om de huidige Europese inkomstenstoelagen in de landbouw in de toekomst meer te koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden, zoals voedselveiligheid en voedselzekerheid, het in stand houden van het landschap en de zorg voor milieu en dierenwelzijn. Deze inzet sluit goed aan bij het pleidooi van de SER om de 'health check' van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) te richten op de omzetting, na 2013, van de huidige bedrijfstoelagen in betalingen die meer expliciet gekoppeld zijn aan bepaalde maatschappelijke doelen (SER-advies *Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid* (2006)).

Naar aanleiding van dit voornemen heeft minister Verburg de SER in september 2007 advies gevraagd over de 'Waarden van de landbouw'. In de adviesaanvraag staan de volgende drie vragen centraal:

- Wat zijn volgens de SER de belangrijkste publieke diensten die de landbouw levert naast voedsel?
- Is er bij publieke diensten sprake van marktfalen en welke andere mogelijkheden zijn er om die diensten te vervullen?
- Welke mogelijkheden ziet u om deze publieke waarde te koppelen aan steunbetalingen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)?

Het Europese landbouwbeleid

De in 2003 ingezette hervorming van het GLB heeft de inkomstenstoelagen gebundeld in een integrale toeslag per bedrijf, die (grotendeels) van de agrarische productie ontkoppeld is. Deze inkomstenstoelag wordt afhankelijk gesteld van de naleving van bestaande wettelijke voorschriften en andere regels omtrent landbouw en milieu (de zogenoemde *cross compliance*).

In het kader van de 'health check' van het GLB heeft de Europese Commissie onlangs nieuwe voorstellen gedaan voor volledige ontkoppeling van bedrijfstoelagen en het (verder) doorvoeren van regionalisering, vereenvoudiging van de *cross compliance*-voorwaarden en een boven- en ondergrens aan de bedrijfstoelagen. Zij wil een vangnetconstructie behouden voor noodsituaties, maar zonder gebruik te maken van gesubsidieerde afzet. De nieuwe uitdagingen op het gebied van klimaatbeheer, biobrandstoffen en waterbeheer wil men vooral aangaan door de mogelijkheden voor plattelandsbeleid (pijler twee) te versterken en door de *cross compliance*-voorwaarden aan te passen.

De raad ziet in de adviesaanvraag en de health check van het GLB aanleiding om zich uit te spreken voor een grondige vernieuwing van het Europees en nationaal te voeren land-

bouwbeleid. Die vernieuwing staat in dienst van een optimale bijdrage van de landbouw aan de maatschappelijke welvaart.

Waarden en diensten van de landbouw

De kern van de maatschappelijke waarde van de landbouw bestaat uit de producten waarmee menselijke behoeften kunnen worden bevredigd. Voedsel behoort tot de eerste levensbehoeften. Voedselzekerheid is daarom een belangrijke, in de Europese ruimte te verwezenlijken waarde. Een toenemende diversiteit van het aanbod van voedsel beantwoordt aan de koopkrachtige vraag van consumenten en is daarnaast relevant voor de volksgezondheid.

De primaire landbouw maakt deel uit van een breder agrocomplex van verwerking en toeleveranciers dat werkgelegenheid en inkomen verschaft aan een behoorlijk deel van de bevolking. In delen van Europa wordt de ontwikkeling van het platteland nog sterk door de agrarische sector bepaald; in ons land is dat veel minder het geval. Wel blijft de (grondgebonden) landbouw gezichtsbepalend voor de inrichting van het buitengebied.

De Nederlandse landbouw en het GLB

De toegevoegde waarde van de primaire landbouwproductie bedroeg in 2005 € 7,6 mrd (1,8 procent van het totaal); daarmee waren 170.000 arbeidsjaren gemoeid. De land- en tuinbouw maakt deel uit van het goed ontwikkelde en sterk concurrerende Nederlandse agrocomplex. Het totale agrocomplex (inclusief verwerking van buitenlandse grondstoffen) heeft een aandeel van 9 tot 10 procent in de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van de Nederlandse economie.

De Nederlandse land- en tuinbouw is in vergelijking met de rest van de EU relatief sterk vertegenwoordigd in 'vrije' producten (consumptieaardappelen, bloemen en planten) of in producten met een lichte marktordening (met bescherming aan de grens: groenten en fruit, varkens, kippen en eieren). Het aandeel van de zwaremarktordeningsproducten – die voorheen Europese prijssteun ontvingen en nu de (historische) basis vormen voor bedrijfstoelagen – is relatief laag. In ons land gaat het dan om zuivel, kalveren, rundvlees, zetmeelaardappelen, suikerbieten, granen en voedergrassen.

Nederlandse boeren ontvangen aan bedrijfstoelagen ongeveer € 900 mln per jaar. In vergelijking met de toegevoegde waarde van de grondgebonden sectoren waaraan deze toeslagen primair ten goede komen (€ 3,5 mrd), is de mate van subsidiëring substantieel.

Van oudsher vormen de landbouwwitgaven de grootste post op de EU-begroting. Twintig jaar geleden besloegen deze nog twee derde van het EU-budget. Inmiddels is dat aandeel bijna gehalveerd (daarnaast omvatten de plattelandsuitgaven nog eens 10 procent van de EU-begroting).

De landbouwproductie gaat gepaard met verschillende externe effecten op de omgeving (milieu, natuur, landschap). Deze kunnen, afhankelijk van de omstandigheden en van de toegepaste productiemethoden, positief dan wel negatief zijn. De externe effecten kunnen zich op verschillende schaalniveaus manifesteren, van lokaal tot mondiaal. Grondgebonden landbouw kan worden gecombineerd met de zorg voor bepaalde (quasi)collectieve goederen, zoals voor natuurhistorische en cultuurhistorische kwaliteiten van landschappen (waaronder ‘groene diensten’) en het bieden van mogelijkheden voor waterberging (‘blauwe diensten’).

De landbouw werkt met levende have. Ook dierenwelzijn en diergezondheid behoren tot de maatschappelijke waarden van de landbouw. De gezondheid van dier en plant raakt bovendien aan de veiligheid van het voedsel voor de consument. Verbetering van de kwaliteit van de arbeid vormt een integraal onderdeel van de transitie naar een duurzame landbouw en voedselvoorziening.

Veel van deze maatschappelijke waarden vragen om bescherming door een vorm van overheidsbemoediging. In de meeste gevallen is marktregulering het meest geëigende instrument. Europese regelgeving voor de bescherming van natuur en milieu, voor de gezondheid van mens, dier en plant en voor het dierenwelzijn speelt daarbij een centrale rol.

De deelverzameling van publieke diensten die de landbouw levert, is kleiner en betreft de levering van (quasi)collectieve goederen, in het bijzonder natuur- en landschapswaarden en ‘blauwe diensten’. Dit zijn de publieke waarden van de landbouw die naast regelgeving een financiële stimulans of tegenprestatie vragen, voor zover het gaat om diensten die huidige regelgeving overstijgen en waar de agrarisch ondernemer een extra prestatie of inspanning voor levert.

Onderstaande tabel geeft heel beknopt een overzicht van verschillende maatschappelijke waarden, de mate van marktfalen of falende regels en de belangrijkste beleidsinstrumenten.

Waarde/dienst	Marktfalen of falende regels?	Beleidsinstrument
Productiewaarde en werkgelegenheid	Nee	Marktregulering; kennis- en innovatiebeleid; scholing en arbeidsvoorziening
Voedselzekerheid	Nee	Vruchtbare grond reserveren voor landbouw; EU-instrumenten marktordening behouden voor noodsituaties
Voedselveiligheid en gezondheid van mens en dier	Nee, internationale normen	Marktregulering; EU-arboregels levensbedreigende risico's ook voor zelfstandigen
Dierenwelzijn	Ja, internationale normen nog niet ontwikkeld	Ontwikkelen hogere normen (EU/WTO); stimuleren innovatie
Milieu en klimaat	Ja, externe effecten/ collectieve goederen	Marktregulering; beloning alleen voor extra diensten
Natuur en biodiversiteit	Ja, externe effecten/ collectieve goederen	Marktregulering; beloning publieke diensten
(Cultuur)landschap en gebruiksnatuur	Ja, externe effecten/ collectieve goederen	Marktregulering; beloning publieke diensten
Blaauwe diensten (waterbeheer)	Enige mate/ (quasi)collectieve goederen	Beloning publieke diensten
Leefbaarheid platteland	Nee	Bevorderen diversificatie; plattelandsbeleid

Voor de *productiewaarde* van de landbouw geldt in principe dat de vraag naar landbouwproducten bediend kan worden via marktwerking. Via marktregulering schept de EU de voorwaarden voor de interne markt voor landbouwproducten. Op nationaal niveau draagt de overheid bij aan de concurrentiekracht van de sector, onder meer door het investeren in nationaal kennis- en innovatiebeleid en in goed (beroeps)onderwijs. Daarnaast moeten knelpunten in de personeelsvoorziening sectoraal en regionaal worden aangepakt door een goed arbeidsmarktbeleid.

De *voedselzekerheid* is in de uitgebreide EU voldoende geborgd; er is geen sprake van marktfalen of falende regels. Wel blijft voedselzekerheid een systeemverantwoordelijkheid van de (Europese) overheid en is het van belang het Europese instrumentarium voor marktordeningen te behouden met het oog op mogelijke noodsituaties.

Ten aanzien van *voedselveiligheid* functioneert de combinatie van internationale en Europese regels en zelfregulering door het bedrijfsleven goed.

De EU kent gemeenschappelijke normen voor *gezondheid en veiligheid op het werk*. Deze gelden echter niet voor zelfstandigen, terwijl er in de landbouw relatief veel ernstige ongevallen voorkomen. De SER vindt het gewenst dat arboregels, voor zover het gaat om levensbedreigende risico's, ook in Europees verband voor zelfstandigen gaan gelden.

Voor *dierenwelzijn* geldt dat de internationale regelgeving buiten de EU nog onvoldoende is ontwikkeld. Verdere marktregulering lijkt wel het meest geëigende instrument om

deze waarden te beschermen. Andere aangrijpingspunten voor beleid zijn bewustmaking van de consument in binnen- en buitenland, het maken van afspraken over het bevorderen van dierenwelzijn binnen de keten en incidentele steun voor de ontwikkeling van diervriendelijke productiemethoden (innovatie).

De landbouw gaat gepaard met negatieve en positieve effecten op *milieu en klimaat*. Dat vraagt om corrigerend overheidsingrijpen. De EU blijft het meest geschikte schaalniveau voor de aanpak van grensoverschrijdende milieuproblematiek, zeker ook als opstap voor de mondiale klimaataanpak. Beloning is alleen relevant als er extra diensten worden geleverd, zoals een vergoeding voor CO₂-vastlegging.

Bij *natuur en biodiversiteit, (cultuur)landschap en gebruiksnatuur en waterbeheer* is sprake van (quasi)collectieve goederen. Voor deze groene en blauwe diensten ligt naast bescherming door regelgeving beloning voor publieke diensten via collectieve arrangementen in de rede.

Uitgangspunten voor de beloning van publieke diensten en de hervorming van het GLB

De doelstellingen van het Europese landbouwbeleid zoals vastgelegd in het EG-Verdrag (art. 33) zijn vijftig jaar geleden geformuleerd. Deze houden onvoldoende rekening met nieuwe maatschappelijke wensen op het gebied van natuur, milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. De SER vindt dat het (nationaal en Europees) te voeren beleid moet bevorderen dat de landbouw een optimale bijdrage levert aan de toekomstige maatschappelijke welvaart. Daarbij gaat het zowel om de productie van 'voedsel' als om het leveren van 'groene' en 'blauwe' diensten.

De hoofddoelstelling van het GLB met betrekking tot 'voedsel' is het bevorderen van een concurrerende, duurzame en veilige landbouwproductie die afgestemd is op de effectieve vraag (binnen en buiten de EU). Dit impliceert een sterkere oriëntatie op de wereldmarkt (en naleving van de geldende WTO-verplichtingen, in het bijzonder ten aanzien van ontwikkelingslanden). De vooraanstaande positie van de Nederlandse land- en tuinbouw kan alleen worden behouden door te blijven innoveren, niet alleen in een steeds efficiëntere bedrijfsvoering, maar ook in een beter dierenwelzijn, het terugdringen van milieubelasting en het beter bedienen van de consument. Om weloverwogen investeringsbeslissingen te kunnen nemen, is een helder perspectief op het na 2013 te voeren (gemeenschappelijk) landbouwbeleid vereist.

Bij 'groene diensten' doen zich grote verschillen voor in zowel preferenties als de beschikbaarheid van natuur- en landschapswaarden, zowel tussen als binnen lidstaten. Het is daarom zaak bij het agrarisch natuur- en landschapsbeheer uit te gaan van regionale en nationale voorkeuren en mogelijkheden (behalve waar er een Europese dimensie aan de orde is). In lijn daarmee is de financiering van (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid van (overheden en maatschappelijke organisaties binnen) de lidstaten.

De EU moet er effectief op toezien dat nationale en regionale vergoedingsregelingen niet via een omweg de concurrentieverhoudingen op de interne markt verstoren. Het is daarbij aan de Europese Commissie om de bestaande staatssteunregels strikt te bewaken. Daarnaast is het van belang de toepassing van cofinanciering aan strikte regels te binden.

Compenseren en belonen

De SER onderscheidt drie motieven voor de (financiële) overheidsbemoediging met de grondgebonden landbouw in bepaalde gebieden, te weten:

- 1 wettelijke restricties die verder gaan dan gebruikelijk voor soortgelijke agrarische bedrijven in de EU (bijvoorbeeld ter bescherming van natuur en milieu);
- 2 aanmerkelijke natuurlijke belemmeringen bij de agrarische bedrijfsuitvoering;
- 3 publieke diensten die de huidige regelgeving overstijgen en waar de agrarisch ondernemer een extra prestatie of inspanning voor levert.

Daarnaast kunnen er goede argumenten zijn om innovaties, in het bijzonder in de transitie naar duurzame ontwikkeling, te stimuleren. Zonder overheidsbeleid dreigt maatschappelijk gezien een onderinvestering in innovatie, kennis en duurzaamheid. Dat geldt in principe voor alle sectoren van de economie, en dus ook voor de landbouw.

Als de beperkingen onder 1) alleen gelden voor agrarische activiteiten in bepaalde gebieden (bijvoorbeeld rondom natuurgebieden) vallen motieven 1 en 2 onder de gemeenschappelijke noemer van het bevorderen van de continuïteit van de grondgebonden landbouw in regio's met een natuurlijke handicap. In combinatie met het onderscheid tussen bedrijven die alleen direct verhandelbare landbouwgoederen produceren dan wel ook andere diensten aanbieden, resulteert er een viergroepenmodel voor de grondgebonden landbouw.

tabel 2.1 Viergroepenmodel voor de grondgebonden landbouw

<i>Bedrijven die...</i>	<i>... produceren in regio's zonder natuurlijke handicap</i>	<i>... produceren in regio's met natuurlijke handicap</i>
<i>... alleen 'voedsel' produceren</i>	Groep 1 Op termijn geen steun meer, onder voorwaarde goed functioneren interne markt; wel investeren in innovatie en duurzaamheid	Groep 2 Hectaretoeslag met aangescherpte cross compliance
<i>... ook groene en blauwe diensten aanbieden</i>	Groep 3 Gerichte beloning publieke diensten	Groep 4 Hectaretoeslag met aangescherpte cross compliance + Gerichte beloning publieke diensten

Het viergroepenmodel kan naar de mening van de SER goed worden gebruikt voor een nieuwe opzet voor de betaling van landbouwsteun aan boeren. Het model gaat ervan uit dat productie *in principe* marktconform moet plaatsvinden. Daarom bepleit het voor de kale productie van landbouwgoederen in normale regio's zonder handicap geen vergoeding meer te geven (groep 1). Maar het model voorziet wel in een aantal aanvullende vergoedingen. Ten eerste kan een vergoeding worden gegeven als de productie plaatsvindt in gebieden met een productiehandicap (groep 2). Een motief daarbij kan zijn het in productie houden van extra grond met het oog op de voedselzekerheid. Daarnaast kunnen gerichte compensaties en vergoedingen worden betaald voor duidelijk beschreven prestaties die door boeren (of door anderen) geleverd worden met het oog op de voorziening van een aantal publieke waarden (groep 3). Voorbeelden zijn behoud van het landschap, natuur- en waterbeheer. Daarbij wordt als randvoorwaarde gesteld dat deze prestaties geen *joint product* zijn (d.w.z. dat ze sowieso worden meegeleverd met de landbouwproductie, zoals een mooi goudgeel korenveld bij graanproductie), maar dat daarvoor een extra prestatie nodig is dan wel een nalaten waaraan kosten verbonden zijn. Tot slot kunnen vergoedingen voor gehandicapte gebieden en voor publieke diensten cumuleren (groep 4).

In principe worden in dit model dus alle motieven, die voorheen de grond vormden voor het betalen van een bedrijfstoelage of hectaresteen, gedekt, maar op een andere wijze. Voorwaarde voor ondersteuning is daarbij dat de individuele boer de desbetreffende tegenprestaties ook zelf levert.

De SER meent dat het huidige systeem van bedrijfstoelagen aan herziening toe is en bepleit dat een systeem van toelagen geïnspireerd door het viergroepenmodel wordt ingevoerd. Maar daaraan moet wel een voorwaarde worden verbonden. De Europese kaders (nieuw GLB, cofinanciering, staatssteunbeleid) voor het nieuwe systeem van toelagen moeten bewerkstelligen dat het nieuwe systeem niet tot onaanvaardbare verstoring van het *level playing field* kan leiden. Zo mag de vergoeding voor productie in een gehandicapt gebied de normale concurrentie op de markt met producten uit gebieden zonder handicap niet verstoren. Daarom moet een vorm van steun voor gebieden zonder natuurlijke handicap mogelijk zijn indien een dergelijke verstoring van het *level playing field* optreedt. Daarnaast moet effectief beleid mogelijk blijven om de voedselzekerheid veilig te stellen.

De concurrentiekracht van de Nederlandse agrosector en de borging van voedselzekerheid ligt met name bij de 'reguliere' bedrijven in groep 1, die alleen 'voedsel' produceren in regio's zonder natuurlijke handicap. Om deze concurrentiekracht te behouden en verder te versterken is juist voor deze groep Europees en nationaal beleid gericht op innovatie en duurzaamheid van groot belang.

Transacties in plaats van subsidies

De SER wil de beloning van groene diensten nadrukkelijk uit de subsidiesfeer halen. Veeleer gaat erom *transacties* aan te gaan met (groepen) boeren en andere grondeigenaren over de levering van groene diensten – die verder gaan dan de huidige regelgeving – waarvoor in een bepaald gebied maatschappelijk vraag is. In deze benadering wordt dus geen compenserende inkomenssteun gegeven, maar is veeleer – mogelijk – sprake van een aanbesteding van te leveren groene diensten en van een redelijke, marktconforme vergoeding voor geleverde prestaties. De (openbare) aanbesteding van groene en blauwe diensten valt in principe niet onder de staatssteunregels van de EU (maar wel onder de aanbestedingsrichtlijnen) en leidt ook niet tot vragen in WTO-verband, waarmee ook een einde komt aan de kwetsbaarheid van de EU op dit terrein.

Voor de vormgeving van de gerichte beloning van groene en blauwe diensten liggen marktgerichte systemen (waarbij prijzen in onderhandeling tot stand komen) en het belonen van concrete resultaten het meest voor de hand, aangezien deze het meest effectief en toekomstgericht lijken te zijn. De SER stelt vast dat dergelijke beloningssystemen nu nauwelijks worden toegepast en vindt dat daarmee op korte termijn veel meer ervaring moet worden opgedaan.

Bij de vormgeving van een nieuw systeem is aandacht voor beperking van administratieve lasten gewenst. In de systematiek van het viergroepenmodel kunnen de transactiekosten worden verminderd door:

- de compensatie voor natuurlijke handicaps te betalen in de vorm van een eenvoudige hectaretoeslag;
- een kader te ontwikkelen voor een gebiedsgerichte en marktgerichte beloning van groene diensten, en de uitvoering vervolgens te decentraliseren naar de provincies;
- goed gebruik te maken van de infrastructuur van de agrarische natuurverenigingen om tot een regionale bundeling van het aanbod van groene diensten te komen;
- aanpassingen en verduidelijkingen in de regels voor het EU-toezicht op staatssteun in de landbouw.

Differentiatie en een gelijk speelveld

Door de opeenvolgende uitbreidingen is de diversiteit binnen de Europese Unie duidelijk toegenomen. In de praktijk zien we momenteel flinke verschillen in inkomensstoelagen binnen de EU, niet alleen tussen de oude en de nieuwe lidstaten, maar ook in de kring van de EU-15 en binnen lidstaten. Veel van die verschillen zijn historisch verklaarbaar, maar niet gebaseerd op overwegingen van het scheppen van een gelijk speelveld.

De interne markt is een ruimte zonder binnengrenzen waarbinnen de concurrentie niet wordt verstoord. Op deze interne markt zonder binnengrenzen verwachten bedrijven – terecht – een gelijk speelveld (level playing field). In de praktijk is het onmogelijk om alle verschillen in concurrentievoorwaarden gelijk te trekken. Het gaat erom substan-

tiële concurrentieverstorings door subsidies die de landbouwproductie bevorderen, tegen te gaan.

Lastiger is om vast te stellen hoe het streven naar een gelijk speelveld zich verhoudt tot het verstrekken van inkomenstoeslagen en vergoedingen voor groene diensten. Tussen (en zelfs binnen) de lidstaten bestaan belangrijke verschillen, zowel in knelpunten die worden ervaren op weg naar een duurzame landbouw en een leefbaar platteland, als in de maatschappelijke wensen en voorkeuren ten aanzien van de 'groene ruimte' en de mogelijkheden om die wensen te realiseren. Binnen het GLB is daarom meer ruimte voor 'maatwerk' gewenst. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat vergoedingen voor groene diensten tot concurrentieverstoring leiden.

Om temidden van al deze verschillen toch nog een voldoende gelijk speelveld te waarborgen, moet het nationale beleid ten aanzien van voedsel en groen strak ingekaderd worden. Naast de bovengenoemde eenvormige regels voor producten en productieprocessen beschikt de EU daartoe in beginsel over twee typen instrumenten:

- het mechanisme van de cofinanciering;
- het toezicht op staatssteun.

Het cofinancieringsmechanisme kan – mits voorzien van een strak en helder Europees kader – worden ingezet als een instrument om lidstaten te dwingen tot discipline. Enerzijds dwingt de eigen bijdrage de lidstaten zelf tot een betere afweging van lusten en lasten. Anderzijds geeft het de Europese Commissie, met het oog op het voorkomen van concurrentievervalsing, via de EU-cofinanciering extra mogelijkheden om grip te houden op de keuzen van de lidstaten.

De artikelen 36 en 37 van het EG-Verdrag (over de landbouw) geven de EU ruime bevoegdheden om toezicht uit te oefenen op nationale steunmaatregelen. Sinds 2006 zijn de algemene regels met betrekking tot staatssteun (art. 87-89 EG-Verdrag) van toepassing op de productie en handel van landbouwgoederen. Het staatssteunbeleid voor de landbouw is verder uitgewerkt in specifieke communautaire richtsnoeren.

De Europese Commissie (zowel DG Mededinging als DG Landbouw) oefent het toezicht uit. Zo nodig wordt een lidstaat gelast de ten onrechte verstrekte staatssteun terug te vorderen.

De SER is voorstander van een gerichte beloning van maatschappelijke prestaties; daarbij past ook een grotere financiële (mede)verantwoordelijkheid van de lidstaten. Daarin liggen ook risico's van concurrentieverstoring door steunverlening op de loer. Deze moeten door de Europese Commissie worden tegengegaan door de bestaande staatssteunregels strikt te bewaken en door de toepassing van cofinanciering aan strikte regels te binden die in de onderliggende EU-verordening worden vastgelegd. Er is behoefte aan een strakkere begrenzing van probleemgebieden en gebieden met specifieke handicaps die onder de zogenoemde bergboerenregeling vallen.

WTO-conformiteit

Het landbouwbeleid moet zich ook voegen naar de multilaterale spelregels voor de internationale handel die in de GATT/WTO zijn vastgelegd. Belangrijke verplichtingen betreffen de regels met betrekking tot non-discriminatoire behandeling, voor het verlenen van toegang tot de markt (waaronder regels inzake tarifaire en non-tarifaire handelsbelemmeringen) en tegen 'oneerlijke' handel (waaronder regels voor antidumpingheffingen en subsidies).

Daarnaast kent de WTO regels voor conflicten tussen handelsliberalisering en andere maatschappelijke waarden en belangen (zoals de bescherming van uitputbare natuurlijke hulpbronnen).

Diverse maatschappelijke waarden die in de EU met de landbouw worden verbonden, leveren in WTO-verband lastige vraagstukken op. Daarbij gaat het niet of nauwelijks om de publieke diensten die hiervoor als zodanig zijn geïdentificeerd, maar om de maatschappelijke waarden waarvan de bescherming vraagt om overheidsoptreden door het stellen van nadere regels aan productieprocessen en -methoden. Dit speelt vooral ten aanzien van fundamentele arbeidsnormen, dierenwelzijn en het milieu.

Het wereldwijd uiteenlopen van regels en normen scheidt problemen voor het (nationaal en internationaal) te voeren sociale en milieubeleid en beïnvloedt de internationale concurrentieverhoudingen. Daarom maakt men zich in Europa zorgen over de effecten van internationale handel voor het streven naar duurzaamheid: de problematiek van de 'non trade concerns'. Met het wegvallen van bestaande invoerbescherming neemt het risico toe dat de EU aan de eigen producenten hoge duurzaamheidseisen stelt, maar dat Europese consumenten vooral kiezen voor goedkopere invoer die elders minder duurzaam is voortgebracht. Dat is niet bevorderlijk voor een duurzame landbouwproductie.

Een bredere harmonisatie van regels en normen voor de verschillende aspecten van duurzaamheid is zonder meer gewenst. Maar zolang wereldwijd nog sprake is van grote verschillen in waarden en normen, zal de concurrentiekracht van Europese producenten sterk afhankelijk zijn van de (meer)prijs die consumenten voor duurzame producten willen betalen en van het eigen vermogen om zich te onderscheiden door een hoge kwaliteit en productiviteit.

Van oud naar nieuw beleid

Een gestage verlaging van de huidige bedrijfstoelagen maakt middelen vrij voor nieuwe systemen van compensaties, beloningen en innovatiestimuli. De snelheid waarmee dit gebeurt, zou af moeten hangen van vier factoren:

- 1 De snelheid waarmee de landbouwmarkten internationaal geliberaliseerd worden (verwacht mag worden dat steunafbraak elders tot hogere wereldmarktprijzen leidt).
- 2 De snelheid waarmee de compensaties voor de extra niet-marktdiensten naar tevredenheid kan worden ingevoerd.
- 3 De algehele vermogenspositie van de bedrijven (op EU-niveau). Grootschalige faillissementen moeten natuurlijk worden voorkomen.
- 4 De mate waarin de Europese kaders (nieuw GLB, cofinanciering, staatssteunbeleid) ook daadwerkelijk onaanvaardbare verstoringen van de concurrentie tegengaan.

Deze herijking van verantwoordelijkheden tussen de EU en de lidstaten houdt allerminst de afschaffing van een gemeenschappelijk landbouwbeleid in. Voor de EU blijven er belangrijke taken over, zoals:

- 1 Het toezien op de al dan niet aanvaardbaarheid van het mogelijke concurrentieverstorende karakter van de uitbetaalde compensaties (ze moeten passen binnen, wat je zou kunnen noemen, de 'eigen groene box' van de EU).
- 2 Het internationale handelsbeleid (onderhandelingen in WTO-verband).
- 3 Het ingrijpen in en stabiliseren van markten in extreme omstandigheden (ook bij grootschalige uitbraken van dierziekten).
- 4 Het harmoniseren van regelgeving op het gebied van milieu, voedselkwaliteit, dierenwelzijn, dierziekten en dergelijke.
- 5 Het stimuleren van innovatie.