

WERKDOCUMENT VAN HET VOORZITTERSCHAP

(Nederland, 5-7 september)

Landbouw in de kijker:

Wie is waar verantwoordelijk voor ?

Landbouw in de kijker: wie is waar verantwoordelijk voor?

Inleiding

Iedere lidstaat streeft naar een duurzame, concurrerende en sociaal meer aanvaardbare landbouw. Maar hoe kunnen die doelstellingen worden bereikt? En wie is daar verantwoordelijk voor? Welke rol moet de nationale overheid spelen, wat dient de Europese Commissie te doen en wat moet de verantwoordelijkheid van de particuliere sector zijn? Dit zijn belangrijke vragen die het Nederlandse voorzitterschap tijdens de informele zitting van de Raad zou willen bespreken. Waarom stellen wij deze vraagstukken aan de orde? Omdat de Europese landbouw en ons Europese beleid met een aantal belangrijke nieuwe ontwikkelingen worden geconfronteerd.

Ten eerste worden wij geconfronteerd met de mondialisering van de wereldhandel, de kwaliteitseisen van de consument, de milieuproblematiek en een uitgebreide Unie. De laatste jaren heeft het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid als reactie op deze ontwikkelingen verscheidene hervormingen ondergaan. Het beleid is nu meer gericht op het voldoen aan de toenemende vraag van het publiek naar voedselveiligheid, voedselkwaliteit, productdifferentiatie, dierenwelzijn, milieukwaliteit en behoud van natuur en platteland. Een aantal crisissen in de samenleving heeft dit veranderingsproces bespoedigd.

Ten tweede is de levensmiddelenindustrie qua structuur fundamenteel veranderd in goed beheerde geïntegreerde globale leveringsketens en zal dit integratieproces in de nabije toekomst voortgaan. Deze globale voedselleveringsketens hebben hun eigen regelingen voor voedselveiligheid en kwaliteitsborging ontwikkeld om aan de eisen van het publiek te voldoen.

Ten derde weten wij alle uit ervaring dat de diverse dimensies van duurzame ontwikkeling niet gemakkelijk met elkaar te verenigen zijn. Te veel regels kunnen bijvoorbeeld de concurrentiepositie van de Europese agrolevensmiddelensector belemmeren, vooral nu de liberalisatie gestaag vordert. Dit wordt in de strategie van Lissabon aan de orde gesteld. Het is voor de nationale overheid en voor de Europese autoriteiten min of meer gebruikelijk om in de wetgeving openbare doelstellingen op te nemen ter bevordering van een duurzamer landbouw.

Daarbij kunnen echter de volgende vragen worden gesteld:

- Is dit de enige manier om onze openbare doelstellingen te bereiken of zou het mogelijk zijn de particuliere sector meer verantwoordelijkheid te laten dragen voor de vrijwaring van de openbare waarden inzake voedselveiligheid, milieu of dierenwelzijn?
- Moet de overheid slechts enkele randvoorwaarden bepalen en waar moeten we de grens trekken?
- Zal het publiek een grotere verantwoordelijkheid van de particuliere sector voor de vrijwaring van openbare doelstellingen accepteren? En beschikt het over voldoende informatie om een weloverwogen beslissing te nemen?
- Wat moet door de Europese Unie worden geregeld en wat moet aan de individuele lidstaten worden overgelaten?

De tijd is wellicht gekomen om het evenwicht tussen particuliere en openbare sector, tussen markt en overheid, opnieuw te bezien. Het Nederlandse voorzitterschap zou willen weten of de Raad Landbouw en de Commissie het hiermee eens zijn. Daarenboven zou het voorzitterschap willen onderzoeken welke rol de Raad en de Commissie kunnen spelen in de algemene discussie die op dit gebied wordt gevoerd.

Duurzame landbouw: wat betekent dat voor ons beleid?

Nieuwe wensen en voorkeuren van de samenleving, de mondialisering van de wereldhandel en de noodzakelijke inschikkelijkheid voor de nieuwe lidstaten betekenen dat de EU niet, zoals in het verleden, kan doorgaan met productieondersteuning. Het tijdperk waarin gezamenlijk gepoogd werd de productie te verhogen, is voorbij en de hedendaagse samenleving heeft van de landbouw geheel andere verwachtingen:

- Hoe veilig is ons voedsel?
- Heeft het de juiste kwaliteit?
- Beschermde de landbouwer het milieu voldoende?
- Wat wordt er gedaan om de kwaliteit van het platteland te waarborgen?
- Hoe zit het met het dierenwelzijn?
- Welke dienstverlening krijgt de belastingbetaler voor zijn geld dat in de landbouw wordt uitgegeven?

Dit zijn brandende vragen, wat in een recente Europese opiniepeiling opnieuw bevestigd is:

- 91% van onze burgers willen dat ons landbouwbeleid veilig voedsel oplevert, wat na de BSE-crisis en het dioxineschandaal begrijpelijk is.
- 89% van onze burgers willen dat ons landbouwbeleid zorgt voor bescherming van ons milieu.
- 83% van onze burgers willen dat het midden- en kleinbedrijf in de landbouw gesteund wordt.
- 79% van de burgers van de Europese Unie willen dat de landbouwers een stabiel en billijk inkomen krijgen.

Met andere woorden, de moderne samenleving verwacht duurzame landbouw. Daarom wordt het Europese beleid steeds meer gericht op duurzamer landbouw waardoor toekomstige generaties net als wij vandaag de vruchten kunnen plukken van het unieke milieu-erfgoed en de natuurlijke rijkdommen van Europa. Streven naar duurzaamheid betekent dat we voor drie uitdagingen staan:

- De mens: de sociale uitdaging om de levensomstandigheden en de economische mogelijkheden op het platteland te verbeteren. Duurzame landbouwproductie moet ook de wensen van de consument ten aanzien van kwaliteit en veiligheid weerspiegelen.
- De aarde: de ecologische uitdaging om goede milieupraktijken te bevorderen en diensten te verlenen die samenhangen met het behoud van habitat, biodiversiteit en landschap.
- De winst: de economische uitdaging om de levensvatbaarheid en het concurrentievermogen van de landbouwsector te versterken.

In de toekomst zal de uitkering van GLB-subsidies voor het merendeel los staan van de omvang van de productie. De loskoppeling van subsidies en productie zal het concurrentievermogen en de marktgerichtheid van de EU-landbouwers verder verhogen, en zal ook zorgen voor de nodige inkomensstabiliteit. De EU heeft tevens een aantal beleidsvormen ontwikkeld om de ecologische en de sociale uitdaging aan te gaan, zoals bijvoorbeeld de nitraatrichtlijn en de EU-kaderrichtlijn voor water wat het milieu betreft, de vogel- en de habitatsrichtlijn wat het natuurbeheer betreft, de verordeningen inzake hygiëne en BSE in slachthuizen wat de vrijwaring van de voedselveiligheid betreft, en de richtlijnen inzake vervoer en huisvesting van vee wat de verbetering van het dierenwelzijn betreft. Met de invoering van verplichte cross-compliance zullen de nieuwe "enkele ontkoppelde bedrijfstoelagen" aan dit beleid worden verbonden.

Wat is er in de voedselketen aan de gang?

Niet alleen het Europese beleid verandert fundamenteel om het publiek recht in de ogen te kunnen kijken. Ook de voedselketen zelf verandert beduidend. Het tempo van de veranderingen is de laatste tien jaar drastisch toegenomen. De ontsluiting van Midden-Europa en de val van het Sovjet-imperium gingen vergezeld van enorme veranderingen in de rest van de wereld. Vanaf 1991 begonnen de regeringen van India en Brazilië hun economie te liberaliseren. China bleef een economisch hervormingsproces consolideren en Zuid-Afrika maakte een einde aan zijn lange isolement. Binnen een tijdvak van drie tot vijf jaar werden de meeste landen in de wereld deel van een wereldmarkt.

In het mondialiseringsproces is de levensmiddelen- en landbouwindustrie overgegaan van onafhankelijke producenten en afzetbedrijven naar geïntegreerde en multinationale leveringsketens. Tijdens de door de OESO in februari 2003 te Den Haag georganiseerde conferentie "Changing dimensions of the food economy. Exploring the policy issues", werden een aantal tendensen in de nieuwe globale voedselvoorziening gesignaleerd (Kinsey, 2003):

1. De leveringsketen is een vraag- en aanbodlus geworden waarin informatie over de vraag van de consument sterke invloed heeft op wat geproduceerd wordt en wanneer dat geleverd wordt.
2. Het proces om voedsel en landbouwproducten van het veld op het bord te krijgen, is een taak van uiteenlopende bedrijven en bureaus in ingewikkelde, dikwijls mondiale netwerken van particuliere contracten, overheidsbureaus en consumenten.
3. Naarmate de partijen bij het voedselnetwerk een nauwer geheel gaan vormen, wordt de rol van de internationale handelspolitiek in de landbouw zwakker. Handelsovereenkomsten van natiestaten zijn nog altijd van vitaal belang voor de openstelling van de grenzen, maar particulieren onderhandelen over de kenmerken van de verhandelde producten.
4. Consumenten blijven streven naar waarde (kwaliteit voor een lage prijs) en gemak, en winkelbedrijven die de consument allebei kunnen bieden worden brancheleiders en veranderen het bedrijfsmodel voor de gehele voedselketen.
5. De horizontale consolidatie van bedrijven in alle segmenten van de voedselketen wordt bevorderd door de schaalvoordelen van e-handel tussen bedrijven, uitbesteding en de koopkracht van de grootwinkelbedrijven.

6. Het overheidsbeleid is er minder op gericht de kleine landbouwers te beschermen of de hongerigen eten te geven maar houdt zich meer bezig met consumentenzaken zoals de kosten van de gezondheidszorg bij toenemende diabetes en obesitas, de beveiliging van de voedselvoorziening in geval van bioterrorisme, de identiteit van voedselbronnen - landen dan wel genetische afkomst - en de mogelijkheid dat monopolistische/monopsonistische winkelbedrijven zowel consumenten en leveranciers exploiteren.

Hoewel voedsel veiliger is dan ooit, hechten de consumenten in West-Europa steeds meer belang aan veiligheid en kwaliteit van hun voedsel en aan de productieomstandigheden en het effect daarvan op milieu en dierenwelzijn. Hun bezorgdheid is nog groter geworden door het mogelijke verband tussen BSE en menselijke ziektes, door de frequentie van ziektes die worden veroorzaakt door verontreinigde voedselbronnen en door de toenemende bewustwording van de gevolgen van agrarische productiepraktijken op milieu en dierenwelzijn. Hierdoor wordt de vraag naar voedingsmiddelen met bekende en gedocumenteerde eigenschappen en met gecertificeerde kenmerken groter.

Certificering

De levensmiddelenindustrie heeft op deze eisen gereageerd door verplichte en vrijwillige regelingen voor kwaliteitscontrole, -beheer en -borging uit te werken en toe te passen. Die regelingen behelzen bijvoorbeeld certificeringsregelingen voor vleesleveringsketens om te garanderen dat vers en verwerkt vlees kan worden getraceerd naar het dier en het landbouwbedrijf waar het vandaan komt, certificeringsregelingen om de productkwaliteit en het milieubeheer van landbouwbedrijven te garanderen, en etiketterings- en certificeringsregelingen voor biologische en natuurproducten. Deze regelingen vormen een belangrijk deel van de veranderingen in de manier waarop voedingsmiddelen in Europa worden geproduceerd, afgezet en verhandeld (Bredahl et al., 2001).

Kwaliteitsborgingsregelingen stellen een aantal technische eisen vast voor de productie, de verwerking of het vervoer van voedsel en kunnen normen bevatten voor milieu- en andere beheerspraktijken. Deze regelingen omvatten tevens een inspectiesysteem om na te gaan dat de leden zich aan deze eisen houden. Etiketten of kwaliteitsmerktekens van deze programma's geven een producteigenschap aan, zoals dierenwelzijn, biologische productiemethoden of sommige voedselveiligheidsaspecten, zoals geoorloofd gebruik van diergeneesmiddelen.

De ontwikkeling, werking en interactie van particuliere kwaliteitsborgingsregelingen voor voedsel zullen in steeds hogere mate bepalend zijn voor het concurrentievermogen van de landbouw- en voedselbedrijven door het effect daarvan op productie, prijzen en transactiekosten (aankoop- en verkoopkosten). Doordat aan de eisen wordt voldaan kunnen de productiekosten oplopen, maar een goed georganiseerd en geloofwaardig kwaliteitsborgingssysteem kan de transactiekosten ook verlagen. In het bijzonder de kosten verbonden aan het zoeken en doorlichten van passende klanten of leveranciers, en de kosten van de onderhandelingen over en de monitoring van de bepalingen van een contract kunnen lager worden. Daarenboven kunnen goed georganiseerde kwaliteitsborgingsystemen ook een prijstoeslag opleveren doordat er een extrinsiek (zichtbaar) idee wordt gegeven van de productiepraktijken, evenals van de intrinsieke (ervaringsgebonden) kenmerken van het product, zoals smaak, textuur of gebruiksgemak. Tenslotte kunnen deze regelingen in geval van nood de schade zeer beperkt houden.

Als de voordelen opwegen tegen de extra inspanningen, kunnen kwaliteitsborgingsregelingen de aan het programma deelnemende producenten een concurrentievoordeel bieden. Alle grote winkelketens in het Verenigd Koninkrijk willen bijvoorbeeld vlees dat afkomstig is van vee waarvoor het landbouwbedrijf garant staat (Farm Assured Livestock). Deze primaire markt kan uiteraard alleen bevoorradat worden als de bedrijven verplicht zijn zich bij de kwaliteitsborgingsregelingen aan te sluiten, waardoor deelnemende leveranciers een voordeel hebben op niet-deelnemende leveranciers (Bredahl et al., 2001).

Er zijn de laatste jaren veel regelingen opgezet. In Nederland zijn bijvoorbeeld 99 % van de melkveehouders gecertificeerd om melk te leveren die beantwoordt aan de KKM (Keten Kwaliteit Melk)-normen. Dit is een privé-initiatief ter versterking van de marktpositie van de Nederlandse zuivelsector. De normen hebben betrekking op het gebruik van diergeneesmiddelen, diergezondheid en -welzijn, het gebruik van voer en water, hygiëne, milieu en afvalstoffen. Soortgelijke normen gelden volgens het concept van de IKB (Integraal Keten Beheer) in de Nederlandse vleessector. Voorbeelden in andere lidstaten zijn de regeling van het British Retail Consortium in het Verenigd Koninkrijk, het Deense kwaliteitsborgingssysteem en de International Food Standard (IFS). In verscheidene lidstaten (zoals Griekenland, Italië, Spanje en Portugal) spelen kwaliteitsborgingsregelingen met betrekking tot de geografische oorsprong een belangrijke rol. Op deze regelingen is er een grotere overheidscontrole. Ook op het Franse certificeringssysteem "L'agriculture raisonnée" is meer overheidscontrole.

Er worden niet alleen op nationaal niveau initiatieven genomen. In 1997 heeft een groep van 26 kleinhandelsorganisaties van de Euro-Retail Produce Working Group (EUREP) het initiatief genomen om ruim aanvaarde normen en procedures te ontwikkelen en te harmoniseren voor de globale certificering van goede landbouwpraktijken (Good Agricultural Practices), bekend onder de naam Eurep-GAP. Technisch gezien bestaat Eurep-GAP uit een aantal normatieve documenten die kunnen worden gelijkgesteld met internationaal erkende certificeringscriteria. Vertegenwoordigers uit de hele wereld en van alle stadia van de voedselketen, waaronder consumenten- en milieu-organisaties, zijn betrokken geweest bij de opstelling van deze documenten. Een ander internationaal voorbeeld is het Global Food Safety Initiative (GFSI) dat in 2000 door 50 internationale kleinhandelszaken (met een totaal marktaandeel van 65%) is gestart. Ondertussen zijn Eurep-GAP, het British Retail Consortium en andere certificeringsstelsels deel geworden van het GFSI.

Steeds belangrijker worden ook intra-industriële regelingen en initiatieven voor de ontwikkeling van normen voor de leveranties tussen bedrijven binnen de keten. Voorbeelden zijn de Forest Stewardship Council (FSC) (Raad voor goed bosbeheer) voor duurzaam geproduceerd of geroid hout, de Marine Stewardship Council (MSC) voor duurzame visserij, het Global Food Lab Initiative en het Sustainable Agricultural Initiative. Met deze initiatieven streven de deelnemers ernaar de bedrijfsverantwoordelijkheid voor duurzame ontwikkeling ernstig op te vatten, in het besef dat dit ook bevorderlijk is voor de economische doelstellingen op lange termijn. Daarenboven verminderen deze initiatieven het risico dat zij worden beschuldigd van sociaal, ecologisch of anderszins onaanvaardbare productiemethoden in de keten. Vooral bedrijven met sterke merknamen vermijden liever productievormen in de keten die schadelijk zouden kunnen zijn voor hun positieve imago en merknamen. In dit verband rijst ook de vraag van de aansprakelijkheid. Als de privé-sector betrokken raakt bij meer kwaliteitsborgingsregelingen en de overheid aldus een bescheidener rol te spelen krijgt, moeten de klanten van de privé-sector zich in geval van problemen automatisch tot de marktorganisaties wenden.

Bedrijfsconcentraties

Verwacht wordt dat de consolidatie en internationalisatie van de kleinhandel en van de be- en verwerkende industrie in de levensmiddelensector zal doorgaan. In de nabije toekomst zullen vier of vijf grootwinkelbedrijven op wereldwijde schaal opereren. Er zullen wel tevens een aantal dominerende regionale en nationale winkelbedrijven bestaan. Een soortgelijke situatie zal zich voordoen in de voedselverwerkende industrie van A-merken.

Er zullen over de hele wereld circa tien voedselabrikanten opereren, met 20 tot 25 wereldwijde merken. Voorts domineren een klein aantal internationale fast food- en cateringbedrijven in toenemende mate de markt voor buitenshuismaaltijden in bijvoorbeeld restaurants, kantines en ziekenhuizen.

De volgende cijfers illustreren de situatie in het grootwinkelbedrijf. In het tijdvak 1933-1999 is de totale concentratie van de tien belangrijkste kruideniersbedrijven in de EU met 15 lidstaten met 25% toegenomen, terwijl het marktaandeel van de tien bedrijven onderaan de top 50 van de EU met 15 lidstaten met meer dan 70% achteruitgegaan is. De grote bedrijven worden groter en de kleine bedrijven worden uit de markt gedrukt (Dobson, 2003). Het Institute of Grocery Distribution, een onderzoeksinstituut in de voedingssector, voorspelt op grond van de historische groeicijfers van de Europese omzet in de laatste vijf jaar dat de tien belangrijkste winkelbedrijven hun marktaandeel in 2010 verhoogd zullen hebben van 37 tot 60%. Uit tabel 1 blijkt dat het aandeel van de drie belangrijkste bedrijven in de EU met 15 landen in 2001 varieerde van 32% in Griekenland en Italië tot 95 % in Zweden. Sommige opkomende giganten zoals Carrefour, Aldi, Tesco en Ahold opereerden in verscheidene landen onder hun eigen bedrijfsnaam of hadden plaatselijke bedrijven geheel of gedeeltelijk in hun bezit.

In een minderheid van de lidstaten (bijvoorbeeld Griekenland, Italië en Spanje) is de voedseldistributie nog meer op de oude leest geschoeid en nemen de multinationale winkelbedrijven lang niet zo'n dominante positie in.

Tabel 1: Positie van de 3 belangrijkste grootwinkelbedrijven in verschillende landen in 2001

	1	2	3	GECOMBINEERD AANDEEL
Zweden	ICA	OF	AXFOOD	95%
Noorwegen	NORGESGRUPPEN	HAKON	COOP	86%
Nederland	AHOLD	LAURUS	SU	83%
Finland	KESKO	SOK	SUOMEN SPAR	80%
Denemarken	FDB	DANSK SUPERMARKT	SUPERGROS	78%
Oostenrijk	BML-REWE	SPAR	ADEG	78%
Zwitserland	MIGROS	COOP	PRIMO VISA VIS	76%
Frankrijk	CARREFOUR	LECLERC/SYS U	INTERMARCHE	64%
België	CARREFOUR	DELHAIZE	COLRUYT	60%
Ver.Koninkrijk	TESCO	SAINSBURY	ASDA	58%
Duitsland	EDEKA	REWE	ALDI	57%
Ierland	TESCO	DUNNES	SUPERVALUE	54%
Portugal	SONAE	JMR	INTERMARCHE	52%
Spanje	CARREFOUR	EROSKI CONCERN	AUCHAN	44%
Italië	COOP	CONAD	CARREFOUR	32%
Griekenland	CARREFOUR	ALFA BETA	VEROPOULOUS	32%

Bron: Capgemini, 2002

Tegenwoordig vinden er ook grote concentraties in de voedselketen plaats in de nieuwe lidstaten van de Unie. Hongarije, Polen en Tsjechoë zijn daar goede voorbeelden van.

Soortgelijke ontwikkelingen worden waargenomen in andere delen van de wereld, zoals in China, Thailand en Brazilië. Enerzijds wordt het grootwinkelbedrijf er zeer gewaardeerd voor zijn kennis, investeringen en organisatie van kwalitatief superieure systemen voor voedselproductie, -verwerking en -afzet. Anderzijds staat het onder kritiek wegens zijn toenemende dominantie op binnenlandse markten.

Door het concentratieproces in de meeste lidstaten gaan de winkelbedrijven bij wijze van spreken steeds meer fungeren als inkoopagenten van de consument of als beschermers van de consumentenbelangen. Doordat zij van hun leveranciers eisen deel te nemen aan kwaliteitsborgingsregelingen, zullen winkelbedrijven en andere grote deelnemers in de voedselketen niet langer individuele producten of assortimenten kopen. Zij kopen en controleren dan het gehele proces, van ingrediënten via productie naar het afgewerkte product dat dan aan de consumenteneisen zal voldoen (Capgemini, 2002).

Kleine landbouwers en winkeliers hebben dikwijls onvoldoende economische draagkracht om te kunnen voldoen aan alle door deze regelingen gestelde eisen. Daarom worden zij vaak uit de markt gedrukt, wat vooral met kleine producenten uit de ontwikkelingslanden gebeurt. Zij voelen zich steeds ongemakkelijker bij de steeds lagere kwaliteitsnormen die zij zelfs als nieuwe protectionistische maatregelen van de westerse landen aanvoelen.

Dualisme

Terwijl bedrijven strengere specificaties voor leveranciers en nieuwe traceerbaarheidscontroles ("from stable to table" of "van boer tot bord") hebben ingevoerd, hebben de regeringen nieuwe beleidsregels ingevoerd, die gaan van de oprichting van de Europese autoriteit voor voedselveiligheid en veranderingen in het richtpunt en de benaming van ministeries (bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland) tot de invoering van een aantal regelingen om de bezorgdheid over de voedselproductie weg te nemen. Dit leidt tot een sterk dualisme. Enerzijds is er een regelgevend systeem van de overheid, anderzijds een systeem van zelfregulering dat grotendeels uitgaat van de grote deelnemers in de leveringsketen (Barling en Lang, 2003).

Dit heeft gevolgen voor alle betrokkenen in de keten, waaronder landbouwers. Landbouwers moeten bijvoorbeeld voldoen aan talrijke normen op basis van de Europese regelgeving op het gebied van milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Ook moeten zij voldoen aan de eisen van particuliere kwaliteitsborgingsregelingen.

Particuliere regelingen bevatten vaak elementen die veel verder gaan dan de wetgevingseisen. Niettemin hebben het Europese, het nationale en het zelfregulerende systeem hun eigen specifieke controleregelingen met verschillende documenten, inspectiebureaus, enz. Er bestaat dus een soort dubbele controle op dezelfde doelstellingen, wat kan leiden tot onnodige belasting van de sector waardoor de concurrentiepositie op de globale markt wordt belemmerd. De controle kan op verschillende punten variëren en hier moet nader op worden ingegaan.

Strategie van Lissabon

De kwestie van de regelgevingskosten en de gevolgen daarvan voor de concurrentiepositie van de Europese producenten vormt een belangrijk onderdeel van de strategie van Lissabon. In de documenten van de strategie van Lissabon verklaart de Commissie dat regelgeving een dure lastenpost kan zijn voor het Europese bedrijfsleven en een rem op de noodzakelijke dynamiek. Volgens ramingen van de OESO liggen de kosten van de regelgeving op Europees niveau - en ook van de nationale en regionale regelgeving - tussen 3 en 5% van het BBP van de EU met 15 lidstaten. Nederlandse landbouwers beweren dat zij gemiddeld zeven uur per week nodig hebben om al het officiële papierwerk rond te krijgen (waarvan bijna de helft van het Ministerie van Landbouw komt). Er zijn initiatieven nodig om het regelgevend kader op alle niveaus te verbeteren. Met het oog op de verdere liberalisatie ten gevolge van de ontwikkelingsagenda van Doha is een eenvoudig en doeltreffend regelgevend kader voor de agro-levensmiddelensector van essentieel belang om het concurrentievermogen en de dynamiek van de Europese landbouw en landbouwindustrie te verbeteren.

In de conclusies van Lissabon is ook benadrukt dat formele regelgeving niet altijd de juiste oplossing is. Andere alternatieven zoals co-regulering, zelfregulering of overeenkomsten tussen de sociale partners kunnen soms effectievere oplossingen zijn (doc. COM 2001/79 def.). De uitdaging is de ecologische en sociale doelstellingen te bereiken, maar overregulering te vermijden.

In het Witboek inzake Europese governance (doc. COM 2001/428 def.) wordt voorgesteld het besluitvormingsproces opener te maken en meer mensen en organisaties te betrekken bij de totstandkoming en de uitvoering van het EU-beleid. Een van de voorstellen van het Witboek is meer gebruik te maken van de vaardigheden en praktische ervaring van regionale en plaatselijke deelnemers. Ook wordt voorgesteld de beleidsdoelstellingen duidelijker te omschrijven en de doeltreffendheid te verbeteren door regelgeving te combineren met niet-regelgevende en zelfregulerende oplossingen.

EU-Actieplan

Als vervolg op het Witboek heeft de Commissie in juni 2002 in het actieplan voor betere regelgeving verklaard dat de EU-wetgeving minder ingewikkeld geredigeerd zou moeten worden, zodat het voor de autoriteiten van de lidstaten gemakkelijker wordt deze uit te voeren. De Europese regelgeving zou ook begrijpelijker moeten worden voor de burger. Als onderdeel van het actieplan heeft de Commissie een groot aantal maatregelen genomen om het besluitvormingsproces in de Europese Unie te verbeteren. Vanaf begin 2003 gelden er voor alle belangrijke beleidsinitiatieven van de Commissie een aantal algemene beginselen en minimumnormen voor de openbare raadpleging van de betrokkenen.

Verder bevat elk belangrijk beleidsinitiatief vanaf 2003 een analyse van het effect van de maatregel. Bij het uitstippelen van het beleid moeten de sociale, economische en milieugevolgen worden beoordeeld. Dit nieuwe mechanisme verruimt en integreert de diverse door de Commissie toegepaste effectbeoordelingsprocedures. De resultaten van iedere beoordeling worden openbaar gemaakt. Volgens de Commissie zouden dergelijke effectbeoordelingen er mede voor zorgen dat de Europese Unie zich verhoudt van alle aangelegenheden die doeltreffender en efficiënter op nationaal of regionaal niveau kunnen worden geregeld. De EU zou het subsidiariteitsbeginsel opnieuw moeten bezien en vaker een co-regulerende aanpak moeten volgen waarbij mensen en organisaties verbintenissen en verantwoordelijkheden aangaan om de door de EU-regelgevers vastgestelde doelstellingen te bereiken.

In het Commissieverslag aan de Europese Raad van het voorjaar 2004 wordt herhaald dat een gunstige regelgeving een belangrijke rol speelt voor de ontwikkeling van het concurrentievermogen. In dit opzicht moeten de eerder beschreven maatregelen bijdragen tot een doeltreffender, flexibeler en eenvoudiger regelgevend kader van de Gemeenschap. De invoering door de Commissie van een effectbeoordelingsinstrument en de vaststelling van alternatieve regelgevingsinstrumenten, zoals co- en zelfregulering, betekenen een belangrijke vooruitgang waarvan ten volle geprofiteerd moet worden.

Conclusie: wie moet waar verantwoordelijk voor zijn?

Bevordering van een duurzamer en meer sociaal aanvaardbare landbouw in heel Europa blijft duidelijk een interessante beleidsprioriteit vormen. Zoals beschreven in dit document is de overheid niet de enige die hieraan werkt, particuliere deelnemers in de keten doen hetzelfde.

Deze particuliere deelnemers zitten in een aanhoudend concentratieproces. In de meeste lidstaten zijn voedselverwerking en -distributie momenteel in handen van een kleine aantal grote bedrijven die zich steeds meer opwerpen als beschermers van de consumentenbelangen.

Het bedrijfsleven reageert op de steeds toenemende consumenteneisen en -verlangens door particuliere kwaliteitscontrole- en borgingsregelingen uit te voeren. Dikwijls kunnen de voorschriften van deze regelingen zelfs verder gaan dan wat de wetgeving voorschrijft. Bovendien hebben het overheidssysteem en het particuliere systeem hun eigen controleorganisatie. Dit kan leiden tot een onnodige belasting van de sector waardoor het concurrentievermogen belemmerd wordt. In de conclusies van Lissabon wordt benadrukt dat formele regelgeving niet altijd de juiste oplossing is en dat andere alternatieven zoals co-regulering, zelfregulering of overeenkomsten tussen de sociale partners soms effectievere oplossingen kunnen zijn.

Het is dus wellicht tijd om te bespreken of de hierboven beschreven ontwikkelingen moeten leiden tot het vinden van een nieuw evenwicht tussen markt en overheid. "Wie is waar verantwoordelijk voor?"

- Welke verantwoordelijkheid moet de particuliere sector dragen en wat moet de verantwoordelijkheid van de overheid zijn?
- En op welk niveau, het Europese, het nationale of het regionale?
- Kan een nieuw evenwicht tussen de particuliere sector en de overheid betekenen dat de overheid zich beperkt tot toezicht op de particuliere sector om de overheidsdoelstellingen te vrijwaren?
- Zijn de voorschriften van particuliere kwaliteitsborgingsregelingen voldoende om het publiek te beschermen qua voedselveiligheid, milieu, dierenwelzijn en gezondheid van dieren en planten, of moet alleen de overheid hier verantwoordelijk voor zijn?
- Kunnen dergelijke particuliere voorschriften bijvoorbeeld - onder bepaalde omstandigheden - dienen als indicatoren voor de cross-compliance van landbouwbedrijven?
- Kan deze benadering leiden tot een efficiëntere manier om openbare doelstellingen te bereiken en tegelijkertijd tot minder administratieve rompslomp?
- Kan een Europees bureau de coördinatie tussen alle bij de controle betrokken partijen verbeteren?

Het voorzitterschap wil deze vragen bespreken aan de hand van drie thema's die in dit verband aan de orde moeten worden gesteld.

Consumentenvertrouwen

De publieke opinie over een veranderend evenwicht van verantwoordelijkheden is een eerste discussiethema. Wat denkt het publiek van een veranderend evenwicht van verantwoordelijkheden?

- Zal een grotere verantwoordelijkheid van particuliere organisaties voor het bereiken van openbare doelstellingen op het gebied van voedselveiligheid, milieu, dierenwelzijn, enz. voor consument en burger aanvaardbaar zijn?
- Heeft het publiek voldoende vertrouwen in particuliere systemen of moet het vertrouwen van de consument in voedsel gebaseerd zijn op overheidsregelingen en -controles?

In een onderzoek van het Noorse nationaal instituut voor consumentenonderzoek (Oslo, 2003) is respondenten in verschillende landen verzocht de informatie te beoordelen die verschillende internationale betrokkenen bij een voedselschandaal (met salmonella besmette kip) hadden verstrekt. De volgorde waarin de consumenten de oprechtheid van de verschillende actoren beoordeelden, leverden groepen van twee op:

- Op de eerste plaats consumentenorganisaties en voedseldeskundigen.
- Op de tweede plaats voedselautoriteiten en media.
- Op de derde plaats landbouwers en supermarktketens.
- Het minst oprecht komen politici en verwerkende industrie over.

Is het mede de taak van de overheid de consument vertrouwen te geven in particuliere systemen? In Duitsland bijvoorbeeld wil de overheid de consumenten het wettelijk recht geven op volledige informatie over de producten die zij kopen. De filosofie hierachter is dat alleen consumenten die complete toegang tot informatie hebben, hun macht tegenover de verkoper van de producten kunnen laten gelden. Denemarken heeft een smileytekensysteem ingevoerd om consumenten te informeren over de hygiënische kwaliteit van restaurants en andere voedselleveranciers, en volgens de algemene levensmiddelenwetgeving van de EU moeten de bedrijven vanaf 2005 hun producten in de voedselketen kunnen traceren tot één schakel omhoog en één schakel omlaag.

Gevolgen voor de internationale handel

Een tweede discussiethema is het effect van een veranderend evenwicht van verantwoordelijkheden op onze handelspolitiek. De zelfregulerende systemen van multinationals kunnen de internationale handel beïnvloeden. De handelspolitiek is gericht op de liberalisatie van de handel in landbouwproducten om producenten over de hele wereld betere toegang tot elkaars markten te geven. Producenten in de ontwikkelingslanden moeten ook voordeel hebben bij de liberalisatie van het handelsverkeer. Toch wordt de rol van de internationale handelspolitiek ten aanzien van de landbouw relatief zwakker. Handelsovereenkomsten van natiestaten zijn nog altijd van vitaal belang voor de openstelling van de grenzen, maar particulieren onderhandelen over de producten die ge- en verkocht worden.

Multinationals kopen hun inputs aan bij en knopen handelsbetrekkingen aan met leveranciers of kopers die het best bij hun bedrijfsstrategie passen, los van het overheidsbeleid van een land. Dit kan bijvoorbeeld ook betekenen dat de consumentenbelangen eerder gediend zijn met particuliere deelnemers die hun internationale kwaliteitsborgingsregelingen hebben dan met overheidsvoorschriften. Dan rijzen echter de volgende vragen:

- Wat betekent dat voor kleine producenten en producenten in ontwikkelingslanden? Zullen ook zij van de liberalisatie van het handelsverkeer kunnen profiteren?
- Kunnen zij de voorschriften naleven of zijn zij niet in staat aan het wereldwijde handelsstelsel deel te nemen?
- Moeten de overheid van de ontwikkelde landen en internationale organisaties zoals de FAO en de Wereldbank zich meer inzetten voor de ontwikkelingslanden om de producenten aldaar te helpen aan de voorschriften van de voedselketen te voldoen?
- Of behoort dit tot de sociale verantwoordelijkheid van de privé-sector zelf?

Subsidiariteit

Het evenwicht van verantwoordelijkheden tussen overheden is een derde discussiethema. In een groter wordende Europese Unie (aanvankelijk 6, nu 25 lidstaten) blijven de klimatologische, culturele en regionale verschillen toenemen. De beschikbaarheid van water voor landbouw is bijvoorbeeld een heel andere kwestie in Spanje of Griekenland dan in bijvoorbeeld Slovenië of Ierland. In sommige lidstaten moet de overheid een beleid uitzetten om de waterdistributie te reguleren, in andere lidstaten hoeft dat niet. Het is moeilijker dan ooit om algemeen bruikbare oplossingen te vinden. Bovendien biedt losgekoppelde inkomenssteun betere mogelijkheden voor gedecentraliseerde uitvoering van het beleid dan prijssteun. Is het niet beter meer gebruik te maken van deze nieuwe mogelijkheden? De definitie van "blijvend grasland" in het tussenbalanspakket is een voorbeeld van hoe een algemeen bruikbare benadering niet altijd werkt. Doel is te voorkomen dat grasland in akkerland verandert omdat dit negatieve gevolgen kan hebben voor de rijkdom van de biodiversiteit. Daarom moet elke lidstaat voor alle percelen grasland gedurende tenminste vijf jaar controleren of dit al dan niet grasland blijft. Met deze aanpak schijnt te worden veronachtzaamd dat er lidstaten zijn waar grootschalige omzetting van permanent grasland in akkerland nooit zal voorkomen. Het zou de voorkeur hebben verdiend die lidstaten enige flexibiliteit te geven bij de keuze van de meest efficiënte en effectieve manier om op deze verplichting toe te zien.

Soortgelijke vragen kunnen worden gesteld als het erom gaat of particuliere deelnemers meer verantwoordelijkheden moeten krijgen voor het vrijwaren van de doelstellingen van het overheidsbeleid door middel van gebruik van particuliere kwaliteitsborgingsregelingen.

- Wie beslist hierover en wie is verantwoordelijk voor toezicht? De Europese Unie, de lidstaten of de regionale overheid?
- Wat moet er op Europese niveau strikt gereguleerd worden en wat kan worden overgelaten aan de verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten of de regio's?

Literatuurlijst:

Barling, D. en Lang, T. (2003). A Reluctant Food Policy? *Political Quarterly* 74 (1), 8-18.

Bredahl, M. E., Northen, J., Boecker A., en Normile, M. A. (2001). 'Consumer Demand Sparks the Growth of Quality Assurance Schemes in the European Food Sector' in '*Changing Structure of Global Food Consumption and Trade*', United States Department of Agriculture, Economic Research Service, Washington DC.

Capgemini, (2002) *State of the Art in Food: The Changing Face of the World-wide Food Industry*, februari 2002.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, (2001). *Europese governance: een witboek*, COM (2001) 428 def., juli 2001.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, (2001). *Het verwezenlijken van het potentieel van de Europese Unie: het consolideren en uitbreiden van de strategie van Lissabon*, COM (2001) 79 final, februari 2001.

Dobson, P. W., (2003) '*Buyer Power in Food retailing: The European Experience*', OESO-Conferentie, *Changing Dimensions of the Food Economy: Exploring the Policy Issues*, 6-7 februari 2003, Den Haag, Nederland.

Hughes, D. (2002). Grocery Retailing in Europe and Emerging Routes to the Consumer. *EuroChoices* 1 (3), 12-17.

Jansik, C. (2004). Food Industry FDI – An Integrating Force between Western and Eastern European Agri-food Sectors. *EuroChoices* 3 (1), 12-17

Kinsey, J. (2003). "*Emerging trends in the new food economy: consumers, firms and science*", OESO-conferentie, *Changing Dimensions of the Food Economy: Exploring the Policy Issues*, 6-7 february 2003, Den Haag, Nederland.

National Institute for Consumer Research (2003). *Trust in Food in Europe, a Comparative Analysis*. Professional Report No.5, Oslo.