SOCIAAL-ECONOMISCHE
RAAD

COMMISSIE VOOR INTERNATIONALE SOCIAAL-
ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN

Advies
inzake het beleid ten aanzien van de landbouwstructuur
in de E.E.G.

1. Om de verschillende in artikel 39 van het verdrag van Rome opgesomde doeleinden van het gemeenschappelijke landbouwbeleid alsmede de doelstellingen van art. 110 inzake de handelspolitiek tegelijkertijd in een redelijke onderlinge verhouding te bereiken kan niet volstaan worden met de invoering en verwezenlijking van een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid (en de daarmede verband houdende gemeenschappelijke handelspolitiek). Het zal daarnaast noodzakelijk zijn dat diverse nu in de agrarische structuur bestaande knelpunten worden opgeheven en dat de structuur van het agrarische produktieapparaat - en van het agrarische verwerkings- en afzetapparaat - zich in een snel tempo aanpast aan de vele en grote wijzigingen, welke zich op allerlei terreinen voltrekken. In de E.E.G.-landen zal derhalve een complex van activiteiten en maatregelen nodig zijn om de landbouwstructuur te verbeteren. Dit beleid tot verbetering van de landbouwstructuur is in eerste instantie gericht op een verhoging van de produktiviteit vooral door een betere aanwending van de produktiefactoren in de landbouw. Langs deze weg kan een belangrijke bijdrage worden geleverd tot verhoging van de welvaart, met name van het inkomen per hoofd, in de landbouw en tegelijkertijd tot verhoging van het nationale inkomen.

Maatregelen tot opvoering van de produktiviteit in de landbouw hebben echter vaak als nevengevolg dat de totale agrarische produktie aanmerkelijk verhoogd wordt, hetgeen - gelet op de afzetmogelijkheden - in E.E.G.-verband tot ernstige moeilijkheden kan leiden. Vandaar dat in het algemeen het beleid tot verbetering van de landbouwstructuur mede zal dienen te omvatten (regionale ontwikkelings)maatrege-

AAN Hunne Excellenties de Ministers van
Landbouw en Visserij,
Economische Zaken
Buitenlandse Zaken en
Financiën

© NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2894
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S01582

len, welke ten doel hebben een afvloeiing van de in de landbouw overtollig geworden arbeidskrachten te bevorderen.

De meeste E.E.G.-landen hebben, nadat het E.E.G.-verdrag in werking was getreden en speciaal naarmate concrete voorstellen werden uitgewerkt om het markt- en prijsbeleid geleidelijk aan de invloed van de nationale autoriteiten te onttrekken, hun activiteiten op het terrein van de agrarische structuur aanzienlijk uitgebreid en geïntensiveerd. Van de ene kant valt zulks toe te juichen, met name wanneer en in zoverre de maatregelen gericht zijn op een betere, nationaal-economisch meer gewenste aanwending van de produktiefactoren en verhoging van de produktiviteit. Aan de andere kant is echter de vraag of alle nationale maatregelen voor de gemeenschap even wenselijk zijn aan gerechte twijfel onderhevig. Zo vallen b.v. in verschillende lid-staten - onafhankelijk van elkaar - maatregelen te constateren, die erop gericht zijn de produktie van bepaalde voortbrengselen uit te breiden of toch ten minste te stimuleren, dit (ook) om te kunnen profiteren van de ruimere afzetmogelijkheden, welke de gemeenschappelijke markt wordt geacht te bieden. Legt men deze plannen naast elkaar dan blijkt al spoedig dat de som van de individuele (of nationale) verwachtingen niet in overeenstemming kan zijn met de feitelijke afzetmogelijkheden, met als gevolg een dreigende overproduktie van verschillende landbouwprodukten en aantasting van de duurzame handelsbetrekkingen met derde landen.

Uit het bovenstaande volgt dat er op het gebied van het gemeenschappelijke landbouwbeleid een lacune valt te constateren, t.w. het ontbreken van een coördinatie op communautair niveau van de in de verschillende lidstaten op het terrein van de landbouwstructuur voorgenomen of doorgevoerde maatregelen, waarbij niet alleen aandacht zou dienen te worden geschonken aan produktiviteitsstijging of concurrentieverbetering in de landbouw, doch vooral aan het probleem van de verhouding tussen produktie en afzet. Speciaal uit hoofde van dit laatste aspect bestaat de noodzakelijkheid van:

a) een verantwoord overzicht op communautair niveau van de in de lid-staten bestaande nationale produktiestimule-

rende plannen;

b) een confrontatie van deze plannen ten einde inzicht te verkrijgen in de uiteindelijke consequenties voor de gemeenschap van een ongecoördineerde uitvoering daarvan;

c) een communautaire programmering, waarin, uitgaande van de hierboven genoemde gegevens, aangevuld met de redelijkerwijs te verwachten stijging van de vraag en met de wenselijk te achten in- en uitvoerstromen, een zodanige taakstelling voor de gemeenschap wordt geconstrueerd, dat een redelijk evenwicht tussen aanbod en afzetmogelijkheden mag worden verwacht;

d) vervolgens, op basis van een dergelijke programmering, een zodanige coördinatie op Europees niveau van genoemde nationale programma's, dat bij uitvoering hiervan de taakstelling voor de gemeenschap niet wordt overschreden. Daarbij dient de regionale specialisatie van de agrarische produktie niet te worden belemmerd. Integendeel dient zoveel mogelijk te worden bevorderd dat de agrarische produktie in de gemeenschap zal plaatsvinden in die gebieden waar ze het voordeligst kan geschieden.

2. De vraag rijst welke mogelijkheden thans in de gemeenschap bestaan om tot de hiervóór bepleite coördinatie van nationale structuurmaatregelen te komen. De Raad van Ministers van de E.E.G. heeft op 4 december 1962 vastgesteld een "Beschikking betreffende de coördinatie van het structuurbeleid in de landbouw"[1]. Deze beschikking legt de lid-staten de verplichting op de Europese Commissie gegevens te verschaffen inzake de situatie van de landbouwstructuur en de door hen ondernomen of voorgenomen maatregelen tot verbetering daarvan (art. 4). Deze gegevens worden door de Europese Commissie verwerkt in een structuurrapport dat zij jaarlijks voorlegt aan het Europese Parlement en de Raad en dat tevens bevat een studie van "de doeltreffendheid van de (door de lid-staten getroffen) maatregelen in samenhang met de doeleinden van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de afzetmogelijkheden op lange termijn, die redelijkerwijs voor de

1) Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 17-12'62.

landbouwprodukten kunnen worden voorzien". Ook verschaft de Europese Commissie daarin inlichtingen over de genomen maatregelen tot coördinatie op gemeenschapsniveau van het structuurbeleid in de landbouw (art. 2). Met name op grond van dit structuurrapport stelt de Raad - op voorstel van de commissie - de voor de coördinatie van het structuurbeleid vereiste maatregelen vast (art. 3).

Eveneens zijn de lid-staten verplicht de Europese Commissie tijdig in te lichten over voorgenomen wettelijke bepalingen resp. ontworpen meerjarenplannen of regionale programma's ter verbetering van de landbouwstructuur (art. 5). De Commissie kan (uit eigen beweging of op verzoek van een lid-staat) haar mening over deze plannen geven (art. 6). Ingesteld wordt een permanent Comité voor de landbouwstructuur, bestaande uit vertegenwoordigers van de lid-staten onder voorzitterschap van de Commissie. Het Comité is belast met de bestudering van het structuurbeleid en de op dit terrein voorziene maatregelen en programma's van de lid-staten (art. 1).

Het actieprogramma voor de tweede etappe behandelt in hoofdstuk III, afd. E, het structuurbeleid in de landbouw. Gewezen wordt op de noodzaak tot voortdurende aanpassing in de landbouw aan de zich wijzigende omstandigheden. Daarbij worden met name genoemd het wegnemen van structuurgebreken die de landbouwbedrijven vertonen en de bevordering van de bestaande tendens tot beroepsmigratie. De door de lidstaten genomen maatregelen tot bevordering van deze aanpassing zullen op basis van communautaire regels worden gecoordineerd (§ 54). In § 55 wordt gesteld dat de gemeenschap tegelijk in het kader van een opbouwend regionaal beleid de economische en sociale ontwikkeling van minder begunstigde plattelandsgebieden van de gemeenschap zal bevorderen door het treffen van voorzieningen van algemeen belang, o.a. het oprichten van scholen, het verbeteren van de verbindingen en het vestigen van sommige industrieën, ten einde in die gebieden nieuwe werkgelegenheid te scheppen ten behoeve van diegenen, die in de landbouw geen voldoende bestaansmogelijkheid meer vinden. Aangekondigd wordt de oprichting van een fonds voor structuurverbetering.

Voorgesteld wordt verder om speciaal steun te verlenen aan maatregelen ten aanzien van de landbouwstructuur, die deel uitmaken van een regionaal ontwikkelingsprogramma (§ 55). Ook wordt de mogelijkheid van communautaire maatregelen in de sociale sfeer genoemd voor het geval een "breuk" in de ontwikkeling van de agrarische inkomens dreigt te ontstaan tengevolge van de noodzaak tot aanpassing in de landbouw (§ 56). Ten slotte wordt voorgesteld naast het jaarlijkse rapport betreffende de landbouwstructuur van 1964 af een jaarlijks rapport te publiceren bevattende de resultaten van een "grondige analyse van de situatie in de agrarische sector en op de landbouwmarkten, alsmede van de waarneembare tendenties met betrekking tot de verdere ontwikkeling". Dit rapport zal als basis dienen voor de door de gemeenschap te nemen beslissingen in verband met de uitvoering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (§ 57). De Commissie I.S.E.A. betuigt haar instemming met deze voorstellen speciaal met het laatstgenoemde, omdat een zinvolle confrontatie van nationale structuurmaatregelen kennis vereist van autonome ontwikkelingstendenties ten aanzien van agrarische produktie en afzet. Daarbij acht de Commissie I.S.E.A. het van groot belang dat in het jaarlijkse rapport ook aandacht zal worden geschonken aan de ontwikkeling van het handelsverkeer tussen de lid-staten onderling en van de lid-staten met derde landen.

Inmiddels zijn verschenen de ontwerp-verordeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds en het Europees Structuurfonds, alsmede een voorstel van een financieel reglement betreffende deze fondsen. Volgens art. 5 van verordening no. 25 inzake de financiering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid zal 1/3 van de uitgaven gedaan uit het Oriëntatie- en Garantiefonds ten behoeve van restituties bij uitvoer naar derde landen en interventies op de binnenlandse markt worden bestemd voor structuurmaatregelen. Van dit bedrag zal max. 1/4 ter beschikking worden gesteld van het Europees Structuurfonds (Financieel reglement, art. 6). Het andere deel zal blijkens art. 11 van de ontwerp-verordening inzake het Oriëntatie- en Garantiefonds worden bestemd voor

subsidies à fonds perdu ten behoeve van projecten ter verbetering van de structuur der landbouwmarkten, welke met name aan de voorwaarde moeten voldoen dat zij deel uitmaken van een communautair programma op dit gebied. Deze communautaire programma's kunnen blijkens art. 15 gericht zijn op aanpassing en verbetering van de commercialisatie der landbouwprodukten (opslagruimte, verwerkende industrieën, veilingen enz.), op de kwantitatieve aanpassing van de produktie aan de afzetmogelijkheden (met name door omschakeling of beperking van de produktie), kwaliteitsverbetering en afzetstimulering.

Het Europees Structuurfonds heeft in het kader van de coördinerende taak van de gemeenschap met betrekking tot het landbouwstructuurbeleid ten doel financiële bijstand te verlenen bij de aanpassing van de landbouwstructuur (artt. 1 en 2) in de vorm van rentevergoeding (tot een maximum van 4%) en/of verlenging van de aflossingstermijn van leningen (tot een max. van 30 jaar) (art. 5).

Uit de toelichting bij de ontwerp-verordening inzake het Europees Structuurfonds kan worden afgeleid dat de Europese Commissie dit fonds in hoofdzaak ziet ter verbetering van de agrarische structuur in engere zin.

In dit verband wordt verwezen naar § 30, waar wordt gesteld: "Men kan ervan uitgaan dat de interventie van het Europees Structuurfonds betrekking moet hebben op de uitgaven voor de verbetering van gronden, gebouwen en infrastructuur etc.". Ook § 40 is in dit verband van belang. Daar staat dat de bijstand van het fonds dient bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het structuurbeleid van de gemeenschap, met name het verbeteren van de concurrentiepositie der bedrijven, het rationeel oriënteren van de produktie in verband met de tendenzen op de markt, het verzekeren van produktieve arbeid en een adequaat inkomen voor degenen, die in de landbouw werkzaam zijn, het bevorderen van de beroepsopleiding, het stimuleren van de verhoging van de produktiviteit in de landbouw, het streven om de landbouwbedrijven economisch levensvatbaar te maken of te doen blijven, dank zij een voldoende bedrijfsgrootte, een doelmatige structuur, een aan de bijzondere kenmerken van de landbouw

aangepast kredietsysteem, een regelmatige grondstoffenvoorziening en een rationele uitrusting, alsmede het bevorderen van de regionale economische ontwikkeling.

Het belang van coördinatie van het agrarische structuurbeleid wordt ook in de toelichting bij de ontwerpverordening inzake het Europees Structuurfonds beklemtoond (blz. 2 en 3). Daarbij wordt aangegeven, dat deze coördinatie zal bestaan:

1. in het nader vaststellen van de bijzondere doelstellingen en de hoofdlijnen van het structuurbeleid op het niveau van de gemeenschap;
2. het verplicht stellen van deze doelstellingen en
3. het erop toezien dat de door de staten toegepaste maatregelen en middelen met deze doelstellingen overeenkomen. Aan de lid-staten zal worden overgelaten passende middelen te kiezen om de gestelde doeleinden te verwezenlijken.

3. In § 1 is gesteld dat in de landbouw naast markt- en prijsbeleid ook structuurbeleid noodzakelijk is om alle gestelde doeleinden te verwezenlijken. Voorts dat dit structuurbeleid dient te omvatten (regionale ontwikkelings)maatregelen, welke ten doel hebben een afvloeiing van in de landbouw overtollig geworden arbeidskrachten te bevorderen. En ten slotte dat de noodzaak bestaat om zo spoedig mogelijk te geraken tot een coördinatie van het structuurbeleid in de verschillende lid-staten op basis van een communautaire programmering.

Gezien de door de Europese Commissie gedane voorstellen, besproken in § 2, is de Commissie I.S.E.A. van mening dat aan bovenstaande wenselijkheden onvoldoende wordt tegemoet gekomen.

a. In de ontwerp-verordeningen van het Orientatie- en Garantiefonds en het Structuurfonds wordt gesteld dat slechts projecten voor financiële bijstand in aanmerking komen die betrekking hebben op de verbetering van de commercialisatie en de kwantitatieve en kwalitatieve afstemming van produktie en afzet op elkaar, alsmede op de verbetering van gronden, gebouwen en infrastructuur. Zoals reeds gesteld dienen behalve deze maatregelen binnen de

agrarische sfeer naar de mening van de Commissie I.S.E.A. ook tot het structuurbeleid te worden gerekend bepaalde structuurmaatregelen buiten de agrarische sfeer zonder welke een duurzame oplossing van de problemen in de landbouw veelal niet denkbaar is.

Dit kan als volgt worden toegelicht: Een redelijke rentabiliteit in de landbouw - welke een zo groot mogelijke produktiviteitsstijging vereist - en een evenwicht tussen produktie en afzet, daarbij rekening houdende met een harmonische ontwikkeling van de wereldhandel, zijn alleen dan tegelijkertijd te realiseren, indien zij gepaard gaan met een doelbewuste stimulering van de afvloeiing van overtollige arbeidskrachten uit de landbouw. Deze gedachte kan ook worden aangetroffen in de §§ 55 en 110 van het actieprogramma. Derhalve zouden de in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid voor de structuurverbeteringen door de gemeenschap beschikbaar gestelde gelden met de hoogste prioriteit moeten kunnen worden aangewend voor die communautair wenselijk te achten nationale maatregelen, welke het karakter hebben van een regionaal ontwikkelingsprogramma. Daaronder wordt verstaan een complex van maatregelen, dat behalve op verbetering van de landbouwstructuur in engere zin ook gericht is op de bevordering van de afvloeiing van overtollige arbeidskrachten, onder meer door het op grote schaal scheppen ten plattelande doch buiten de agrarische sfeer van economisch verantwoorde en sociaal aanvaardbare arbeidsplaatsen. De Commissie I.S.E.A. zou in overeenstemming met deze bredere opzet van het structuurbeleid niet willen spreken van Europees Fonds voor de structuurverbetering in de landbouw, maar van "Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling ten plattelande". Hoewel het fonds zelf onder het directoraat Landbouw van de Europese Commissie zal ressorteren maakt de bredere opzet een nauwe samenwerking met andere directoraten, met name die voor Economische en Financiële Zaken en voor Sociale Zaken onontbeerlijk.

b. Volgens het voorstel van een financieel reglement voor de landbouwfondsen (artt. 2 en 6) zullen de krachtens financiële verordening no. 25 in het Oriëntatie- en Garantiefonds voor structuurverbetering beschikbaar komende gelden voor minstens 3/4 worden besteed voor verbetering van de commercialisatie en de kwantitatieve en kwalitatieve afstemming van produktie en afzet op elkaar en voor max. 1/4 (via het Europees Structuurfonds) voor verbetering van grond, gebouwen en infrastructuur. Daarbij zullen de uitgaven voor eerstgenoemde categorie maatregelen à fonds perdu plaatsvinden en voor de tweede categorie in de vorm van rentesubsidies en verlenging van leningstermijnen. De Commissie I.S.E.A. acht dit vooraf vastleggen van hoeveelheid en aard van de steunverlening voor verschillende categorieën van structuurmaatregelen onwenselijk. Zij zou willen bepleiten dat het begrotingshoofdstuk voor de landbouw onderverdeeld wordt in twee delen, waarvan het ene betrekking zal hebben op restituties bij uitvoer naar derde landen en interventies op de interne markt en het andere op alle maatregelen van structuurpolitiek in de ad 1 bepleite ruime zin. Laatstgenoemd deel zal dan kunnen worden aangeduid als "Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling ten Plattelande", zoals ad 1 gesteld. Een aparte begrotingstitel voor een Europees Fonds voor de Structuurverbetering in de landbouw zal dan overbodig zijn. De Commissie I.S.E.A. acht een nauwe samenwerking tussen het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling ten Plattelande, de Europese Investeringsbank alsmede het Europees Sociaal Fonds zeer wenselijk. Zij sluit zich daarmede aan bij het gestelde in de considerans van de verordening inzake de coördinatie van het structuurbeleid in de landbouw, nl. dat bewerkstelligd dient te worden dat de financieringsmogelijkheden van bovengenoemde fondsen doelmatig en in onderlinge samenhang worden benut.

c. De Commissie I.S.E.A. acht het onvoldoende dat de coördinatie van het structuurbeleid ten plattelande zal bestaan in het nader vaststellen van de bijzondere doelstellingen en de hoofdlijnen van het structuurbeleid op het

niveau van de gemeenschap, het verplicht stellen van deze doelstellingen en het erop toezien dat de door de staten toegepaste maatregelen en middelen met deze doelstellingen overeenkomen. Zij zou er derhalve op willen aandringen dat de mogelijkheden voor de Europese organen om te komen tot een effectieve coördinatie van het structuurbeleid in de lid-staten worden uitgebreid. De Commissie I.S.E.A. is met name van mening dat onverminderd het beginsel dat "de uitvoering van het structuurbeleid van de landbouw meer in het bijzonder dient te geschieden door de lid-staten[1)], de gemeenschap naast (financiële) stimulering van bepaalde nationale initiatieven, ook bindende aanwijzingen tot uitvoering of niet-uitvoering van bepaalde vanuit communautair gezichtspunt wenselijk of niet wenselijk geachte nationale structuurpolitieke maatregelen aan de nationale lid-staten moet kunnen geven. Dit impliceert een grotere rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Europese organen voor vorm en inhoud van het structuurbeleid ten plattelande.

d. Ten slotte wijst de Commissie I.S.E.A. erop dat tengevolge van het feit dat pas in 1964 het eerste structuurrapport en algemene rapport kan worden verwacht, niet vóór 1965 de eerste maatregelen tot coördinatie tegemoet kunnen worden gezien. Gezien de duidelijke behoefte in praktisch alle lid-staten aan een Europees kader, waarin de nationale programma's op harmonische wijze kunnen worden ingepast en gezien het feit dat reeds thans in principe financieringsmiddelen uit het Oriëntatie- en Garantiefonds ter beschikking staan om tot een coördinatie te komen, dringt de Commissie I.S.E.A. ten sterkste aan op een versnelling van deze procedure.

In de aanvang werd gesteld dat een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid onvoldoende moet worden geacht ter bereiking van de doeleinden van de artikelen 39 en 110 van het verdrag. Gewezen werd op de noodzaak om daarnaast tot coördinatie te komen van nationale maatregelen op het

1) zie de 5de overweging van de Beschikking betreffende de coördinatie van het structuurbeleid in de landbouw.

gebied van de landbouwstructuur. Ook wanneer hiertoe zal worden overgegaan dient echter te worden bedacht, dat het welslagen van een (gecoördineerd) structuurbeleid in de landbouw weer nauw verbonden is met de inhoud, welke aan het gemeenschappelijke markt- en prijsbeleid zal worden gegeven. De groei van de produktiviteit in de landbouw in samenhang met de ontwikkeling van de vraag naar agrarische produkten zal in het algemeen nopen tot een afvloeiing van overtollige arbeidskrachten uit de landbouw. Dit aanpassingsproces wordt door structuurpolitieke maatregelen met name een regionaal ontwikkelingsbeleid slechts bevorderd, niet gerealiseerd. Zelfs het bestaande relatief lage inkomenspeil in sommige sectoren van de landbouw in verhouding tot andere bedrijfstakken blijkt vaak onvoldoende stimulans om gebruik te maken van geboden mogelijkheden tot omschakeling. Extra impulsen zijn noodzakelijk om tot het beoogde resultaat te komen. Op dit terrein vervult met name het Europees Sociaal Fonds een nuttige functie. Voor zover tijdens dit geleidelijke aanpassingsproces behoefte zou bestaan aan het verstrekken van inkomenssteun dient deze los van het agrarische prijsbeleid te worden gerealiseerd en van tijdelijk en degressief karakter te zijn. Het agrarische prijsbeleid dient uitsluitend gericht te zijn op het verschaffen van een behoorlijk inkomen aan personen, die op rationeel geexploiteerde landbouwbedrijven werken, waar een optimale aanwending van alle produktiefactoren plaatsvindt en waarbij overproduktie, rekening houdend met de bijdrage van de gemeenschap tot de harmonische ontwikkeling van de wereldhandel, wordt voorkomen.

G.M. Verrijn Stuart
voorzitter

P.G. Ridder
secretaris

's-Gravenhage, 22 mei 1963