

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

**COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"**

COM (85) 750

Vol. 1985/0255

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

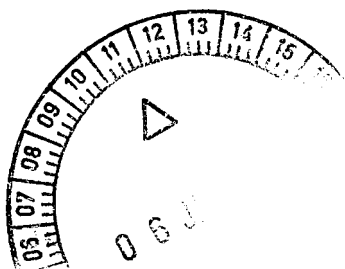
COM(85) 750 def.

Brussel, 18 december 1985

Een toekomst voor de Europese landbouw

Beleidsoriëntaties van de Commissie
na het overleg in het kader van
het Groenboek

(Mededeling van de Commissie aan de Raad
en aan het Europees Parlement)



COM(85) 750 def.

Een toekomst voor de Europese landbouw

Beleidsoriëntaties van de Commissie na het overleg in het kader van het Groenboek

Op 13 juli 1985 heeft de Commissie een mededeling (COM(85)333 def.) aangenomen over de perspectieven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Groenboek). Dit document was bedoeld als basis voor overleg met de instellingen van de Gemeenschap en met de andere betrokken partijen. In het eerste gedeelte van het Groenboek heeft de Commissie een uitvoerige schets gegeven van de kenmerken van de Europese landbouw, van zijn bijdrage aan de ontwikkeling van de economie en de landbouwsector in de Lid-Staten en van zijn rol in het proces van integratie van de Gemeenschap. Vervolgens heeft de Commissie een analyse gegeven van de problemen waarmee het gemeenschappelijk landbouwbeleid op dit ogenblik wordt geconfronteerd en heeft zij herinnerd aan de factoren die de komende jaren bepalend zullen zijn voor de verdere ontwikkeling van dat beleid, namelijk de algemene economische context die wordt gekenmerkt door een lage groei, de beperkte begrotingsmiddelen en de inkrappende wereldmarkt, waarop de concurrentie steeds scherper wordt. Op het stuk van de oplossingen worden in het Groenboek zaken in overweging gegeven en ook een aantal opties aangereikt.

In dit document geeft de Commissie haar eerste beleidsoriëntaties aan. Deze zijn zowel gebaseerd op de adviezen die zijn ontvangen in het overleg, als op verder onderzoek dat in de voorbije maanden is uitgevoerd.

In een aantal gevallen moeten analyse en studie nog worden voortgezet voordat formele voorstellen kunnen worden gedaan; in andere gevallen daarentegen moeten, gezien de omstandigheden, dringend initiatieven worden genomen. Daarom moeten, met het oog op de nodige samenhang tussen de in de loop van de tijd te nemen maatregelen en om de betrokkenen in staat te stellen de logische opvolging en de draagwijdte ervan te onderkennen, reeds nu het algemene kader en de te bereiken doelstellingen worden aangegeven.

De vaststelling van dat algemene kader is trouwens het belangrijkste oogmerk van het Groenboek en van het overleg dat daarop is gevolgd. De Commissie is zich er namelijk van bewust dat voor de landbouwers die hun werk in deze sector zijn begonnen toen de marktomstandigheden fundamenteel anders waren dan op dit ogenblik en die nu een belangrijke inspanning moeten doen om zich aan te passen aan de nieuwe situatie, een realistische beoordeling nodig is van de perspectieven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de komende jaren; dat is ook nodig voor de jongeren, die zich afvragen welke hun toekomstmogelijkheden zijn en welke mogelijkheden de landbouw nog kan bieden.

Deze mededeling wordt op een aantal specifieke punten van bijzonder belang nog met andere documenten aangevuld : het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproductie (COM(85)583 def.), het memorandum van de Commissie over de aanpassing van de gemeenschappelijke marktordening voor granen (COM(85)700 def.). Voorts legt de Commissie de laatste hand aan een memorandum over de sector rundvlees en is zij begonnen met een diepgaande bestudering over het beleid voor de voorziening van de ontwikkelingslanden met voedingsmiddelen. Deze studie zou in een nabije toekomst tot voorstellen kunnen leiden.

Wat het bosbouwbeleid betreft, wordt gewerkt aan een discussiedocument over vraagstukken inzake landbouw en bosbouw. De Commissie wil een zo breed mogelijk overleg over die vraagstukken en over de geopperde ideeën.

I. Het overleg

In de laatste maanden is zeer intensief overleg gepleegd. Tijdens dit overleg hebben de instellingen van de Gemeenschap en de andere betrokken partijen hun standpunt kunnen geven over de analyse van problemen en over de verschillende opties die in het Groenboek zijn vermeld, en hebben zij ook hun wensen of zorgen naar voren kunnen brengen.

Hoewel de standpunten soms verschillen, met name ten aanzien van de praktische uitvoering van maatregelen, is er wel een ruime overeenstemming over bepaalde fundamentele kwesties die doorslaggevend zijn voor de vaststelling van de grote lijnen van de te volgen aanpak.

Allereerst is er zeer ruime overeenstemming over de analyse van de situatie. Alle partijen delen wat dit betreft de zienswijze van de Commissie; zij zijn zich dus bewust van de ernst van de problemen en van de dringende noodzaak van vastberaden, volgehouden en doeltreffende maatregelen. Er mag derhalve worden gerekend op hun bereidheid om die richting in te gaan.

Ten tweede is er niemand geweest die de specificiteit heeft betwist van het ontwikkelingsmodel van de Europese landbouw, dat wordt gekenmerkt door een centrale rol van het gezinsbedrijf en grote verschillen in structuur en in productieomstandigheden. Zoals de Commissie in het Groenboek te kennen heeft gegeven, is wegens deze specificiteit oriëntatie op het model van de Verenigde Staten van Amerika, dat wordt gekenmerkt door uitgestrekte gebieden met weinig landbouwers, niet mogelijk en evenmin wenselijk.

Ten derde is vastgesteld dat er een toenemende bewustwording is van het feit dat de landbouw, naast haar economische functie, een steeds belangrijker rol vervult voor de ruimtelijke ordening, de handhaving van een bepaalde sociaal-economische infrastructuur, het behoud van landschap en milieu. Deze diensten aan de samenleving zijn essentieel in gebieden die, wegens de afstanden tot de stedelijke centra en wegens de moeilijke natuurlijke omstandigheden, zowel op het economische als het culturele vlak worden geconfronteerd met een geleidelijke verwoestijning en verarming.

Het overleg heeft tenslotte aangetoond dat zowel in de landbouw als in andere betrokken kringen een al te statische visie op de landbouw wordt afgewezen. Met name de landbouwers vrezen voor marginalisering; zij willen deel hebben aan de technische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen; zij zijn bereid bij te dragen in dit proces en wensen een verdere integratie in de economie als geheel, waarbij zij echter wel wijzen op bepaalde specifieke kenmerken van hun sector.

De Commissie heeft alle in het overleg naar voren gebrachte standpunten aandachtig bestudeerd en heeft er rekening mee gehouden bij haar eigen denken over deze materie en bij de vaststelling van de in deze mededeling vermelde beleidsoriëntaties. Ook heeft zij zich laten leiden door de drie beginselen die de basis vormen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid : eenheid van de markt, financiële solidariteit en communautaire preferentie.

II. De aard van het probleem

Het gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod in bepaalde sectoren is het centrale probleem waarmee het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid momenteel wordt geconfronteerd.

In het Groenboek heeft de Commissie onderstreept dat de huidige tendensen in veel landbouwsectoren onvermijdelijk leiden tot een toeneming van overschotten, waarvan de afzet, zowel binnen de Gemeenschap als op de wereldmarkt, steeds moeilijker en budgettair steeds kostbaarder blijkt. Dit leidt tot een verspilling van middelen die moeilijk te rechtvaardigen is met name in de huidige economische context, nu de Gemeenschap haar inspanningen moet concentreren op een strategie voor de toekomst. Het leidt ook tot een klimaat van onzekerheid dat zijn invloed heeft op de activiteit en op de keuzen van de landbouwers in de Gemeenschap. Het leidt ten slotte tot toenemende spanningen met de derde landen.

Deze situatie is met name ontstaan als gevolg van de kwantitatief onbeperkte garanties, waardoor de landbouwer zich geleidelijk van de markt heeft afgewend. Zij is ook het gevolg van de prijzen die op een hoog peil zijn vastgesteld in verband met de inkomensproblemen van de structureel zwakkere bedrijven die qua produktie in de Gemeenschap van zeer geringe betekenis zijn, maar wier aantal het grootst is. De oorzaken van het

probleem zijn sinds lang bekend; in 1968 heeft de Commissie, in het eerste van een lange reeks memoranda over de problemen van het communautaire landbouwbeleid, de gevaren gesignaleerd van een tendens die zich toen reeds begon af te tekenen. Het feit blijft echter dat het niet gemakkelijk is een weg aan te geven waardoor de situatie kan worden rechtgezet, zonder sociaal en dus politiek onaanvaardbare inkomensproblemen te creëren voor een zeer groot aantal qua produktie marginale landbouwers, wier functie echter, althans in bepaalde gevallen, onvervangbaar is voor het sociale evenwicht, de ruimtelijke ordening en het behoud van het milieu. Deze taak is nog moeilijker geworden doordat met de overgang van een Gemeenschap van "Tien" naar een Gemeenschap van "Twaalf" de structurele verschillen in de landbouw in de Gemeenschap worden vergroot.

III. Doelstellingen

Het produktieproces in de landbouw hangt samen met biologische cycli die zich in de meeste gevallen uitstrekken over één of meer jaren en, voor de zogenaamde blijvende teelten (wijnstokken, olijfgaarden, fruitteelt,) zelfs over enkele tientallen jaren. Verder heeft de landbouw voortdurend te maken met cyclische marktontwikkelingen, onvoorzienbare en vaak radicale gevolgen van weersomstandigheden. Voor zover een meer doordachte houding van de landbouwer ten opzichte van de produktie en van de markt wordt beoogd, zou het dan ook zinloos zijn om dit te willen bereiken via drastische en incidentele maatregelen of om onmiddellijk of op zeer korte termijn spectaculaire resultaten te verwachten.

Een drastisch en incidenteel optreden zou bovendien onbillijk zijn. Zoals de Commissie reeds heeft aangegeven in haar memorandum over de aanpassing van de gemeenschappelijke marktordening voor granen (COM(85)700 def. van 14 november 1985) moet bij de keuze van de weg die nu moet worden ingeslagen voor ogen worden gehouden dat de huidige situatie op de landbouwmarkten niet alleen een uitvloeisel is van de vrije keuze die de landbouwers bij het beheer van hun onderneming hebben gemaakt, maar ook van de beleidslijnen die door de instellingen van de Gemeenschap in de 20 jaar dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid nu al bestaat, zijn vastgelegd en, uiteraard, van het daarbij tot op zekere hoogte aansluitend landbouwbeleid van de Lid-Staten. Deze gedeelde verantwoordelijkheid moet worden erkend en de consequenties daarvan moeten worden geaccepteerd.

De Commissie is van oordeel dat voor het bereiken van het doel een optreden moet worden gedefinieerd dat zich uitstrekt over een aantal jaren en dat men zich er daarbij van bewust dient te zijn dat samenhang en continuïteit in de uitvoering even belangrijk, ja zelfs belangrijker zijn dan de intensiteit van de maatregelen die in een gegeven jaar worden vastgesteld. Om ongerechtvaardigde teleurstellingen te vermijden, dient men zich er tevens van bewust te zijn dat de verwachte effecten pas geleidelijk zullen optreden.

In dat opzicht is het van fundamentele betekenis dat de doelstellingen van bij het begin duidelijk worden aangegeven. Juist ook over die doelstellingen dient een zo ruim mogelijke overeenstemming te worden bereikt; de middelen om ze te halen kunnen immers, in zoverre ze onvoldoende effectief blijken, in de loop van de tijd worden aangepast.

Op grond van haar analyses en gezien de adviezen die door de verschillende instanties tijdens het overleg naar voren zijn gebracht, formuleert de Commissie, in het kader en met inachtneming van artikel 39 van het Verdrag van Rome, de volgende prioriteiten :

- geleidelijke ombuiging van de produktie in de overschotsectoren en matiging van de lasten voor de belastingbetaler;
- bevordering van de diversificatie en van de verbetering van de kwaliteit van de produktie, in samenhang met de situatie op de markt binnen en buiten de Gemeenschap, en met de wensen van de verbruikers;
- meer doeltreffende en systematische aandacht voor de inkomensproblemen van de kleine gezinsbedrijven;
- ondersteuning van de landbouwactiviteit in gebieden waar deze nodig is voor de ruimtelijke ordening, de handhaving van het sociale evenwicht en het behoud van landschap en milieu;
- bevordering van grotere belangstelling bij de landbouwers voor de milieuproblemen;
- stimulering van initiatieven, op het grondgebied van de Gemeenschap, voor industrieën die landbouwprodukten verwerken, om daardoor de landbouw deel te laten hebben aan de grote technologische veranderingen van onze tijd.

IV. Middelen

De ernst van de problemen eist dringend dat standvastig wordt opgetreden. Het is dus van essentieel belang dat via de verschillende instrumenten van het GLB wordt gestreefd naar oplossingen om de gestelde doelen te bereiken.

Het prijs- en marktbeleid en het structuurbeleid vormen een coherent geheel dat gericht is op dezelfde doelstellingen, namelijk die van artikel 39 van het Verdrag. Coördinatie en convergentie zijn dus van groot belang. Het zou abnormaal zijn dat twee instrumenten van eenzelfde beleid elkaar zouden neutraliseren.

Dit geldt eveneens, wat de in het kader van nationale maatregelen ontplooiende activiteit betreft, die, met name op het vlak van de structuur, budgettair het belangrijkste is. Uit de gegevens in een studie die aan het begin van het jaar door de Commissie is gepubliceerd en die betrekking heeft op de overheidsuitgaven ten gunste van de landbouw blijkt namelijk dat de uitgaven van de nationale overheid globaal genomen gelijk zijn aan de uitgaven op communautair niveau van EOGFL-Oriëntatie enerzijds en EOGFL-Garantie anderzijds.

De inspanningen die in het kader van het prijsbeleid worden gedaan om de ontwikkeling van de produktie onder controle te krijgen en bij de producent meer aandacht te doen ontstaan voor de markt, mogen niet worden tenietgedaan door steunmaatregelen die, direct of indirect, het tegengestelde effect hebben bijvoorbeeld doordat investeringen worden gestimuleerd die via een intensiever grondgebruik tot produktieoverschotten kunnen leiden.

De Commissie zal bij het onderzoek van de steunmaatregelen van de Staten met name aan dit aspect bijzondere aandacht geven. Zij is van mening dat meer coherentie op dit gebied noodzakelijk is, ook al om te vermijden dat de op communautair niveau vereiste en opgelegde beperkingen uiteindelijk niet resulteren in grotere soepelheid ten aanzien van nationale maatregelen en dus in een proces van geleidelijke hernationalisering van het landbouwbeleid.

De aard van de problemen en vooral de samenhang met de ontwikkelingen in de produktie en op de markt vraagt verder een grotere soepelheid bij het gebruik van de verschillende instrumenten die in het kader van de communautaire verordeningen beschikbaar zijn. Deze instrumenten moeten kunnen worden gehanteerd volgens de situatie van het moment en met inachtneming van de rol die er oorspronkelijk in het kader van de betrokken marktordening aan is toegekend. Een dergelijke werkwijze, die is ingegeven door een streven naar doeltreffendheid, kan worden bereikt door een uitbreiding van de bevoegdheden die voor het beheer aan de Commissie zijn gedelegeerd, en met name door vergroting van haar verantwoordelijkheid voor alle besluiten inzake afzet van produkten.

A. Prijs- en marktbeleid

In het Groenboek had de Commissie twee extreme opties aangegeven om een beter evenwicht tussen vraag en aanbod te bereiken :

- een rigoreus prijsbeleid, zo nodig, gecombineerd met rechtstreekse inkomenssteun, ten einde de inkomensproblemen te vermijden die een dergelijk beleid zou kunnen hebben voor de structureel zwakste bedrijven;
- de invoering van produktiequota.

De eerste oplossing is erop gericht de landbouwer opnieuw zijn rol te geven als ondernemer, vrij in zijn keuzen, maar ook met meer verantwoordelijkheid voor de consequenties op marktniveau. Deze oplossing is ook gericht op een grotere duidelijkheid omtrent de economische en de sociale component van de prijsbesluiten in het kader van het CLB.

De tweede oplossing geeft een ontwikkeling aan naar een steeds verder gebureaucratiseerde landbouw.

Tijdens het overleg gaven de landbouwers te kennen tegen de quota en tegen een verdere bureaucratisering van hun beroep te zijn; zij hebben ook hun wantrouwen uitgesproken ten opzichte van veralgemeende directe inkomenssteun. Zij zijn van mening dat, zoals in iedere andere sector, ook in de landbouw de prijzen voor de rentabiliteit van de bedrijven moeten zorgen en zij kunnen niet akkoord gaan met een formule die velen van hen tot steunontvangers zou maken. Een deel van de landbouwers uit de Gemeenschap heeft zich daarentegen bereid verklaard de financiële verantwoordelijkheid voor de afzet van de overschotten te helpen dragen, maar alleen voor zover het zou gaan om de ontwikkeling van nieuwe afzetmogelijkheden en voor zover het bedrijfsleven betrokken zou worden bij het beheer van de te heffen middelen.

De Commissie neemt nota van deze adviezen die de grootste aandacht verdienen nu een strategie moet worden vastgesteld die, wil men de gestelde doelen bereiken, de volledige inzet van de landbouwers vraagt, met name van diegenen onder hen die het landbouwberoep met kennis van zaken hebben gekozen, die dit beroep willen blijven uitoefenen en voor wie het de belangrijkste bron van inkomsten is.

De Commissie wijst er echter op dat het weinig logisch zou zijn geen steunontvangers te willen zijn, maar ook iedere formule voor medeverantwoordelijkheid af te wijzen. Die medeverantwoordelijkheid is immers redelijk en billijk gezien de toenemende lasten die door de communautaire begroting, en dus door de belastingbetaler, worden gedragen voor de afzet van een produktie die zich, althans ten dele, afgeschermd van de reële markt heeft ontwikkeld en ontwikkelt en die bovendien de vraag op de interne markt ruimschoots overtreft.

1. Prijzen

Het prijsbeleid is het centrale instrument om de ontwikkeling van de landbouw op middellange en lange termijn te oriënteren en daarbij rekening te houden met de ontwikkeling van de vraag in de Gemeenschap en de afzetmogelijkheden daarbuiten. In de huidige marktsituatie en gezien de perspectieven voor de komende jaren is de Commissie van oordeel dat een restrictief prijsbeleid noodzakelijk is. Zij is zich echter bewust van de grenzen waarbinnen dit beleid moet worden gevoerd.

Een verlaging van de prijzen, zelfs al was die drastisch, zou slechts geleidelijk effect hebben op de produktie en zou waarschijnlijk slechts beperkte consequenties hebben voor het verbruik, omdat de vraag naar landbouwprodukten vrij inelastisch is.

Een rigoureuus beleid met een algemene verlaging van de prijzen zou bovendien zeer ongelijke consequenties voor de inkomens hebben wegens de grote structuurverschillen binnen de Gemeenschap, die nog zijn toegenomen door de toetreding van Spanje en Portugal. Eén van de in het Groenboek vermelde opties om dit bezwaar te ondervangen is de toekenning van directe inkomenssteun, bijvoorbeeld steun ter aanvulling van het gezinsinkomen in de landbouw of meer structurele steun voor bedrijven die op langere termijn economisch leefbaar zouden kunnen worden. Algemene toepassing van dergelijke steunmaatregelen lijkt, gezien de grote verscheidenheid in economische en structurele situaties in de Gemeenschap, zowel om administratieve als budgettaire redenen moeilijk; meer specifieke directe steun kan daarentegen een nuttig aanvullend instrument zijn bij het beheer van de markten of kan bepaalde structurele problemen verlichten.

Daarom is de Commissie van oordeel dat het prijsbeleid moet worden aangevuld met andere regelingen die de doeltreffendheid en de selectiviteit van haar optreden kunnen vergroten. Via deze aanvullende maatregelen zou met name beter rekening kunnen worden gehouden met het specifieke inkomensprobleem van de kleine landbouwbedrijven en ook van de gebieden met een hoge concentratie van structureel zwakke bedrijven.

2. Produktiequota

Produktiequota hebben het voor de hand liggende voordeel van een snel en rechtstreeks effect op de produktie, op voorwaarde natuurlijk dat ze correct en doeltreffend beheerd kunnen worden. De Commissie heeft in het Groenboek reeds de vele bezwaren aangegeven van dit instrument, dat in zekere zin het uiteindelijke resultaat en de institutionalisering is van een systematische afscherming van het produktieproces van de werkelijke marktsituatie. Zij voelt zich gesterkt door het feit dat de landbouw haar reserves ten aanzien van dit instrument deelt en de weg van de verantwoordelijkheid prefereert boven die van de dwang. De Commissie blijft er namelijk van overtuigd dat de risico's van een geleidelijke bureaucratisering van de landbouw, van het ontbreken van mobiliteit van de produktiefactoren, van een steeds grotere isolering van de landbouw van de economie in het algemeen, tot iedere prijs moeten worden voorkomen.

Hoewel deze weg de illusie van zekerheid geeft, zou zij fundamenteel in strijd zijn met de belangen van de landbouwers, vooral van de jongeren onder hen en van diegenen die de landbouw als een beroep voor ondernemers zien.

Dit ondubbelzinnige standpunt van de Commissie kan in tegenspraak lijken met het feit dat zij in de zuivelsector quota heeft ingevoerd. Er dient echter aan herinnerd te worden dat zij deze oplossing alleen heeft gekozen, toen zij heeft geconstateerd dat haar, gezien de eigen kenmerken van de sector, de omvang van het probleem, de beschikbare termijn voor de oplossing daarvan en de mislukking van de reeds toegepaste middelen, als overgangsmaatregel alleen dit instrument restte.

Verder dient erop te worden gewezen dat het, indien men verschuiving van de problemen van de ene sector naar de andere wil vermijden, bij nieuwe quotering moeilijk, zo niet onmogelijk zou zijn, de maatregelen tot enkele produkten te beperken. Het beheer van een quotaregeling die zou gelden voor een groot deel van de communautaire landbouw zou echter administratief vrijwel onoplosbare problemen veroorzaken, met name wanneer de ontwikkeling van de teelt van jaarlijkse gewassen zou moeten worden gecontroleerd.

3. Medeverantwoordelijkheid van de producenten

Het beginsel van de medeverantwoordelijkheid dat voor de verschillende marktordeningen in zeer uiteenlopende vormen wordt toegepast, wordt sinds een aantal jaren in het gemeenschappelijk landbouwbeleid gehanteerd. Het beginsel is erop gericht de landbouwers, geheel of gedeeltelijk, de kosten te laten opbrengen die verbonden zijn aan de afzet van de produktie boven een bepaalde maximumhoeveelheid, in het algemeen "garantiedrempel" genoemd.

In 1984 heeft de Raad onderstreept dat garantiedrempels dienen te worden toegepast in alle landbouwsectoren waarin een produktieoverschot bestaat of waarvoor de begrotingsuitgaven snel zouden kunnen stijgen.

De medeverantwoordelijkheid kan, naar gelang van het geval, bestaan in verlaging van de gemeenschappelijke prijzen of van de interventieprijzen, verlaging van de steun, beperking van de steun tot een bepaalde maximumhoeveelheid, betaling van een heffing ter bekostiging van begrotingsuitgaven voor de afzet van produkten, contingentering van de gegarandeerde produktie; de medeverantwoordelijkheid wordt nu toegepast in de meeste landbouwsectoren en met name voor suiker, melk, granen, koolzaad, zonnebloemzaad, katoen, tabak, tomatenprodukten, wijn... .

De verschillende vormen van medeverantwoordelijkheid blijken budgettair en als instrument voor de beheersing van de produktie vooral doeltreffend, omdat zij worden gehanteerd in samenhang met het prijsbeleid en omdat er een rechtstreeks verband wordt gelegd tussen het niveau ervan en de ontwikkeling in de produktie (zoals bijvoorbeeld voor katoen) of in de uitgaven voor afzet (zoals voor suiker).

De Commissie blijft van mening dat de medeverantwoordelijkheid een essentieel aanvullend instrument van het prijsbeleid moet blijven dat op gepaste wijze moet worden gehanteerd, rekening houdende met de economische, budgettaire en sociale situatie in de betrokken sector; zo heeft zij bijvoorbeeld in het recentelijk bekend gemaakte memorandum over de aanpassing van de marktordening voor de sector granen verklaard verschillende instrumenten te willen gebruiken, waaronder een medeverantwoordelijkheidsheffing in de opzet waarvan rekening is gehouden met de produktiestructuur, met name van kleine landbouwbedrijven.

4. Interventie

a) Versoepeling van het beheer

Interventie is één van de basiselementen van de meeste gemeenschappelijke marktordeningen. De interventie is bedoeld om extreme conjuncturele schommelingen van de prijzen af te zwakken en zo ontwikkelingen in de produktie te voorkomen die zowel voor de producent als de consument negatief zijn. De interventie heeft soms ook een rol als instrument om de positie van de landbouwer als contractpartner ten opzichte van de handel en de verschillende gebruikers van landbouwprodukten te verbeteren.

Wat het eerste aspect betreft dient erop te worden gewezen dat de interventie haar oorspronkelijke functie als "vangnet" geleidelijk heeft verloren, naarmate de Gemeenschap voor de verschillende sectoren van een producent met tekorten tot een producent met overschotten is geworden.

Als gevolg van de geleidelijke daling van de marktprijzen is de interventie een afzetkanaal op zich geworden dat bijzonder aantrekkelijk is doordat de inspanning voor en het risico van commerciële afzet vermeden kunnen worden. Als gevolg daarvan zorgt de interventie niet langer voor oriëntatie van de produktie op de vraag, maar is het een instrument geworden dat een aanbod stimuleert waarvoor geen reële afzetmogelijkheden bestaan.

In een markt met een structureel overschot komt de regulerende functie eerder bij de uitvoer te liggen, hoewel ook daar grenzen zijn. Voor een meer rationele oriëntatie van de produktie is dus een geleidelijke wijziging van het evenwicht tussen interventie en uitvoer nodig.

Voor de versterking van de positie van de landbouwers als contractpartner is de interventie minder belangrijk naarmate de landbouw zich organiseert en erin slaagt structuren, bijvoorbeeld coöperaties, tot stand te brengen die de bezwaren ondervangen van een gespreid aanbod tegenover een relatief geconcentreerde vraag.

De Commissie is van oordeel dat de ontwikkeling naar een beter niveau van organisatie in de landbouw een zaak is die wenselijk is op zich; daarom wil zij aan oplossingen op dit punt bijdragen door die zaak als zodanig te bevorderen en niet door verder te gaan met een oneigenlijk gebruik van de interventieregeling.

Er moeten dus aanpassingen in het stelsel tot stand worden gebracht om een einde te maken aan bepaalde automatismen en ervoor te zorgen dat de interventie opnieuw haar oorspronkelijke functie krijgt. Juist door het behoud van de oorspronkelijke functie via aanpassingen die in verband met de marktomstandigheden nodig zijn, en niet door ongewijzigde handhaving van een regeling die op een bepaald ogenblik op grond van een gegeven situatie is vastgesteld terwijl sindsdien die situatie is veranderd, wordt de continuïteit en stabiliteit in de regelingen gewaarborgd.

b) Kwaliteitsnormen

Met het kwaliteitsbeleid worden twee doelen nagestreefd die met de eisen van dit moment in overeenstemming zijn. Enerzijds is het de bedoeling de produktie beter te laten beantwoorden aan de vraag van de markt en van de verbruikers en anderzijds draagt het bij tot beperking van de omvang van de produktie, aangezien kwaliteit heel vaak samengaat met lagere opbrengsten per produktie-eenheid.

In dit verband dient erop te worden gewezen dat in bepaalde gevallen het communautaire overschot kwalitatief, maar niet kwantitatief is, zodat het overschot alleen geldt voor bepaalde kwaliteiten of soorten in een bepaalde sector.

De Commissie wil haar inspanningen op dit terrein met alle passende middelen voortzetten en met name via modulering van de interventieprijzen volgens de op de markt voor produkten van uiteenlopende kwaliteiten geconstateerde verschillen. Modulering van de prijzen is immers nodig wanneer, zoals nu in veel landbouwsectoren het geval is, de interventieprijs dicht bij de marktprijs ligt en daardoor voor de producent een zeer grote aantrekkingskracht heeft en zeer sterk richtinggevend is.

Voorts lijkt het, gezien de geleidelijk belangrijker rol van de uitvoer als afzetmogelijkheid en marktregulerende factor, steeds meer nodig ook in het kader van het uitvoerbeleid aandacht te besteden aan de kwaliteit.

c) Afzet van de voorraden uit het verleden

Hoge interventievoorraden veroorzaken niet alleen aanzienlijke kosten voor de begroting, maar verzwakken ook de positie ten opzichte van eventuele kopers, vergroten daardoor de druk op de markt en dragen bij tot het ontstaan van een klimaat van onzekerheid.

De ontwikkelingen in de laatste jaren hebben geleid tot een accumulatie van interventievoorraden die, met name voor boter en rundvlees, problemen veroorzaken die des te scherper zijn omdat het bederfelijke produkten betreft.

Voor boter gaat het om voorraden die grotendeels vóór de invoering van de melkquota zijn ontstaan; de sector rundvlees ondervindt momenteel indirect de consequenties van bovengenoemde quota en van het abnormaal hoge aantal slachtingen van koeien dat is gevolgd op de nieuwe quotaregeling. In beide gevallen is een belangrijk deel van de voorraden al meer dan een jaar in opslag.

De Commissie is zich bewust van de ernst van het probleem en van de consequenties daarvan; zij heeft dan ook ten aanzien van de uitslag van de produkten initiatieven genomen die moeten bijdragen tot een geleidelijke sanering van de situatie. Zij heeft ook voorgesteld middelen beschikbaar te stellen voor afschrijving op bederfelijke interventieprodukten bij de opslag daarvan; hierdoor zou de doorzichtigheid van de begroting worden verbeterd en de afzet van de opgeslagen produkten worden vergemakkelijkt.

5. Consumenten

In het Groenboek heeft de Commissie de voordelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de consumenten in herinnering gebracht, met name op het vlak van de stabilisatie van de markt en de gewaarborgde voedselvoorziening. Ook heeft zij onderstreept dat in de laatste jaren de ontwikkeling van de garantieprijzen voor landbouwprodukten over het algemeen is achtergebleven bij de inflatie.

Momenteel lijkt de consument steeds gevoeliger voor de "natuurlijkheid" en de voedingskwaliteiten van levensmiddelen. Genetische manipulatie, hormonen, pesticiden, additieven, conserveermiddelen, zijn allemaal termen die door de media gangbaar zijn geworden en die ongerustheid hebben gebracht. De Commissie heeft reeds belangrijke maatregelen genomen om die ongerustheid weg te nemen, met name door een verbod op schadelijke stoffen, door stimulering van gezonde soorten, door bestrijding van epidemieën, door voorlichting van de consument over de bestanddelen van levensmiddelen, door normalisatie van kwaliteiten, door harmonisatie van wetgeving, enz.; dit werk moet worden voortgezet en de consument

moet erover worden ingelicht en vooral moet hij de nodige waarborgen krijgen. Als een klimaat van vertrouwen kan worden hersteld, zal dat ongetwijfeld positieve gevolgen hebben voor het verbruik. Een dergelijke beleidsoriëntatie is in het belang van producent zowel als consument.

In diezelfde gedachtengang dient rekening te worden gehouden met de verlangens van bepaalde consumenten wier aantal regelmatig toeneemt en die produkten van de biologische landbouw wensen, zelfs als zij daar meer voor moeten betalen. Het is in het belang van de landbouw uit de Gemeenschap dat zij aan deze vraag voldoet voordat er door derde landen in wordt voorzien. De Commissie is voornemens initiatieven te nemen om deze produktie te bevorderen binnen een wettelijk kader dat een vrij verkeer waarborgt en dat voldoende garanties verschaft. De vaststelling van kwaliteitslabels kan een middel zijn om aan de behoeften van consumenten en producenten tegemoet te komen.

Voorts wordt in onze maatschappij via tal van reclamedragers voortdurend de aandacht van de consument gevraagd voor levensmiddelen die vaak produkten zijn die concurreren met traditionele landbouwprodukten. Om de landbouwprodukten gelijke kansen te geven tegen die produkten, maar de concurrentie vrij haar werk te laten, zal gezorgd moeten worden voor communautaire of nationale voorlichtingscampagnes waardoor de consumenten beter ingelicht tot hun aankopen kunnen besluiten. Hiervoor zijn reeds middelen besteed - in het algemeen waren die afkomstig uit de medeverantwoordelijkheidsbijdragen van de producenten - en maatregelen genomen. De ervaring die tijdens die campagnes is opgedaan, zal moeten worden gebruikt om ze te verbeteren en te intensiveren.

6. Diversificatie van de produktie

Diversificatie van de produktie kan een bijdrage leveren tot het benutten van de mogelijkheden op landbouwgebied in de Gemeenschap, zonder dat overschotten ontstaan of worden vergroot.

Zoals gezegd in het Groenboek zijn de perspectieven het grootst voor oliehoudende en eiwithoudende zaden, waaraan de Gemeenschap een groot tekort heeft, voor bepaalde fruitsoorten die momenteel weinig worden geteeld, maar die toekomst zouden kunnen hebben, en voor de houtteelt.

Voor oliehoudende en eiwithoudende zaden is en wordt de mogelijke ontwikkeling beperkt door kostenproblemen die samenhangen met de aard van de vastgestelde communautaire steunregelingen. Dit zijn namelijk budgettair kostbare regelingen, aangezien, omdat een voldoende bescherming ten opzichte van derde landen ontbreekt, de Gemeenschap

"deficiency payments" heeft moeten hanteren om te bereiken dat deze produkten konden worden ingepast in het vruchtwisselingsschema van de bedrijven in de Gemeenschap.

In het hoofdstuk van het Groenboek over de buitenlandse handel heeft de Commissie een evenwichtigere bescherming aan de buitengrens van de Gemeenschap aan de orde gesteld, waardoor dit probleem zou kunnen worden opgelost. Die oplossing impliceert echter moeilijke onderhandelingen met onze handelspartners en het zou onrealistisch zijn om te denken dat op korte termijn een oplossing kan worden gevonden.

In afwachting van die oplossing en voor zover de begrotingsuitgaven voortvloeien uit die regeling op zich en niet uit het ontstaan van overschotten, dient deze sector niet op dezelfde wijze te worden behandeld als de sectoren waarvoor een doeltreffende bescherming ten opzichte van produkten van buiten de Gemeenschap geldt.

Behalve voor deze twee groepen produkten lijken er onder adequate omstandigheden mogelijkheden te bestaan voor andere momenteel weinig voorkomende produktietakken (bessen, geneeskrachtige en aromatische planten, amandelen, kleinschalige dierlijke produktie ...), zonder dat omvangrijke en kostbare steunregelingen zouden moeten worden getroffen. De sterke concentratie op bepaalde produkten die momenteel in een aantal sectoren wordt geconstateerd is althans ten dele toe te schrijven aan de absolute garanties van de starre interventieregelingen. De geleidelijke versoepeling van de interventie die de producent beter bewust moet maken van de marktsituatie, zal ook een zekere diversificatie en heroriëntatie van de produktie kunnen bevorderen.

De Commissie is voornemens daartoe initiatieven te nemen op het gebied van onderzoek, experimenten en voorlichting, omdat deze instrumenten het meest geschikt zijn om die tendens te ondersteunen.

Ook bosbouw zou een rol kunnen spelen; niet alleen voor een aanvullend inkomen, maar ook voor het gebruik van aan de landbouw onttrokken grond. Bebossing zou bepaalde voordelen hebben als alternatief, omdat deze produktietak reeds veel voorkomt in de Gemeenschap en werkgelegenheid schept op vele gebieden. Bebossing zou ook op verschillende manieren kunnen gebeuren, zodat rekening kan worden gehouden met de situatie op de betrokken bedrijven en in de betrokken gebieden. Voorts bestaat reeds een zekere mate van ondersteuning in het kader van de structuurmaatregelen van het GLB.

De Commissie werkt aan een document over de bosbouw, met het oog op een discussie over vraagstukken inzake landbouw en bosbouw. Tot de vragen waarover de Commissie een brede discussie zou wensen, behoren : "Welke zijn de beste middelen voor een georganiseerde uitbreiding van het bosareaal in de Gemeenschap ? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan

om bebossing een alternatief te kunnen laten zijn voor landbouwprodukten waarvoor een overschot bestaat ? Hoe zouden fiscale maatregelen en steunmaatregelen kunnen worden gecombineerd voor een doeltreffende stimulans tot vergroting van het bosareaal ?"

7. Technische vooruitgang en nieuwe gebruiksmogelijkheden

De toeneming van de produktie in de afgelopen jaren is grotendeels toe te schrijven aan de technische vooruitgang. De invloed daarvan lijkt, met name door de biotechnologie, nog belangrijker te zullen worden, niet alleen voor het aanbod, maar ook voor de vraag. De spectaculaire ontwikkeling van de biotechnologie zal immers ongetwijfeld leiden tot ruimere afzetmogelijkheden voor de landbouwprodukten die traditioneel in de Gemeenschap worden geteeld (suiker, granen), maar ook voor die waarvan de produktie zou kunnen worden uitgebreid (bij voorbeeld bepaalde oliehoudende gewassen).

De hoeveelheden landbouwprodukten die in dat verband zouden kunnen worden verkocht, zullen echter, althans op korte en middellange termijn, vrij beperkt zijn.

De belangrijkste belemmering voor de toepassing van nieuwe gebruiksmogelijkheden is de hoge prijs van de agrarische basisprodukten. Tegen die achtergrond heeft de Commissie, om de communautaire landbouw deel te doen hebben aan die nieuwe ontwikkelingen en om te voorkomen dat het prijspeil investeerders ertoe zou aanzetten hun bedrijven buiten de Gemeenschap te vestigen, regelingen voorgesteld in het kader waarvan de betrokken industrieën zich zouden kunnen bevoorraden tegen de wereldmarktprijzen. De produkten die onder deze regelingen vallen zijn, voor het ogenblik, granen en suiker.

Met de toeneming van de produktiviteit zou op langere termijn een specifieke produktie voor industrieel gebruik mogelijk moeten worden die concurrerend genoeg is om zonder kostbare subsidies te kunnen. Met dat doel en met in gedachten dat alle verdere uitbreiding van de produktie voortaan dient te gebeuren wegens een reële en ongesubsidieerde groei van de afzet, dient het landbouwonderzoek te worden bevorderd en gestuurd.

De Commissie heeft ook het gebruik van bepaalde communautaire produkten voor de vervaardiging van bio-ethanol bestudeerd. Haar eerste gedachten dienaangaande heeft zij uiteengezet in het memorandum over de aanpassing van de gemeenschappelijke marktordening voor granen (COM(85)700 def.). Deze kwestie blijkt bijzonder complex, zowel wat betreft de te volgen methodiek als de budgettaire consequenties. Daarom is de Commissie voornemens om enerzijds dit dossier verder te onderzoeken om tot een objectief beeld van de verschillende aspecten te komen en anderzijds verder te gaan met bevordering van onderzoekprogramma's ter zake.

B. Structuurbeleid

Zoals al is gezegd in het Groenboek zijn er in de landbouw, evenals in de andere economische sectoren, diepgaande aanpassingen geweest, met name door de technologische vooruitgang en de ontwikkelingen op het vlak van de concurrentie.

Wegens de lage groei, het ontbreken van andere werkgelegenheid en de verzadiging van de landbouwmakten is een ontwikkelingsstrategie die hoofdzakelijk gebaseerd is op een grotere mobiliteit van arbeidskrachten en produktiemiddelen en op een vergroting van de produktie, voortaan echter onmogelijk.

Daarom heeft de Raad van Ministers op 12 maart 1985 bij Verordening (EEG) nr. 797/85 in de wetgeving voor de landbouwstructuur aanpassingen vastgesteld die gericht zijn op vergroting van de efficiency.

In die aanpassingen is in zekere mate rekening gehouden met de veranderde context, met name door de steun meer toe te spitsen op investeringen voor omschakeling van de produktie, verbetering van de kwaliteit, verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, bescherming van het milieu en, in het algemeen, verbetering van de resultaten via verlaging van de kosten, maar niet via vergroting van de produktie.

In het Groenboek is de Commissie er dan ook van uitgegaan dat de Gemeenschap, na de recente aanpassingen, beschikt over de essentiële instrumenten voor haar actie op dit gebied; zij heeft evenwel de mogelijkheid voor aanvullingen of wijzigingen opengelaten.

De Commissie wijst er voorts met nadruk op hoe belangrijk het is bronnen van inkomsten te scheppen die een alternatief zijn voor of een aanvulling vormen op de landbouw en dus op de noodzaak van aanzienlijk grotere activiteit van de Structuurfondsen in de plattelandsgebieden via aanwending van bijkomende middelen. In dat verband heeft de Gemeenschap besloten tot de uitvoering van geïntegreerde programma's voor de mediterrane gebieden (PIM-GMP).

Het eigenlijke sociaal-structureel beleid ten slotte kan, binnen het algemene beleid ter sanering van de markten, met name de volgende vier categorieën maatregelen omvatten :

1. Maatregelen ter ondersteuning van de aanpassing

Maatregelen om de landbouwers te helpen bij de aanpassing aan de nieuwe realiteit van de markt :

- door een rationalisering van het produktieapparaat die meer gericht is op een betere organisatie dan op ondoordachte vergroting van de produktie;
- door diversificatie van de produktie of verbetering van de kwaliteit;
- door actief te zoeken naar afzetmogelijkheden en meer systematisch rekening te houden met de markttendens op middellange en lange termijn.

De diensten die de landbouw technische en economische adviezen verschaffen voor een goed beheer zijn wat dit betreft al sinds altijd een beslissende factor voor de ontwikkeling, met name op de gezinsbedrijven.

De in veel opzichten buitengewone prestaties die in bepaalde landen van de Gemeenschap worden geconstateerd, kunnen ongetwijfeld grotendeels worden verklaard uit de doeltreffendheid van de betrokken ondersteunende diensten. Die ondersteuning is zeker bijzonder nodig wanneer, zoals nu, de oriëntatie van de produktie en de organisatie van het bedrijf moet worden aangepast aan vrij sterke veranderingen in de economische context en in de marktsituatie, of nu de houding van de producerende sector die gekenmerkt werd door een zekere passiviteit ten opzichte van de markt, geleidelijk moet worden gewijzigd.

Die ondersteuning, die in overwegende mate wordt gegeven door overheidsdiensten of door de landbouworganisaties, is van land tot land sterk verschillend. Het is echter moeilijk om initiatieven die aangepast moeten zijn aan de plaatselijke omstandigheden uniform en vanuit een centrale plaats te stimuleren. De ervaringen in dit opzicht zijn eerder teleurstellend. Toch is het belangrijk dat verder wordt gegaan met het wegwerken van leemten op dit vlak, met name in gebieden met ongunstige natuurlijke omstandigheden of gebieden met structuurproblemen.

De Commissie is voornemens om haar activiteiten op het gebied van de bevordering en coördinatie van onderzoek en experimenten voor de landbouw aanzienlijk op te voeren. Het beleid inzake landbouwonderzoek moet worden versterkt. Er moet een efficiënte organisatie komen van de overdracht van technologie, met name om de achterstand van de minst

ontwikkelde gebieden te verkleinen. Ook is zij bereid om, in samenwerking met de nationale overheden en de landbouworganisaties, te onderzoeken welke middelen het meest doeltreffend zijn om de uitbreiding van diensten voor voorlichting, bedrijfsbeheer en marktinformatie te stimuleren.

2. Maatregelen ter bevordering van de afzet van produkten

Het betreft intensievere ondersteuning van structuren die de afzet van de produktie kunnen vergemakkelijken, doordat de handel beter wordt georganiseerd en de verwerking wordt uitgebreid.

Een commerciële structuur met de nodige doorzichtigheid en een concurrerende verwerkende industrie zijn namelijk de beste partners van de exploitanten. Waarschijnlijk ligt in veel gevallen de oorzaak van mislukkingen of teleurstellingen eerder op dit niveau dan op het niveau van de produktie. De mogelijkheden voor de ontwikkeling van bepaalde alternatieve produkten hangen bij voorbeeld nauw samen met de totstandbrenging van een toereikende commerciële en industriële infrastructuur.

Door de recente wijzigingen in Verordening 355/77, die in het verleden reeds een doeltreffend instrument is gebleken, zijn de mogelijkheden op dit vlak vergroot. De Commissie is voornemens initiatieven op dit terrein sterk te ondersteunen en zij is bereid om, wanneer de financiële middelen ontoereikend zouden blijken, de nodige initiatieven te nemen om ze te verruimen.

3. Maatregelen om het produktiepotentieel te verminderen en de vestiging van jonge landbouwers te bevorderen

Er moeten maatregelen worden vastgesteld die kunnen bijdragen tot een beter evenwicht op het vlak van de produktie, terwijl tegelijk bepaalde categorieën landbouwers die in het kader van de huidige aanpassingen bijzondere aandacht verdienen, geholpen zouden moeten worden.

De technische ontwikkelingen zullen immers tot een hogere opbrengst per produktie-eenheid leiden en dus tot een groter aanbod voor de markt en dat terwijl de vraag stagneert, althans weinig dynamiek te zien geeft. Vandaar dat het noodzakelijk is voor een gedeelte van de grond over te schakelen op niet-agrarisch gebruik, op bebossing of op niet-intensieve vormen van landbouw.

Overigens verkeren jongeren die zich in de huidige context als ondernemer in de landbouw willen vestigen niet alleen in een lastige positie omdat de markt verzadigd is, maar ook wegens de zeer geringe mobiliteit van de produktiemiddelen, met name grond, en ondervinden zij grote moeilijkheden om bedrijven van voldoende omvang, en dus levensvatbaar, te vormen.

Ook de situatie van oudere landbouwers die in de landbouw zijn begonnen toen de marktsituatie fundamenteel anders was, is niet gemakkelijk. Gezien hun leeftijd, hun opleiding, hun in de loop van vele jaren gevormde gewoontes, zal het een aantal van hen, en met name diegenen die geen opvolger hebben, zwaar vallen de nodige inspanningen te doen om hun arbeidsorganisatie aanzienlijk te herzien. Om dezelfde redenen kan voor hen, vooral in de huidige economische context, ook moeilijk gedacht worden aan omschakeling op een ander beroep.

Om al die redenen denkt de Commissie aan een maatregel in het kader waarvan aan landbouwers tussen 55 en 65 jaar een jaarlijkse uitkering voor vervroegde uittreding wordt gegeven die zal worden aangevuld met een eenmalige premie per hectare wanneer het bedrijf wordt opgeheven en de grond hetzij niet wordt bebouwd en dus een aantal jaren wordt braakgelegd, hetzij wordt bestemd voor niet-agrarische doeleinden, zoals bebossing, sport, vrijetijdsbesteding Tevens zal moeten worden onderzocht op welke manier maatregelen ten gunste van landarbeiders die zijn vastgesteld in het kader van de sociale zekerheid, in deze aanpak kunnen worden ingepast.

Landbouwers tussen 55 en 65 jaar die hun bedrijf beëindigen en de verantwoordelijkheid daarvoor overdragen aan een jonge landbouwer, zouden eveneens een jaarlijkse uitkering voor vervroegde uittreding kunnen krijgen op voorwaarde dat de opvolger zich verbindt tot omschakeling van het bedrijf bij voorbeeld op alternatieve produkten, kwaliteitsprodukten of een produktiemethode die is afgestemd op milieu-eisen.

Om rekening te houden met specifieke regionale en nationale omstandigheden en daardoor de efficiency van maatregelen te vergroten, zouden het niveau van de uitkeringen en ook het gedeelte van de uitkeringen dat door de Gemeenschap wordt vergoed, gedifferentieerd kunnen worden.

De Commissie denkt verder over andere maatregelen die omschakeling van een deel van de grond voor ander niet-agrarisch gebruik kunnen vergemakkelijken. Het nut van een actief en uitgebreid beleid tot vermindering van het produktiepotentieel is immers bij de huidige produktie- en marktsituatie evident; er zijn echter niet te verwaarlozen problemen op het stuk van de financiën en de controle. De ervaringen van derde landen op dit gebied moeten daarom grondig worden bestudeerd.

4. Maatregelen voor handhaving van de landbouwactiviteit

Het gaat om intensivering van de maatregelen om rekening te houden met de onvervangbare rol van de landbouw in bepaalde gebieden van de Gemeenschap en om een billijke beloning van de zo aan de Gemeenschap geleverde diensten op het vlak van de ruimtelijke ordening, het sociaal evenwicht en de milieubescherming.

In dat verband is de Commissie voornemens voorstellen te doen om de regeling ten gunste van de landbouw in berggebieden en bepaalde probleemgebieden (Titel III van Verordening (EEG) nr. 797/85) uit te breiden en te versterken. Dit zou zo gebeuren dat opvoering of intensivering van de produktie niet wordt gestimuleerd; het enige doel is namelijk een bevredigend inkomen te waarborgen en ertoe bij te dragen dat in die gebieden de landbouwactiviteit wordt gehandhaafd die nodig is om het sociale en natuurlijke evenwicht in stand te houden.

De Commissie is verder voornemens om bij de uitvoering van artikel 18 van Verordening (EEG) nr. 797/85 maatregelen voor te stellen die aansluiten bij die van de andere communautaire structuurfondsen en instrumenten voor verbetering van de economische leefbaarheid van bepaalde plattelandsgebieden van de Gemeenschap door stimulering van het scheppen van alternatieve werkgelegenheid.

C. Bescherming van het milieu en instandhouding van het agrarisch landschap

Het overleg heeft een bevestiging opgeleverd van de toenemende belangstelling voor alles wat te maken heeft met het milieu en het behoud daarvan. De gevoeligheid van de publieke opinie op dit punt stimuleert initiatieven om ter zake regelend op te treden. Bij alle plannen voor vergroting van de produktie moet nu rekening worden gehouden met de gevolgen voor het milieu.

De landbouw wordt dan ook in steeds sterkere mate betrokken partij bij voorbeeld wegens maatregelen om overdreven gebruik van bestrijdingsmiddelen of meststoffen, of om bepaalde vormen van veehouderij onder controle te krijgen. Met de vaststelling, in bepaalde Lid-Staten, van voorschriften voor de intensieve veehouderij, en met name de varkenshouderij, is de kwestie van een gemeenschappelijk optreden urgent geworden, niet alleen uit het oogpunt van milieubescherming, maar ook met het oog op loyale concurrentieverhoudingen. Tegen diezelfde achtergrond kan er moeilijk mee worden doorgegaan het beginsel "de vervuiler betaalt", niet toe te passen op landbouwbedrijven, met name wanneer het gaat om bedrijven die gezien hun structuur en produktie-organisatie vrijwel gelijkgesteld kunnen worden met industriële bedrijven.

Toch moet in gedachten worden gehouden dat de vaststelling van bepaalde beperkingen de landbouwer ertoe verplicht zijn gebruikelijke produktiemethode aan te passen. Die beperkingen moeten derhalve worden vastgesteld wanneer de nodige technische voorzieningen beschikbaar zijn en een aanpassing goed mogelijk is. De Commissie wil dit aspect nader onderzoeken en de nodige initiatieven nemen, met name ter bevordering van onderzoek en proefnemingen met betrekking tot produktiemethoden die beter geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken bij economisch bevredigende resultaten. Verder zouden ook adequate planningsprocedures moeten worden ingevoerd die, met name voor grote projecten in verband met het grondgebruik, een volledige evaluatie van het milieu-effect omvatten. Ook zou de mogelijkheid moeten worden bestudeerd de overheidssteun voor draineringsprojecten te beperken en in bepaalde gevallen zelfs te verbieden.

Anders dan andere activiteiten kan de landbouw echter, voor zover bepaalde regels in acht worden genomen, wijzen op een positieve inbreng voor het behoud van het milieu. Het nut van een gemeenschappelijke steunregeling voor landbouwers die in die zin werken is erkend in de nieuwe verordening voor de landbouwstructuur (Verordening 797/85, art. 19). De Commissie heeft zich ertoe verbonden een gemeenschappelijk kader voor te stellen voor de instandhouding van het agrarisch landschap en de bescherming van biotopen; zij zal binnenkort de nodige voorstellen aan de Raad voorleggen. Het gaat erom inkomenssteun te waarborgen aan landbouwers die doorgaan met of overgaan op landbouwmethodes die verenigbaar zijn met de bescherming van het natuurlijke milieu en om de maatregelen in het kader van het GLB te laten aansluiten bij het milieubeleid. Voor dergelijke inkomenssteun zou gedacht kunnen worden aan een bijdrage van de Gemeenschap.

Over het geheel genomen is het dus voor de landbouw positief dat rekening wordt gehouden met eisen inzake het milieu. Het verschaft de landbouwer via specifieke steun een aanvullend inkomen en kan bijdragen tot sanering van markten waarop het evenwicht tussen vraag en aanbod verstoord is door een te intensieve exploitatie.

D. Buitenlandse betrekkingen

De geleidelijke overgang van een tekortsituatie naar een overschotsituatie brengt mee dat bij het denken over en de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in toenemende mate rekening moet worden gehouden met de externe dimensie.

Voor de sectoren met een overschot, en dat zijn nu de meeste landbouwsectoren van de Gemeenschap, zijn de afzetmogelijkheden in derde landen niet alleen essentieel voor het marktevenwicht, maar ook een factor van fundamentele betekenis voor de kwantitatieve en kwalitatieve oriëntatie van de produktie. Daarom ook heeft de Commissie in het Groenboek een hoofdstuk gewijd aan de buitenlandse handel. Bij het overleg is gebleken dat de landbouwsector bijzonder veel belang hecht aan dit aspect en dat bij eventuele aanpassingen van de regelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid bepaalde wijzigingen in de regelingen voor de invoer van prioritaire betekenis worden geacht.

De Gemeenschap kan, voor produkten waarvoor de rechten zijn geconsolideerd in het kader van de GATT, de invoerregeling alleen wijzigen op grond van onderhandelingen met haar handelspartners. Wanneer echter iedere aanpassing van het GLB afhankelijk zou worden gemaakt van wijzigingen in de betrokken regelingen, zoals sommige landbouwers schijnen te wensen, zou dat erop neerkomen dat zou worden erkend dat de Gemeenschap niet bij machte is zelf haar eigen interne problemen te regelen; dit is een mening die vanzelfsprekend niet door de Commissie kan worden overgenomen.

De Commissie is wel van mening dat van de handelspartners van de Gemeenschap een soortgelijke inspanning voor aanpassing aan de realiteit van de markt en beteugeling van de overschotten moet worden geëist.

In afwachting van een eventuele onderhandeling kan overigens rekening worden gehouden met bepaalde onevenwichtigheden in de bescherming aan de buitengrens van de Gemeenschap en kan op andere wijze de communautaire preferentie gewaarborgd worden. Zo heeft de Commissie in het recente memorandum over de aanpassing van de gemeenschappelijke ordening voor granen gesuggereerd de substituten, die tegen een nulrecht of tegen een zeer laag recht in de Gemeenschap worden ingevoerd, bij het interne verbruik van granen te rekenen, wat leidt tot een dienovereenkomstige verlaging van het gedeelte van de produktie waarover de medeverantwoordelijkheid wordt berekend. Zo ook heeft de Gemeenschap, wegens het ontbreken van adequate bescherming, bij voorbeeld voor oliehoudende zaden en voor olie van plantaardige oorsprong, een regeling ingevoerd inzake steun voor de verwerking, gekoppeld aan minimumprijzen, waarin rekening is gehouden met de belangen van de producenten.

Ook moet erop worden gewezen dat, zoals reeds is gezegd in het Groenboek, de versterking van de bescherming aan de buitengrens voor bepaalde sectoren gepaard zou moeten gaan met een vermindering van die bescherming voor andere sectoren. Het is immers ondenkbaar dat onderhandeld zou kunnen worden over consolidering en zelfs verbetering van onze uitvoer en dat wij tegelijk onze grenzen volledig voor invoer zouden kunnen sluiten. Autarkie is geen wenselijk model voor een Gemeenschap waarvan de economie zeer sterk is aangewezen op het handelsverkeer en die de meeste grondstoffen moet invoeren.

In dit hoofdstuk kan de Commissie, in dit stadium, alleen het belang herhalen van de ideeën die in het Groenboek met betrekking tot de regeling voor invoer en uitvoer zijn uiteengezet en die door haar verder worden uitgediept. De komende multilaterale onderhandelingen worden op dit ogenblik voorbereid en hierover dient nu de grootste terughoudendheid te worden betracht.

Het staat echter vast dat de geloofwaardigheid van de Gemeenschap en haar onderhandelingspositie tijdens de komende internationale onderhandelingen over de landbouw in aanzienlijke mate zullen worden beïnvloed door haar vermogen tot het oplossen van haar interne problemen, met name op het vlak van de landbouwoverschotten.

De Gemeenschap zal de partners sterker van de noodzaak van een betere organisatie van de wereldmarkt kunnen overtuigen, naarmate zij de nodige vastberadenheid zal hebben getoond. Die betere organisatie is al een oude eis van de Gemeenschap. Zeker, deze eis stemt overeen met haar eigen belang, maar, dat is de diepste overtuiging van de Gemeenschap, ook met het belang van onze partners, geïndustrialiseerde landen zowel als ontwikkelingslanden. Er mag dus gehoopt worden dat een meer systematische samenwerking en meer verfijnde handelsregels in de plaats kunnen komen van confrontatie op de markten en in internationale fora en dat de onnodige kosten van een extreme concurrentie vermeden kunnen worden.

Ook is het van primordiaal belang dat bij de aanpassingen van het GLB rekening wordt gehouden met de betrekkingen van de Gemeenschap met de ontwikkelingslanden, en met de noodzaak het communautaire uitvoerbeleid te laten beantwoorden aan hun behoeften op het vlak van de bevoorrading. De Gemeenschap is namelijk voor landbouwprodukten niet alleen een belangrijke leverancier, maar ook hun grootste afnemer. Voorts heeft zij uitgebreide samenwerkingsrelaties met een groot aantal van die landen en zij heeft een stelsel van algemene preferenties ingevoerd dat geldt voor een groot aantal landbouwprodukten.

Zoals aan het begin van de mededeling is gezegd is de Commissie begonnen met een diepgaande bestudering van haar voorzieningsbeleid ten aanzien van ontwikkelingslanden met tekorten aan landbouwprodukten en zal zij te zijner tijd haar voorstellen ter zake kenbaar maken. Zij wil er echter

nogmaals op wijzen dat dat beleid in geen geval kan en mag worden opgezet als instrument voor de afzet van landbouwoverschotten en dat de Gemeenschap moet voortgaan met haar maatregelen om te helpen bij de ontwikkeling van de landbouw in die landen.

De Commissie wil ten slotte nogmaals bevestigen wat zij in het Groenboek heeft gezegd over de noodzaak tot voortzetting van een actief exportbeleid en de maatregelen die in die context moeten worden getroffen om de efficiency van het instrumentarium van het GLB voor de buitenlandse handel te waarborgen. Gezien het belang van de wereldmarkt als afzetmogelijkheid voor een deel van de produktie uit de Gemeenschap zijn twee dingen nodig :

- Ten eerste moet worden doorgegaan met rationalisatie van het huidige instrumentarium en vergroting van de doorzichtigheid ten aanzien van de werking daarvan. Dit zou kunnen bijdragen tot het herstel van een klimaat van vertrouwen met onze handelspartners en tot het vermijden van een onnodig geschil dat schadelijk is voor de belangen van de communautaire landbouw.
- Ten tweede moeten die instrumenten worden gediversifieerd, zodat de handelaren uit de Gemeenschap, op een markt waarop de concurrentie steeds toeneemt, dezelfde kansen krijgen als hun concurrenten.

V. Budgettaire aspecten

In deze beleidslijnen is rekening gehouden met de budgettaire beperkingen en met name de begrotingsdiscipline voor het EOGFL-Garantie. Deze discipline die inhoudt dat de landbouwuitgaven niet sneller mogen stijgen dan de eigen middelen, zal moeilijke beslissingen nodig maken, vooral gezien de recente ontwikkeling op de landbouwmarkten, binnen en buiten de Gemeenschap.

Men kan zich echter afvragen of het, rekening houdende met de tijd die nodig is voor de uitvoering van de gedachte maatregelen, met de wenselijkheid en zelfs de noodzaak om bepaalde maatregelen te intensiveren, en met de tijd die verstrijkt voordat de maatregelen om de ontwikkeling van de produktie een halt toe te roepen effect sorteren voor de omvang van de communautaire uitgaven, mogelijk is om de doelstellingen op de gewenste termijn te bereiken binnen het "normale" kader van de huidige financiële voorschriften en binnen de kredieten die aan de hand van die voorschriften beschikbaar worden gesteld voor de twee afdelingen van het EOGFL.

Hoewel op dit ogenblik niet op deze vraag kan worden geantwoord op grond van een nauwkeurige kwantificering, ligt het wel voor de hand dat bepaalde maatregelen die op het gebied van het markt- en/of structuurbeleid overwogen zijn of overwogen kunnen worden, op middellange en lange termijn tot een vertraging in de groei van de landbouwuitgaven zullen leiden, maar op korte termijn een toeneming van de lasten van het EOGFL tot gevolg kunnen hebben.

Dit verschijnsel, dat door de Commissie reeds is onderzocht bij de uitwerking van haar voorstel voor het opkopen van melkquota, zal zich opnieuw voordoen bij een aantal specifieke maatregelen die worden overwogen als bijdrage tot een oplossing van het gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod dat het centrale probleem is waarmee het GLB op dit ogenblik wordt geconfronteerd.

In dit verband bij voorbeeld is voor het herstel van een zeker evenwicht tussen vraag en aanbod niet alleen een op beheersing van de produktie en beperking van de overschotten gericht markt- en structuurbeleid nodig, maar dient voorts de huidige situatie te worden gesaneerd via afzet van de bestaande voorraden, die zowel de begroting van de Gemeenschap als de marktprijzen zwaar onder druk zetten.

Het is volkomen duidelijk dat de op grond van de huidige toestand noodzakelijke bijzondere afzetmaatregelen en de maatregelen die eerlang zullen moeten worden genomen om de produktie onder controle te houden, niet te bekostigen vallen uit de gewone begrotingsmiddelen waarover het EOGFL-Garantie beschikt in het kader van de vigerende begrotingsvoorschriften.

In dit verband moet er ook uitdrukkelijk op worden gewezen dat het vijfjaarlijks krediet 1984-1989 voor het EOGFL-Oriëntatie geen kredieten bevat om de bedrijfsbeëindiging in de landbouw te stimuleren, omdat het een nieuwe maatregel betreft, en dat het bovendien ontoereikend is om de overwogen intensivering van bepaalde reeds bestaande maatregelen te kunnen bekostigen.

Concluderend kan men stellen dat aan de begrotingsdiscipline weliswaar geen afbreuk mag worden gedaan, maar dat om het gestelde doel te kunnen bereiken, voor het EOGFL-Garantie toch een aantal gerichte acties van het in het vorenstaande geschetste type zullen moeten worden gevoerd waarvoor de normale kredieten ontoereikend zullen zijn, en dat het vijfjaarlijks krediet voor het EOGFL-Oriëntatie zal moeten worden verhoogd.

VI. Conclusies

Nu overal in de Gemeenschap wordt gewerkt aan een aanpassing van het produktieapparaat waarbij via een bundeling van krachten en een rationeel gebruik van middelen een strategie ten uitvoer wordt gelegd die ten doel heeft Europa gereed te maken om de uitdaging op te nemen en de problemen waarmee het in het komende decennium zal worden geconfronteerd aan te pakken en zodoende de toekomstkansen van al zijn onderdanen gaaf te houden, kan de landbouw niet aan de kant blijven staan.

Dat de landbouw een sector is met een zeer specifiek karakter zal niemand ontkennen. De landbouw is nog steeds in ruime mate afhankelijk van biologische cycli die het produktieproces beperken en een specifiek tempo opleggen; de landbouw blijft kwetsbaar als gevolg van een aantal natuurlijke factoren waarop de mens slechts voor een klein deel vat heeft; de landbouwsector heeft nog steeds een strategisch belangrijke positie als leverancier van essentiële levensmiddelen; naast een aantal louter

economische functies vervult hij een rol waarin hij, althans in bepaalde gevallen, onvervangbaar is, namelijk zowel op het gebied van de ruimtelijke ordening als voor het behoud van een zeker sociaal evenwicht, de milieubescherming en de landschapszorg.

Uit het overleg is voorts gebleken dat er een ruime mate van eensgezindheid bestaat over het feit dat in deze sector niet mag worden geraakt aan het specifieke karakter van het Europese model. Kenmerkend voor dit model zijn vooral het grote gewicht van de gezinsbedrijven en voorts de structuren die het resultaat zijn van de hoge bevolkingsdichtheid en de vaak sterke vervaging van de grenzen tussen stedelijke concentraties en plattelandsgebieden. In het algemeen belang moet erop worden toegezien dat het evenwicht op bepaalde gebieden niet wordt verstoord.

Een en ander heeft tot gevolg dat een stabiel geheel van voorschriften moet worden uitgewerkt om het prijs- en inkomenseffect van te sterke ontwikkelingen van de omvang van de produktie voor een deel op te vangen en te zorgen voor een zekere mate van bescherming tegen de qua omvang beperkte, vaak marginale en soms gemanipuleerde wereldmarkt. De Gemeenschap mag niet wijken voor louter budgettaire argumenten, die immers uitsluitend op een deelaspect gericht zijn, noch voor de pressie van bepaalde door eigenbelang gedreven derde landen, en mag dus niet raken aan de grondslagen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zij moet blijven vasthouden aan de in het Verdrag van Rome opgenomen doelstellingen.

Wat voor alle andere bedrijfstakken geldt, geldt ook voor de landbouw : alleen ten koste van zijn levenskracht en efficiency kan hij zich blijven afschermen tegen de markt en zich blijven afsluiten van de zich wijzigende sociaal-economische context. De belastingbetaler ziet het specifieke karakter van de landbouw niet als een afdoende reden om aan deze sector massa's geld te blijven verspillen, vooral niet in tijden van economische crisis, waarin van iedereen offers worden gevergd.

Zoals reeds in de aanhef van deze mededeling is gezegd, is het gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod de oorzaak van de huidige problemen met het gemeenschappelijk landbouwbeleid; bij het saneren van de situatie moet daarom hoofdzakelijk het markt- en prijsbeleid worden ingeschakeld.

Aan instrumenten ontbreekt het ons niet. Met diverse middelen kan een bijdrage worden geleverd, maar al die middelen moeten worden ingepast in een coherent en gecoördineerd geheel om de landbouwer marktbezuinig te maken en hem ertoe aan te zetten zijn handelen in ruimere mate af te stemmen op het marktverloop.

De prijs speelt in dit verband een fundamentele rol. De algemene tendens van prijspeil en prijshiërarchie is namelijk bepalend voor de oriëntatie van de produktie op lange termijn en voor de richting die het structurele aanpassingsproces uitgaat. Bovendien is de prijs het referentie-element waarvan kan worden uitgegaan bij het hanteren van de andere beheersinstrumenten. Wanneer nu de markt verzadigd is, gaan de prijzen dalen, zodat als de huidige marktsituatie aanhoudt, in de komende jaren aan een restrictief prijsbeleid niet te ontkomen valt.

In afwachting dat de produktie op middellange en lange termijn beter wordt gereguleerd, is de medeverantwoordelijkheid van de producent een onmisbaar complement van het prijsbeleid. Aangezien die medeverantwoordelijkheid voor de producent een indicator moet zijn die hem duidelijk doet beseffen hoe de markt zich gedraagt, moet zij worden aangepast aan de ontwikkeling van de produktie en van de kosten om de produktie af te zetten. De aan de landbouwers opgelegde bijdrage moet bovendien billijk worden verdeeld en derhalve gedifferentieerd om rekening te houden met bepaalde sociale problemen, met name de bijzonder moeilijke situatie van de kleine landbouwbedrijven, maar ook met de relatieve voordelen die de diverse categorieën landbouwers uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de prijsgarantie halen als gevolg van de structurele positie van hun bedrijf.

De interventieregeling moet geleidelijk weer gaan functioneren als een "vangnet" om de conjuncturele prijsschommelingen binnen bepaalde perken te houden. Bij structurele oververzadiging mag zij niet de plaats van de markt innemen. De automatismen waardoor de interventieregeling te stroef werkt om een efficiënt beheersinstrument te vormen, moeten geleidelijk worden versoepeld.

Een flexibeler interventieregeling en een realistischer prijsbeleid zullen vanzelf bijdragen tot diversificatie van de produktie en tot de ontwikkeling van nieuwe gebruiksmogelijkheden. Landbouwonderzoek en landbouwvoorlichting moeten dit proces ondersteunen.

Een beleid waarin meer de nadruk wordt gelegd op kwaliteit dan op kwantiteit en dat meer oog heeft voor de belangen van de consument en de maatregelen om milieuschade als gevolg van al te intensieve landbouwmethoden tegen te gaan, zullen eveneens een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een beter marktevenwicht. Zij helpen voorkomen dat de produktie onbeperkt wordt opgevoerd en dragen daardoor bij tot het creëren van de voorwaarden om de afzet te vergemakkelijken.

Het structuurbeleid kan en moet via met het prijsbeleid sporende maatregelen eveneens het nagestreefde doel helpen bereiken. De in dit verband overwogen maatregelen zullen de landbouwers bijstaan tijdens het marktgerichte aanpassingsproces en zorgen voor een beter evenwicht tussen vraag en aanbod.

De Commissie zal harerzijds alle haar ten dienste staande instrumenten en middelen gebruiken om betere waarborgen te scheppen voor de billijkheid en doeltreffendheid van haar optreden; zij zal daartoe een meer open overleg voeren met het betrokken bedrijfsleven.

De mogelijkheden die in deze mededeling worden aangereikt zijn ingegeven door het streven naar een oplossing die een evenwicht vormt tussen de diverse factoren waarmee rekening moet worden gehouden; zij hebben ten doel geleidelijk te komen tot een situatie waarin de landbouwer weer als ondernemer gaat functioneren. Dat zal van bepaalde landbouwers weliswaar een aanzienlijke aanpassing vergen, maar daarbij dient men te bedenken dat het gaat om een onontkoombare ontwikkeling en dat de landbouwers, als zij dit aanpassingsproces niet zelf op gang willen brengen of er niet aan willen meewerken, door de omstandigheden voor een voldongen feit zullen worden geplaatst. De Commissie is van oordeel dat het haar plicht is de landbouwers geen illusies, maar reële toekomstperspectieven voor te houden en zij is de mening toegedaan dat haar voorstellen zowel realistisch als billijk zijn.