

Nota van het Nederlandse Ministerie van Landbouw betreffende het hervorming van de Landbouw in de Europese Gemeenschappen (1969)

Source: Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam. Sicco L. Mansholt (1908-1995), (1858-) 1945-1995. Landbouwbeleid in Nederland en in Europa. Artikelen in kranten en tijdschriften, persberichten en andere documentatie over het landbouwbeleid van Mansholt en over het 'Plan Mansholt'. Met enige correspondentie. 1950-1955, 1961, 1964, 1968-1973, 1975, 1984, 1986-1989, 474.

Copyright: Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis / International Institute of Social History

URL:

http://www.cvce.eu/obj/nota_van_het_nederlandse_ministerie_van_landbouw_betreffende_het_hervorming_van_de_landbouw_in_de_europese_gemeenschappen_1969-nl-ef2537be-54d2-4be6-a018-f209c9ddf71d.html

Publication date: 20/10/2012

Nota betreffende het Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de Europese Gemeenschappen (1969)

1. Inleiding

Zoals reeds in de inleiding van de Memorie van Toelichting werd opgemerkt, heeft de E.E.G. op het gebied van de landbouw zich tot dusverre voornamelijk gericht op het tot stand brengen van het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid. Deze doelstelling is voor een belangrijk deel en - gezien het gewicht en de omvang van de in het Verdrag gestelde taak - in snel tempo verwezenlijkt. Daarmede heeft uiteraard dit onderdeel van het landbouwbeleid niet een voor eens en voor altijd gegeven inhoud en vorm gekregen. Bijstellen en corrigeren van het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid zullen geregeld noodzakelijk blijken te zijn. De Gemeenschap moet daarenboven bereid zijn om ten behoeve van het tot stand komen van wereldwijde regelingen voor landbouwprodukten, zo nodig fundamentele, wijzigingen in haar beleid tot stand te brengen.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat op andere terreinen van het beleid - ten dele ook buiten de landbouw - nog slechts in betrekkelijk geringe mate gemeenschappelijke regels tot stand zijn gekomen. Hoezeer zulks ertoe kan leiden, dat met grote inspanning verkregen resultaten in de E.E.G. op abrupte wijze op losse schroeven worden gezet, is nog onlangs aan de dag getreden na de devaluatie van de Franse munteenheid.

Op meer latente wijze schuilen evenzeer gevaren in het voortduren van stagnaties op andere deelgebieden van het integratieproces. Zo is bijvoorbeeld ten aanzien van het ontwikkelen van een mededingingsbeleid weinig vooruitgang geboekt. Het stellen van gemeenschappelijke regels op dit gebied moet evenwel, zowel voor het gemeenschappelijke markt- en prijsbeleid, alsook voor een coördinatie van het structuurbeleid, van wezenlijk belang worden geacht. Op het gebied van het structuurbeleid is tot dusverre nog weinig terecht gekomen van enige coördinatie tussen de lid-staten. Ook voor zover voor dit beleid financiële steun wordt verleend door afdeling oriëntatie van het Landbouwfonds, geschiedt dit niettemin voornamelijk op een ad hoc basis.

In dit verband is van belang, dat de reeds sinds geruime tijd plaatsvindende ingrijpende structurele veranderingen in de landbouw in versneld tempo lijken door te zetten. Dit stelt de Lid-Staten voor problemen die de behoefte aan een beter op elkaar afstemmen van het structuurbeleid in ruime zin ten zeerste hebben versterkt.

De zojuist geschetste vraagstukken zijn een belangrijke aanleiding geweest voor de Ministerraad van de E.E.G. om in begin 1968 de Commissie uit te nodigen haar opvattingen te formuleren over het in de toekomst te voeren landbouwbeleid. Groeiende onevenwichtigheden op de markt vormden, zoals in de inleiding van de Memorie van Toelichting werd opgemerkt, de directe aanleiding voor het verzoek.

Eind december 1968 heeft de Commissie een vrij omvangrijk dossier aan de Raad voorgelegd. Zij heeft gemeend haar prijsvoorstellen voor het seizoen 1969-1970 in één verband met het gehele complex van door haar bepleite maatregelen te moeten verbinden. Dit aspect wordt in Memorie van Toelichting belicht.

Dit dossier omvat de volgende documenten:

Deel A. Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de Europese Economische Gemeenschap.

Deel B. Bijlagen.

Deel C. Maatregelen op middellange termijn voor verschillende landbouwmarkten.

Deel D. Rapport over de situatie in de landbouw en op de landbouwmarkten.

Deel E. Voorstellen van de Commissie aan de Raad betreffende de vaststelling van de prijzen voor bepaalde landbouwprodukten.

Deel F. Verslag betreffende het landbouwstructuurbeleid der lid-staten in de Gemeenschap.

Het eerste deel - het Memorandum - bevat allereerst een samenvatting van de prijsvoorstellen voor 1969-1970 en de op middellange termijn te nemen maatregelen, die in de delen C, D en E nader worden toegelicht en uitgewerkt. Zoals bekend heeft de Raad, met uitzondering van de zuivel- en rundvleessector, inmiddels beslissingen genomen omtrent de prijsvoorstellen. Wat betreft de maatregelen op middellange termijn als slacht- en mestpremies en een belasting op oliën en vetten zij verwezen naar de Memorie van Toelichting.

Na deze samenvatting geeft het Memorandum een analyse van de landbouwstructuur in de Gemeenschap en behandelt vervolgens in het programma "*Landbouw 1980*" een aantal maatregelen van zowel economische als sociale aard, die op wat langere termijn moeten leiden tot verbetering van de produktie- en de bedrijfsstructuur.

Het is vooral dit gedeelte van het Memorandum waaraan in deze nota aandacht is besteed.

Op het gebied van het structuurbeleid doet de Commissie geen voorstellen in de formele zin van het woord. Het programma moet, onder meer blijkens de gegeven toelichting van de zijde van de vice-voorzitter van de Commissie, de heer Mansholt, vooral gezien worden als katalysator voor de gedachtenontwikkeling over de landbouwpolitiek op lange termijn. Als zodanig heeft het zeker aan zijn doel beantwoord.

Dat in de reacties stellig ook een stuk kritiek tot uitdrukking wordt gebracht is minder belangrijk dan het feit, dat het aan de discussie een fundamentele grondslag en inhoud heeft gegeven.

2. Het structuurmemorandum; analyse van de situatie in de landbouw

Het analytische gedeelte van het Memorandum is gewijd aan enkele ontwikkelingslijnen die zich in de landbouw van de Lid-Staten manifesteren.

Een eerste factor, die van grote betekenis wordt geacht is de snelle toename van de produktiviteit: volgens het Memorandum zou deze jaarlijks gemiddeld 7 pct. bedragen. Als gevolg hiervan is, ondanks de snelle daling van de agrarische beroepsbevolking in de na-oorlogse jaren, de totale hoeveelheid produkt blijven stijgen.

De oppervlakte cultuurgrond is weinig veranderd; de omvang van de veestapel is daarentegen toegenomen. Maar het is vooral de grote vermeerdering van de produktie per ha. en per dier, die als de voornaamste oorzaak beschouwd moet worden van de gestegen produktie. Het Memorandum vermeldt een jaarlijkse toename van de produktie van 3,3 pct. in de periode 1957-1965. Aanvullende gegevens wijzen erop dat deze ontwikkeling zich na 1965 voortzet.

Tegenover het op zichzelf positieve beeld van de groeiende produktiviteit plaatst de Commissie haar visie op de ontwikkeling van het marktevenwicht. Deze geeft aanleiding tot bezorgdheid. In een aantal sectoren treden in toenemende mate overschotten op, waarvan de afzet op de wereldmarkt op grote moeilijkheden stuit. Veruit het grootste zijn de problemen in verband met voortgaande uitbreiding van de melkproduktie.

In nauw verband hiermede schenkt het Memorandum uitvoerig aandacht aan de bedrijfsstructuur in de Europese landbouw. Deze zou, naar het oordeel van de Commissie, in belangrijke mate debet zijn aan de onevenwichtige situatie die op de markt is ingetreden. De te kleine bedrijfsomvang zou de intensivering van de produktie sterk in de hand werken. Op grond van uitvoerig cijfermateriaal wordt er de nadruk opgelegd, dat de gemiddelde bedrijfsomvang zich nog nauwelijks heeft aangepast aan de zo sterk toegenomen bewerkingscapaciteit per man. Tweederde van het totale aantal bedrijven in de Gemeenschap beschikt over minder dan 10 ha. en biedt zelfs geen emplot aan één arbeidskracht. De sociale omstandigheden op de grote massa van de kleine bedrijven worden door de Commissie als uiterst onbevredigend geschetst. De huidige structuur zou voorts weinig perspectief bieden om in de bestaande toestand een redelijke verbetering te brengen. Dit leidt de commissie tot de conclusie, dat het bedrijfsgroottevraagstuk één van de ernstigste knelpunten vormt voor een optimaal inschakelen van de produktiefactoren in de landbouw.

Tevens wijst de Commissie in haar Memorandum op de onevenwichtige leeftijdsopbouw bij de agrarische beroepsbevolking. De helft van de agrarische ondernemers in de Gemeenschap zou ouder zijn dan 57 jaar. De Commissie acht dit illustratief voor de ongunstige positie waarin de landbouw verkeert.

De analyse welke het Commissie-Memorandum geeft van de structurele toestand van de landbouw - hierboven uiteraard slechts summier weergegeven - verdient bijzondere aandacht. In grote trekken lijkt het geschetste beeld wel juist. De toepassing van moderne productiemethoden, het toenemende gebruik van grond- en hulpstoffen en de aanzienlijke investeringen in produktiemiddelen hebben in de na-oorlogse jaren de belangrijkste grondslag gelegd voor de stijging van de produktiviteit. De in hoog tempo voortschrijdende vervanging van mankracht door kapitaalgoederen vormt de belangrijkste impuls voor de aanhoudende en aanzienlijke uittocht uit de landbouw. Op zijn beurt is dit laatste een voorwaarde voor het tot stand brengen van de ruimte, waarbinnen verdere produktiviteitsstijging moet plaatsvinden.

Terecht is de Commissie van oordeel dat ook in de toekomst de toename van de arbeidsproduktiviteit zich krachtig moet kunnen voortzetten. Er is overigens reden het door de Commissie genoemde stijgingspercentage met betrekking tot de voorbije jaren te relativiseren. Zo is bijvoorbeeld, naast de toename van de bruto-productie, met name de sterke daling van de agrarische beroepsbevolking van betekenis. Men dient er daarom rekening mee te houden dat de arbeidsproduktiviteit van hen, die de landbouw verlaten hebben, veelal belangrijker onder het gemiddelde lag.

Enige relativisering van de produktiviteitsstijging die er heeft plaats gevonden tast allerminst het grote belang ervan aan; zij houdt veeleer een aansporing in tot vergroting van de inspanning.

De vereiste toename van de arbeidsproduktiviteit en de daaraan gerelateerde verdere afname van de omvang van de agrarische beroepsbevolking vormen één van de kernstukken van het Memorandum. Een omvangrijke afname, zoals deze uit de documenten van de Commissie valt af te leiden, nl. van ca. 5 mln. personen in de komende tien jaren, neerkomend op een halvering van de huidige agrarische beroepsbevolking, moet zeker niet bij voorbaat voor onmogelijk worden gehouden. Een wezenlijke voorwaarde vormt uiteraard de aanwezigheid van voldoende vervangende werkgelegenheid buiten de landbouw. Het feit, dat bijvoorbeeld in ons eigen land in 1967, de vermindering van de agrarische beroepsbevolking, naar het zich laat aanzien, ca. 7 pct. zal bedragen, moge een illustratie vormen voor de betekenis die het expulsie-proces kan hebben onder gunstige economische omstandigheden. Op dit element van het Memorandum zal hierna nog uitvoerig worden ingegaan.

Van wezenlijk belang is, dat de bepleite ontwikkelingen inzake de produktiviteit en het vertrek uit de landbouw, vooral gezien kunnen worden als het in versneld tempo doortrekken van reeds bestaande ontwikkelingslijnen. Hierbij rijzen echter enkele vragen, die voor de zo noodzakelijke voortgang van de produktiviteitsstijging in de landbouw de volle aandacht vergen.

Een van de belangrijkste is, dat de ontwikkeling zich tot dusverre heeft afgespeeld in het kader van een bedrijfsstructuur die nog weinig verandering heeft ondergaan. In zonderheid de bedrijfsgrootte is, qua oppervlakte, nog slechts in bescheiden mate toegenomen. Dit heeft voor de produktiviteitsstijging in de landbouw geen al te grote moeilijkheden opgeleverd zolang, en waar, op de bedrijven de medewerkende arbeidskrachten - landarbeiders en gezinsleden - een arbeidsreserve vormden, die vervangen kon worden door kapitaal. Deze ruimte is echter op de meeste bedrijven in grote delen van de Gemeenschap niet meer aanwezig. De uittocht van arbeiders en medewerkende gezinsleden heeft reeds in omvangrijke mate plaatsgevonden. Op de grote meerderheid van de bedrijven is de ondernemer tevens de enige arbeidskracht. Een voortgaande vervanging van arbeid door kapitaal is op een groot aantal van de bedrijven niet meer mogelijk. Dit vormt een wezenlijke barrière.

Voor een deel kon in de voorbije jaren deze grens waarop de produktiviteitsstijging dreigde vast te lopen worden verschoven door een intensiever benutten van de beschikbare grond en uitbreiding van niet aan de grond gebonden takken van produktie. In de akkerbouw bood bijvoorbeeld de produktie van hakvruchten

daartoe de gelegenheid. In de rundveehouderij zijn de aankopen van veevoeder aanzienlijk toegenomen. Het overgaan naar de tuinbouw door vele ondernemers past eveneens in dit beeld. Een zeer belangrijke verruiming van de grenzen van het kleine bedrijf wordt verkregen door een aanmerkelijke uitbreiding van de, ten opzichte van de grond en derhalve van de bedrijfsoppervlakte losstaande, veredelingsproductie. Al deze pogingen om de produktieruimte van het kleine bedrijf te verwijden dreigen thans vast te lopen op een tweede barrière - het absorptievermogen van de markt.

In sommige sectoren is deze grens al overschreden (melk, zuivelproducten); voor andere produktierichtingen laat de markt nog enige, zij het slechts beperkte ruimte. Zo is de vraag naar veredelingsproducten en die naar tuinbouwproducten in het verleden voortdurend en belangrijk toegenomen. Ook in de toekomst is een zekere groei van de vraag naar de laatstgenoemde producten nog wel te verwachten. Evenwel ziet het er niet naar uit, dat de ruimte, die de markt voor deze producten biedt een massale verschuiving van de produktie op de talrijke kleine bedrijven in de richting van veredelingsproductie of tuinbouw zou toelaten. Daarenboven moet worden vastgesteld, dat juist op het gebied van de produktie van varkens, pluimvee, eieren en kalfsvlees een ontwikkeling is ingetreden waarbij een groeiend deel van de produktie zich verschuift naar grote en nog groeiende produktie-eenheden. Europees gezien, verkeert dit proces nog in een beginfase. De conclusie moet daarom luiden dat, behoudens voor enkele sterk gespecialiseerde produkties, de fase van de voortbrenging op kleine schaal voorbij is. De produktiviteitsstijging dreigt andermaal in vele gebieden van onze Gemeenschap vast te lopen op de enge grenzen van de te klein geworden bedrijven. Voor de zo noodzakelijke groei van de bewerkingscapaciteit per man bieden deze bedrijven - gelet ook op de marktsituatie - geen ruimte meer. Areaalvergroting per bedrijf moet daarom een essentiële voorwaarde worden geacht om enerzijds meer armslag te bieden aan de groeiende bewerkingscapaciteit en anderzijds de aandrang tot uitwijken naar intensieve produktierichtingen af te remmen. Het is tevens de voornaamste grondslag voor een verbetering van de inkomenspositie in de landbouw.

Bij enkele andere aspecten van de door de Commissie gegeven analyse moeten kritische kanttekeningen worden geplaatst.

In het algemeen moet worden opgemerkt, dat de wijze waarop in het Memorandum de economische en sociale situatie in de landbouw wordt afgeschilderd, niet alleen uiterst somber is, maar tevens in nogal ongenueanceerde termen is vervat. Met name het generaliserend karakter van de analyse moet worden betreurd. Dit doet weinig recht wedervaren aan de dynamische aanpassingen die de landbouw al sinds geruime tijd doormaakt. In het bijzonder zij daarbij gedacht aan de zo omvangrijke migratie naar andere, niet-agrarische beroepen.

In aansluiting op dit laatste, en met het oog op de noodzakelijke ontwikkeling van de landbouw, moet de gemiddeld hoge leeftijd van de agrarische ondernemers allerminst als een negatieve factor worden beschouwd. Tezamen met het geringe aantal jongere opvolgers in vele streken van de Gemeenschap biedt dit verschijnsel één van de belangrijkste positieve mogelijkheden voor een verdere, belangrijke reductie van de agrarische beroepsbevolking. Deze zal zich uit dien hoofde voor een wellicht niet onbelangrijk gedeelte op spontaner wijze kunnen volstrekken dan de Commissie voor ogen staat.

Dit is in de eerste plaats van grote invloed op de visie die men kan hebben op de omvang en de intensiteit van de vele aanmoedigingsmaatregelen welke de Commissie meent te moeten aanbevelen om de aanpassingen in de agrarische structuur in hoog tempo te bevorderen.

Bedoelde spontanere ontwikkeling is tevens van betekenis voor de visie die men heeft op het te bereiken resultaat. Wordt de ruimte voor een spontane ontwikkeling groter geacht, dan mag tevens de verwachting worden uitgesproken, dat het resultaat een gevarieerder beeld zal vertonen dan in het Memorandum naar voren treedt. Zulks is in het bijzonder van belang waar in het Memorandum een krachtig pleidooi wordt gevoerd voor de vorming van grote moderne landbouwbedrijven. Impliciet wordt daarmee een onmiskenbare uniformiteit in de bedrijfsstructuur bepleit. Aansluiting aan de ontwikkelingen in de praktijk zal daarentegen tot een veel gevarieerder resultaat leiden.

Een volgend punt betreft het zeer nauwe verband dat de Commissie legt tussen het herstel van het marktevenwicht en het structuurbeleid. De stellige indruk bestaat, dat hiermede tekort wordt gedaan aan de mogelijkheden, die in het markt- en prijsbeleid besloten liggen om corrigerend ten aanzien van de markt te werken. Dit moge nader worden toegelicht.

De statistische gegevens wijzen uit, dat de groei van het verbruik in de Gemeenschap in zijn totaliteit vrijwel parallel loopt aan die van de totale agrarische produktie. De invoerbehoefte van de Gemeenschap is gedurende een aantal jaren zelfs duidelijk toegenomen. Zo is voor het pakket van producten, dat in hoofdzaak ook in de Gemeenschap wordt voortgebracht, de invoer in recente jaren in volume ca. 40 pct. groter dan een tiental jaren geleden. In de laatste 4 à 5 jaar is een stabilisatie ingetreden. De onevenwichtigheden die in de laatste jaren in de markt optreden zijn derhalve mede het gevolg van relatieve verschuivingen tussen de verschillende produktierichtingen die in een aantal gevallen onvoldoende aansluiten bij de ontwikkeling van de vraag. De overschotten spitsen zich toe op bepaalde produkten.

Zo staat bij tarwe een snelle toename van de produktie tegenover een stagnerende vraag. Voorts tekenen zich marktproblemen af bij enkele tuinbouwprodukten. Het moet daarom van betekenis worden geacht, dat de Commissie voor deze sector een rapport aan de Raad heeft uitgebracht.

Veruit het ernstigst is het vraagstuk van de overschotten in de sector van de melkveehouderij. De melkproduktie neemt al sinds geruime tijd in sterker mate toe dan de vraag, terwijl de afzetmogelijkheden op de markten buiten de E.E.G. uiterst beperkt zijn. Van belang is daarbij dat de omvang van de melkveestapel in de Gemeenschap gedurende de zestiger jaren slechts weinig is toegenomen - ca. 3 pct. maar dat de produktie per dier veel sterker is gestegen en wel met ongeveer één vierde. Voornamelijk in enkele landen waar de produktie relatief laag is, blijkt de melkproduktie veruit het meest omhoog te gaan; in Frankrijk bijvoorbeeld is zij, sinds het begin van de vijftiger jaren, ongeveer verdubbeld.

Aangezien vooral de toenemende melkgift per dier oorzaak is van de aanhoudend groeiende melkstream, kan wellicht de opvatting ontstaan, dat het in hoofdzaak om een technische factor gaat, zodat het markt- en prijsbeleid als middel tot correctie van de marktverhoudingen van ondergeschikte betekenis zou zijn. Een zodanige gevolgtrekking is onvolledig en onjuist. Nog afgezien van de overweging, dat althans een deel van de toename van de melkproduktie verband houdt met de prijsrelatie tussen melk en sommige krachtvoerders, moet de volgende meer fundamentele redenering mede in de beschouwing worden betrokken. Juist de aanwezigheid van een belangrijke, en op zichzelf toe te juichen, technische component moet in de ontstane marktsituatie tot de onverbiddele conclusie leiden, dat de omvang van de melkveestapel zelf, in zijn totaliteit, kleiner zal moeten worden. Voor de verwezenlijking van dit laatste is het markt- en prijsbeleid een bij uitstek geschikt en effectief werkend instrument. Het prijsbeleid voor melk- en zuivelprodukten zal er op gericht moeten zijn het houden van melkvee in de voor deze produktierichting als marginaal te beschouwen gebieden en bedrijven in de Gemeenschap terug te dringen. Voor de meeste andere sectoren is het beeld niet ongunstig en kan in de afgelopen 10 jaar, rekening houdend met de wisselende weersinvloeden, in het algemeen een parallelle ontwikkeling worden vastgesteld tussen produktieomvang en vraag. Ook in die sectoren, waar de ontwikkelingen nogal afwijken van het gemiddelde is deze parallel in het algemeen blijven bestaan. Zo is bijvoorbeeld de niet geringe toename van de produktie van voedergranen gepaard gegaan met een belangrijke toename van de vraag naar veevoeder-grondstoffen. De omvangrijke invoer daarvan uit derde landen is aanvankelijk nog aanzienlijk toegenomen. Het zelfde geldt voor de invoer van rundvee en -vlees. In de laatste jaren valt evenwel enige teruggang te constateren.

Op grond van het zoëven geschetste beeld ligt de conclusie voor de hand dat het optreden van overschotten mede wordt beïnvloed door de bestaande prijsrelaties tussen de verschillende produktiesectoren. Deze prijsrelaties komen daarom voor herziening in aanmerking en zulks betekent, dat het markt- en prijsbeleid een belangrijke functie zal moeten vervullen voor het herstel van het marktevenwicht. Het lijkt daarom niet juist dit laatste in hoofdzaak van het structuurbeleid te verwachten. Juist het bestaan van een gemeenschappelijk prijsbeleid is een belangrijke voorwaarde voor het hanteren van bij uitstek geschikte instrumenten die bij een aanpak vanuit een overwegend nationale gezichtshoek in veel mindere mate aanwezig zijn. Daarbij dient mede overwogen te worden op welke wijze enige aanpassing in het beleid er toe kan leiden, dat een grotere verantwoordelijkheid voor de afzet bij de betrokken bedrijfskolom wordt

gelegd. In ander verband wordt deze mogelijkheid ook in het Memorandum tot uitdrukking gebracht (3.3.).

Ten slotte lijkt het noodzakelijk een verband te leggen tussen de in het Memorandum aan de orde gestelde problematiek en de relaties van de Gemeenschap tot derde landen. Moge de inhoud van het Commissie-document hiertoe weinig directe aanknopingspunten bieden, het zou onjuist zijn indien in deze nota zou worden voorbijgegaan aan de handelspolitieke aspecten van het Europese landbouwbeleid. Wij mogen noch kunnen bij de behandeling van de interne problemen van de E.E.G. de externe relaties op het tweede plan schuiven. Dit is te klemmender, gezien de moeilijke situatie die er op de wereldmarkt voor sommige landbouwproducten reeds sinds geruime tijd aanwezig is. De Gemeenschap zal door het stabiliseren van de markten van sectoren, waar zij met overschotten heeft te kampen, kunnen bijdragen tot een evenwichtiger wereldmarkt. Er zij echter mede in dit verband op gewezen, dat het streven naar marktevenwicht in belangrijke mate dient te geschieden in het kader van het markt- en prijsbeleid, en dat men, ook in dit opzicht, geen hoog gespannen verwachtingen van het structuurbeleid moet hebben, zeker niet op korte termijn.

Naast de vereiste bijdrage tot het stabiliseren van de wereldmarkt, zal de Gemeenschap de vele uiteenlopende klachten over het vermeend autarkische karakter van het landbouwbeleid telkens kritisch moeten onderzoeken, zulks in het bewustzijn van de medeverantwoordelijkheid die de Gemeenschap heeft voor een zo goed mogelijk handelspolitiek klimaat. Dit geldt bijvoorbeeld voor het door de E.E.G. gevoerde restitutiebeleid.

Het valt te betreuren dat door de indiening van het pakket van documenten door de Commissie bij de derde landen nieuwe onrust is ontstaan, en wel speciaal door de suggestie van de Commissie een belasting op oliën en vetten in te voeren. Dat de Commissie onderhandelingen voorstaat over een internationale overeenkomst betreffende oliën en vetten kan daarentegen als een positief element worden beschouwd. Zonder te dezer plaatse in te gaan op de specifieke aspecten van het oliën- en vettenbeleid, waarvoor verwezen zij naar de memorie van toelichting, kan reeds worden opgemerkt dat op voorstellen, waarin de huidige denkbeelden van de Commissie definitief zijn vastgelegd, afwijzend gereageerd zou moeten worden terwijl in het algemeen de invoering van een nieuwe belasting voorafgaand aan een overeenstemming met de voornaamste betrokken handelspartners ongewenst moet worden geacht.

Erkend moet voorts worden, dat het soms tot in vergaande details uitgewerkte landbouwbeleid veelal weinig ruimte laat voor soepel optreden van de Gemeenschap ten opzichte van derde landen. Het is daarom des te noodzakelijker bij het interne marktbeleid van de E.E.G. de relaties met derde landen voortdurend in acht te nemen. De Gemeenschap zal zich, meer dan dit soms in het verleden het geval was, haar medeverantwoordelijkheid voor het handelspolitieke klimaat moeten beseffen.

Het juist gestelde houdt niet in, dat het bestaan van een aantal problemen op handelspolitiek gebied vrijwel uitsluitend aan de E.E.G. geweten zou moeten worden. Voor een evenwichtig oordeel moet stellig rekening worden gehouden met het feit dat de Gemeenschap in het verleden gewichtige initiatieven heeft genomen. Zo heeft zij in het kader van de Kennedy-ronde verstrekkende voorstellen gedaan om te komen tot zekere internationale spelregels op het gebied van de landbouwpolitiek, waarbij rekening zou worden gehouden met de belangen van het internationale handelsverkeer, met name door het binden van het zogenaamde steunbedrag. Tevens heeft de Gemeenschap ervoor gepleit om voor een aantal agrarische basisproducten wereldwijde regelingen tot stand te brengen teneinde de grondslag te leggen voor een stabilisatie van de wereldmarkt. Dat dit slechts voor één sector - de granen - in het kader van de Kennedy-ronde, tot een internationale overeenkomst heeft geleid, mag niet de E.E.G. worden verweten. Wel moet het ernstig worden betreurd, dat juist de Gemeenschap geen overeenstemming heeft kunnen bereiken over haar deelname aan de Internationale Suiker Overeenkomst. Een ander ernstig manco is de voortdurende stagnatie bij het tot stand brengen van een gemeenschappelijke handelspolitiek. Aan de doorbreking van de op dit gebied bestaande impasse moet bijzondere waarde worden gehecht. Zulks moet er evenzeer toe bijdragen, dat de Gemeenschap een actieve handelspolitiek jegens derde landen kan voeren.

3. De middelen

In deze nota wordt een indeling gevolgd in vier categorieën van maatregelen, te weten:

- de verbetering van de produktiestructuur in het algemeen (3.1);
- het onttrekken van grond aan de produktie (3.2);
- de verbetering van de afzetstructuur (.3);
- het herstel van het marktevenwicht in bepaalde sectoren op kortere termijn (3.4).

3. I Verbetering van de produktiestructuur,

Uitgangspunt bij de verbetering van de produktiestructuur is de vorming van een veel geringer aantal, naar oppervlakte belangrijk grotere bedrijven (3.11). Complementair hiermede is een krachtige voortzetting van de afvloeiing van agrarische arbeidskrachten (3.12). Een derde element vormt een omvangrijke reeks van flankerende maatregelen teneinde beide eerder genoemde doeleinden te helpen bevorderen (3.13). Aan de hand van deze indeling kunnen de opvattingen van de Commissie als volgt worden samengevat.

3.11 Bedrijfsvergroting

De Commissie spreekt zich uit voor het tot stand brengen van *produktie-eenheden* die aanzienlijk groter zijn dan het overgrote deel van de bestaande bedrijven. Een produktie-eenheid zou moeten bestaan uit één bedrijf of uit meer bedrijven, die samenwerken bij de voortbrenging van een bepaald produkt. Voor de bedrijfsgrootte worden concrete normen aangegeven (§90 van het Memorandum).

In een volgende fase zou het beleid gericht moeten zijn op de vorming van *moderne landbouwbedrijven* met een optimale omvang, waarbij - anders dan bij een produktie-eenheid - de samenstellende bedrijven alle grond, vee en uitrusting geheel moeten inbrengen en samenvoegen teneinde tot een volledig gemeenschappelijke vorm van exploitatie te komen.

De produktie-eenheden en moderne landbouwbedrijven zullen rechtspersoonlijkheid bezitten; de betrokkenen zullen evenwel vrij zijn in de keuze van de rechtsvorm. Hinderpalen van juridische en fiscale aard moeten worden weggenomen teneinde een vrije keuze te bevorderen.

Van deze ontwikkeling verwacht de Commissie een aanzienlijke stijging van het inkomen per hoofd, een betere aanpassing van de produktie aan de markt, alsmede de mogelijkheid om betere sociale omstandigheden in het leven te roepen.

3.12 Afvloeiing uit de landbouw

Het vertrek van arbeidskrachten uit de landbouw moet krachtig worden bevorderd, teneinde de noodzakelijke ruimte voor aanpassingen binnen de landbouw tot stand te brengen. Het verloop daarvan wordt in ronde cijfers aldus geschetst:

1950: ca. 20 mln.;

1960: ca. 15 mln., wat neerkomt op 20 pct. van de totale beroepsbevolking;

1970: ca. 10 mln. of 13 pct. van de totale beroepsbevolking.

In het Memorandum wordt voor het decennium 1970-1980 een verdere daling van ongeveer 5 mln. personen voorzien, zodat omstreeks 1980 nog ca. 5 mln. in de landbouw werkzaam zouden zijn. Hiervan zou ca. 1 mln. boeren de landbouw kunnen blijven uitoefenen als nevenberoep; de andere 4 mln. zouden hun bestaan moeten vinden op economisch verantwoorde landbouwbedrijven.

Een volgend aspect is het ontbreken van een voldoende basisopleiding bij vele aan de landbouw gebonden personen, hetgeen een ernstige belemmering vormt voor de afvloeiing naar andere beroepen, in het bijzonder bij de ouderen. De Commissie is van oordeel, dat het vertrek uit de landbouw door een aantal

aanmoedigingsmaatregelen moet worden bevorderd.

3.13 Begeleidende maatregelen

De Commissie stelt een reeks van begeleidende maatregelen voor ter bevordering van de bedrijfsvergroting enerzijds en de vermindering van de beroepsbevolking anderzijds.

Voor het tot stand brengen van de *bedrijfsvergroting* wordt gedacht aan:

- het toekennen van investeringssteun - voor andere doeleinden dan voor rollend materieel en de veestapel en rekening houdend met de marktpositie - tot een gemiddelde hoogte van 30 pct. (rentesubsidies of kapitaalsubsidies); de niet aan de grond gebonden produktierichtingen worden daarbij uitgesloten;
- het verlenen van kredieten met gebruikmaking van garantieregelingen;
- het geven van zogenaamde aanvangssteun voor moderne landbouwbedrijven tot een gemiddeld bedrag van f 18 000,-.

Voor bepaalde vormen van gespecialiseerde of kwaliteitsproducties zullen bedrijven die niet aan de gestelde normen van bedrijfsomvang voldoen niettemin voor subsidies in aanmerking kunnen komen. Onder meer zouden echter de ondernemers contractuele banden moeten aangaan met leveranciers en afnemers. De Commissie legt hier een dwingende band met de door haar bepleite producentenorganisaties.

Tot 1975 zouden de overheidssubsidies meer en meer moeten toevloeien naar de voorgestelde productie-eenheden en de daaruit voortkomende moderne landbouwbedrijven alsmede aan de zojuist genoemde gespecialiseerde of kwaliteitsproducties. Na 1975 zou de steun zich uitsluitend tot deze ondernemingen en bedrijven moeten beperken.

Ten behoeve van hen die de landbouw verlaten worden de volgende maatregelen genoemd:

- Aan alle eigenaren/exploitanten die de landbouw verlaten en hun grond ter beschikking stellen voor de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen van het programma "Landbouw 1980" wordt een uitkering in uitzicht gesteld ten bedrage van acht maal de pachtwaarde.
- Eigenaren/exploitanten, die hun grond voor minstens 18 jaar in pacht willen afstaan in het kader van de bedrijfsvergroting, komen in aanmerking voor een uitkering ineens, overeenkomende met de contante waarde van de pacht voor de eerste 9 jaar.
- Bij bebossing is voorzien in een uitkering gelijkwaardig aan die bij verpachting.
- Terloops wordt melding gemaakt van Grondbanken en aanpassingen in de pachtwetgeving.

Bij een derde groep van *begeleidende maatregelen met zowel een sociaal als een economisch motief* is het verband tussen het vertrek uit de landbouw en bedrijfsvergroting in iets mindere mate aanwezig.

Voor allen die de landbouw willen verlaten en tevens naar een ander beroep willen overgaan, worden regelingen in uitzicht gesteld gericht op:

- verbetering van de beroepsopleiding, beroepskeuze en voorlichting, alsmede verlenging van de leerplicht;
- verbetering van de omscholingsmogelijkheden en tegemoetkomingen in verhuizings- en inrichtingskosten, waarbij het Europees Sociaal Fonds een functie zou moeten vervullen;
- het verlenen van studiebeurzen ten behoeve van de kinderen van hen, die de landbouw verlaten ten bedrage van ruim f 2000,- per jaar;

- het geven van werkloosheidsuitkeringen indien, na omscholing, het vinden van werk op moeilijkheden stuit.

De Commissie stelt zich voor, dat de begeleidende maatregelen voor een belangrijk deel van communautaire aard moeten zijn; het Europees Sociaal Fonds zou daarbij een taak kunnen vervullen voor de uitvoering van een gemeenschappelijke financiering.

Regelingen van overwegend sociale aard vormen een vierde categorie, bedoeld voor oudere agrarische ondernemers en werknemers.

- Een eerste maatregel betreft het verlenen van een toeslag aan bedrijfshoofden van 65 jaar en ouder, die het jaarlijkse bedrag van het nationale ouderdomspensioen aanvult tot een bedrag van totaal f 3620,-

- Vervolgens wordt een toeslag voorgesteld voor bedrijfshoofden tussen 55 en 65 jaar, opklimmend van f 2390,- bij 55 jaar tot f 3620,- bij het bereiken van de leeftijd van 60 jaar.

- In de derde plaats pleit het Memorandum voor een uitbreiding van deze toeslagregelingen tot de vaste landarbeiders en sommige categorieën medewerkende gezinsleden, die reeds een bepaalde tijd op het bedrijf werkzaam zijn geweest en waarvan het bedrijfshoofd voor een beëindigingsvergoeding in aanmerking komt.

Met het oog op het *scheppen van nieuwe werkgelegenheid* buiten de landbouw, onderstreept het Memorandum ten slotte de noodzaak van een, in communautair verband te voeren, actieve regionale ontwikkelingspolitiek, waardoor nieuwe werkgelegenheid wordt geschapen. De te treffen maatregelen zullen, volgens het Memorandum, moeten plaatsvinden in het kader van een regionaal beleid. Ook hier wordt voorzien in de toepassing van subsidies ten behoeve van investeringen van private ondernemingen tevens ter verbetering van de infrastructuur.

3.14. Beoordeling

Op grond van de concrete opvattingen en suggesties die de Commissie in haar Memorandum naar voren brengt omtrent de te bezigen middelen wordt in het navolgende achtereenvolgens ingegaan op:

de bedrijfsvergroting (3.14.1);

het vertrek uit de landbouw (3.14.2);

de begeleidende maatregelen (3.14.3).

3.14.1 Bedrijfsvergroting

De maatregelen voor hen, die in de landbouw blijven, concentreren zich op de vorming van bedrijven die, zoals al eerder werd opgemerkt, qua oppervlakte grond de huidige realiteit vele malen overtreffen. Het verlenen van steun neemt bij de nieuwe maatregelen een belangrijke plaats in.

De normen die de Commissie noemt voor de oppervlakte en de produktieomvang van de moderne landbouwbedrijven, lijken op zichzelf niet onredelijk. Reeds eerder werd opgemerkt, dat vergroting van de bedrijfscapaciteit door intensivering van de produktie, c.q. verschuiving naar intensieve produktierichtingen, alsmede specialisatie een weg is, die dreigt vast te lopen op het absorptievermogen van de markt. Mede om die reden wordt het grote belang verbonden aan bedrijfsvergroting, vooral ook in de zin van oppervlaktevergroting, volledig onderschreven.

Evenwel mag aan de normen die de Commissie noemt niet een te absolute betekenis worden toegekend. Zij berusten op een voornamelijk technische grondslag die sterk gebonden is aan een bepaalde fase van de technische ontwikkeling. Van wezenlijker belang is de noodzakelijke omzetcapaciteit per bedrijf en per

man. Daarenboven is het toekomstbeeld dat men zich van het landbouwbedrijf moet maken aanzienlijk gevarieerder dan het Memorandum suggereert. De wegen, die thans in de praktijk worden gevolgd en die goede perspectieven bieden voor de toekomst zijn in belangrijke mate anders gericht.

Naast vergroting van de bedrijfsoppervlakte - een ontwikkeling derhalve in het *horizontale* vlak en wel in de eerste fase van de voedselproductie - moet grote waarde worden gehecht aan de toenemende integratie van het landbouwbedrijf in de *verticale* bedrijfskolom. Naarmate het landbouwbedrijf een kapitaalintensiever karakter aanneemt en de landbouwproductie in engere zin steeds meer één enkele, weliswaar belangrijke, schakel gaat uitmaken van een veel omvangrijker productieproces in de sfeer van be- en verwerking, doet de noodzaak tot verticale integratie van deze schakel in het geheel van de productie- en voedselvoorzieningsketen zich steeds krachtiger gevoelen.

Eenzijds heeft het kapitaalintensieve landbouwbedrijf een grote behoefte aan een stabiele afzet. Anderzijds hebben de zo in omvang en betekenis toegenomen verwerkende industrie- en grootwinkelbedrijven, inkoopcombinaties en vrijwillige filiaalbedrijven veel belang bij een stabiele voorziening van landbouwproducten van zowel hoge als constante kwaliteit. De praktijk wijst uit, dat in een aantal sectoren het landbouwbedrijf in stijgende mate contractuele bindingen aangaat met be- en verwerkingsbedrijven en, al dan niet via deze laatste, met de moderne concentraties in de distributiesector. Dezelfde banden worden aangegaan met toeleveringsbedrijven van grond- en hulpstoffen en leveranciers van uitgangsmateriaal. Deze relaties aan de afzet- en toeleveringszijde vallen in de praktijk veelal samen in één enkele contractuele relatie, namelijk indien het toeleverend bedrijf tevens optreedt als afnemer van het agrarische product.

Deze ontwikkeling heeft een lange voorgeschiedenis en wordt mede beïnvloed door een voortschrijdend afstoten van functies door het landbouwbedrijf naar derden. In de lange reeks van etappes op deze weg zijn de opkomst van landbouwkredietinstellingen, van fok- en melkcontroleverenigingen, verzekeringsinstellingen, boekhoudbureaus alsmede keurings- en gezondheidsdiensten reeds lang bestaande voorbeelden. Van meer recente datum zijn de loonbedrijven en werktuigencoöperaties die in ons land reeds in omvangrijke schaal een aantal bewerkingen in het landbouwbedrijf en de daarbij behorende investeringen hebben overgenomen.

Het ziet er naar uit, dat deze processen zich zullen voortzetten, en dat dit mede gevolgen heeft voor de bedrijfsstructuur in die zin, dat zij o.m. kunnen leiden tot partiële bedrijfsvergroting.

Naast het afstoten of vervangen van functies van de landbouw vindt een groeiende samenwerking tussen landbouwbedrijven plaats. Dit doet zich voor wanneer sommige bedrijven zich richten op het verschaffen van basismateriaal (plant- en fokmateriaal) ten behoeve van andere bedrijven die zich toeleggen op de volgende fasen van productie. Samenwerking komt ook hoe langer hoe meer voor op het gebied van het gezamenlijk gebruik van werktuigen.

Indien deze samenwerking intensieve vormen aanneemt, ontstaat er een overgangsvorm die kan leiden tot samenvoeging van bedrijven. In dit geval is een versterkte afvloeiing van arbeid noodzakelijk ten einde de voordelen hiervan ten aanzien van de organisatie van de arbeid te kunnen consolideren.

Tegenover het ontstaan van nieuwe vormen van samenwerking, respectievelijk uitbreiding van de bestaande, past een positieve Instelling. Ook bij de beantwoording van de vraag of, en zo ja in hoeverre, samenwerkingsvormen voor steun door middel van overheidsbijdragen in aanmerking komen, moet rekening worden gehouden met uiteenlopende ontwikkelingen die op dit terrein reeds zonder overheidssteun plaatsvinden. Het bestuur van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds, daarbij geadviseerd door de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling, heeft dit onderwerp in beraad.

In nauwe samenhang met het voorgaande is er aanleiding een indruk te geven van de mate waarin een groeiend deel van het aanbod in ons land afkomstig blijkt te zijn van een afnemend aantal bedrijven. Zo kwamen er in de slachtkuikensector volgens de mei-inventarisatie 1968 reeds ca. 900 bedrijven met meer dan 10 000 slachtkuikens voor; dit betrof bijna 30 pct. van het totaal aantal bedrijven. Op deze 900 bedrijven was ruim 60 pct. van de totale productie geconcentreerd. In de leghennensector maakte in 1961 het aantal

bedrijven met 1000 of meer dieren nog slechts een half procent van het totale aantal bedrijven uit; ca. 7 pct. van de leghennen was op deze bedrijven geconcentreerd. In 1968 was het aantal bedrijven van deze omvang tot ca. 3400 gestegen, dit is tot ca. 4,5 pct. van het totale aantal. Op deze bedrijven bevindt ruim 60 pct. van het totaal aantal dieren. In datzelfde jaar was ca. 43 pct. van het totaal aantal fokzeugen aanwezig op nog geen 13 pct. van het totaal aantal bedrijven.

In het voorgaande is met een enkel woord een indruk gegeven van het dynamische en gedifferentieerde ontwikkelingspatroon dat hét landbouwbedrijfsleven in ruime zin met name in ons eigen land te zien geeft. Het beeld kan als volgt worden samengevat:

- Het vestigen van verticale banden met de verwerkende industrie en handel, hetgeen een belangrijke, spontaan groeiende betere aanpassing van het aanbod aan de vraag in de hand werkt.
- Het ontwikkelen van vaste relaties met gespecialiseerde loonbedrijven, werktuigen-coöperaties en bedrijfsverzorgingsdiensten, die personeel en agrarische werktuigen ter beschikking stellen.

De zekerheidstelling van de toelevering van grond- en hulpstoffen, alsmede het leveren van een bijdrage tot de financiering o.m. via het afnemers- en leverancierskrediet.

Deze processen voegen een belangrijke dimensie toe aan het ontwikkelingsbeeld, zoals zich dit in de landbouw aftekent, zonder dat dit afbreuk doet aan de reeds eerder onderschreven noodzaak tot bedrijfsvergroting in de eerste fase van de produktiekolom.

Wél is er alle aanleiding uit het geschetste ontwikkelingsbeeld de conclusie te trekken, dat de in algemene zin noodzakelijk te achten bedrijfsvergroting voor een belangrijk gedeelte langs een andere bedding kan plaatsvinden dan het in het Memorandum bepleite subsidiebeleid terwijl het resultaat een minder uniform beeld zal opleveren dan dat van de in het Memorandum geschetste moderne landbouwbedrijven.

Het Memorandum schenkt daarentegen aan de integratie van het landbouwbedrijf in het geheel van de produktiekolom slechts zijdelings aandacht. Het roert een verwante problematiek aan, waar het - handelend over de marktstructuur- verwijst naar voorstellen over producentenorganisaties. Echter bij deze laatste ligt het zwaartepunt in hoofdzaak bij de bundeling van de ondernemers in de eerste schakel in het horizontale vlak, terwijl ook hier uniformiteit in de opzet en het gebruik van stimulerende maatregelen/subsidies kenmerkend zijn voor de opvattingen die bij de Commissie leven. De bedenkingen hiertegen komen onder 3.3 nog ter sprake.

In nauwe samenhang met het onderwerp bedrijfsvergroting moge thans met een enkel woord worden ingegaan op de verwachtingen, die het Memorandum uitspraak doet over de positieve bijdrage die de bedrijfsvergroting zou kunnen hebben op het herstel van het marktevenwicht. Een belangrijk uitgangspunt van het Commissiedocument is, dat de vorming van belangrijk grotere bedrijven de ondernemers beter in staat zou stellen op adequate wijze te reageren op de veranderingen in vraag- en aanbodverhoudingen, c.q. in prijsrelaties, op de markt.

De juistheid van deze opvatting moet ernstig betwijfeld worden. Er is geen reden te veronderstellen, dat de agrarische ondernemer op het grote bedrijf ook inderdaad méér "markt bewust" zal produceren. Zelfs wanneer het aantal van ca. 6 mln. bedrijven, dat thans in de Gemeenschap aanwezig is bijvoorbeeld tot één derde of zelfs één vierde verminderd zou worden, is dit aantal nog altijd zó groot, dat elk van de individuele producenten zonder meer niet anders zal reageren.

Daarenboven zij bedacht, dat de bepleite bedrijfsvergroting een rechtstreeks gevolg is van de groeiende bewerkingscapaciteit per man. Uit dien hoofde groeit het aantal ha., c.q. het aantal dieren, dat per arbeidskracht bij het productieproces kan, maar ook moet worden betrokken om voor de arbeid volledig emploti te kunnen vinden en het inkomen te maximaliseren. Ook om deze reden mag in het bestaande productieplan van de bedrijven geen extensivering worden verwacht. Waarnemingen bevestigen deze redenering.

Daarentegen zou bedrijfsvergroting, in combinatie met een versterkte en ook over meer sectoren van de agrarische productie verbrede verticale integratie van het landbouwbedrijf met de volgende schakels van de produktiekolom, een factor van betekenis kunnen zijn om tot evenwichtiger markt-verhoudingen te komen. Enige aanpassing in het prijsbeleid zou zulks nog kunnen bevorderen, met name in die zin, dat dan de betrokken bedrijfskolom een ruimere verantwoordelijkheid wordt toegekend ten aanzien van de afzet, hetgeen tevens de overheidsbijdragen zal verminderen.

Ten slotte moge worden opgemerkt, dat de Commissie in onmiddellijke samenhang met het onderwerp bedrijfsvergroting enkele passages wijdt aan factoren van juridische en fiscale aard, die voor het land- en tuinbouwbedrijf van betekenis geacht moet worden.

Ten deze dient in het bijzonder grondige aandacht te worden besteed aan de vraag in hoeverre de bestaande wetgeving van de Lid-Staten belemmerend werkt bij de aanpassing van de bedrijfsstructuur. In het bijzonder zal hierbij het fiscale beleid in de overweging betrokken moeten worden, onder meer met betrekking tot het wegnemen van belemmeringen van fiscale aard bij sanering en bedrijfsoverdracht.

3.14.2. Afvloeiing uit de landbouw

Van doorslaggevende betekenis voor het scheppen van ruimte tot aanpassingen in de landbouw is de aanwezigheid van voldoende vervangende werkgelegenheid in andere sectoren van de samenleving. Of aan deze voorwaarde gemakkelijk voldaan zal kunnen worden is een vraag, die niet bij voorbaat met stelligheid kan worden beantwoord.

Er voltrekken zich in het patroon van de beroepsbevolking in onze tijd belangrijke verschuivingen. Het aantal personen, dat in land- en tuinbouw in engere zin een bestaan vindt gaat, in de jaren na de tweede wereldoorlog, in snel tempo achteruit. Het Memorandum gaat ervan uit, dat in de komende tien jaren - in de periode tussen 1970 en 1980 - evenals in de voorgaande decade, 5 mln. personen de landbouw zullen verlaten, dus gemiddeld een half miljoen per jaar. Vijf miljoen personen zouden in 1980 reesteren. Dit zou betekenen, dat in de E.E.G. nog ongeveer 6 pct. van de beroepsbevolking in de landbouw werkzaam zal zijn. Het absolute aantal zou nog vrij aanzienlijk liggen boven het thans in de Verenigde Staten bereikte aantal van ca. 4 mln.

Het betekent tevens, dat het vertrek uit de landbouw in absolute omvang, ongeveer gelijk zou blijven, doch dat het procentueel zal toenemen. Was van 1950 tot 1960 de daling van de agrarische beroepsbevolking ca. 2,5 pct. en gedurende de periode 1960-1970 reeds ca. 3,5 pct. per jaar; voor de komende decade zou het percentage, in relatie tot de huidige omvang van de beroepsbevolking, ongeveer 5 bedragen.

Wanneer men de ontwikkeling van de werkgelegenheid buiten de landbouw nader analyseert, dan treft men verschuivingen aan die, gelet op de beoogde afvloeiing uit de landbouw, ten dele in verschillende richting werken.

Enerzijds zijn er aanwijzingen, dat de opnamecapaciteit in de industrie, in totaal gezien, wellicht zijn relatief maximale omvang heeft bereikt. Als gevolg van de toenemende diepte- investeringen bij het industriële bedrijfsleven in de E.E.G. zou gedurende de komende 5 jaar het aandeel van de industriële beroepsbevolking relatief reeds enigszins kunnen teruglopen van 43 naar 41 pct. Uiteraard is dat een globaal gegeven; regionaal zal de industriële werkgelegenheid in een aantal streken nog belangrijk kunnen toenemen.

Anders is de situatie bij de dienstensector. Hoewel ook hier de ontwikkeling regionaal sterk uiteenloopt, valt er, in totaal gezien, reeds sinds een ruim aantal jaren een aanhoudende en krachtige toename van het aantal arbeidsplaatsen waar te nemen.

Ter illustratie volgen thans enkele cijfers over de procentuele verdeling van de beroepsbevolking over de verschillende bedrijfstakken in Nederland.

Arbeidsvolume (indeling naar bedrijfstak in % van het totaal)

	1947	1950	1955	1960	1965				
Nijverheid		36	40	41	41	42	40		
Landbouw	17	15	13	11	9	8			
Diensten	47	45	46	48	49	52			
w.v. handel . . .		12	12	13	14	14	15		
banken/verz. . .		2	7	12	13			1	7
vervoer/ communicatie		2	7	12	14			2	7
overheid		2	7	12	16			1	3
overige								2	7
								10	14
								2	7
								11	13

Bron: C.B.S.

Zoals bekend hebben in het verleden voornamelijk landarbeiders en bij het bedrijf betrokken gezinsleden de landbouw verlaten; pas de zestiger jaren zijn ook de boeren en tuinders zelf een groeiend aandeel van de migratiestroom gaan uitmaken.

Een factor die in de toekomst remmend kan werken is de technologische ontwikkeling, die steeds zwaardere eisen stelt aan de mate van scholing van hen, die naar de industrie willen uitwijken. Dit is tevens van belang voor de te verwachten investeringskosten welke aan de opname in de industrie verbonden zijn. De Commissie raamt het bedrag, dat nodig is voor zowel het bevorderen van de particuliere investeringen als het verbeteren van de infrastructuur op ruim f 7 mrd. per jaar. Zij gaat daarbij uit van een investeringsbedrag van rond f 55 000,- per arbeidsplaats in de industrie. Als een gemiddelde voor de huidige omstandigheden is dit bedrag wellicht aanvaardbaar; het lijkt evenwel belangrijk te laag wanneer rekening wordt gehouden met de voortgaande technologische ontwikkeling.

Tegenover deze factoren, die een verzwarend van het afvloeiingsvraagstuk betekenen, staat een reeks gunstige factoren. Afgezien van de reeds genoemde, aanhoudende en snelle, uitbreiding in de dienstensector, is van belang dat de sociale barrières die er van ouds bestaan hebben thans tussen platteland en stad in snel tempo afgebroken worden. Dit verschijnsel doet zich in het bijzonder voor in al die gebieden waar de voortschrijdende betekenis van industrie en diensten het levenspatroon steeds meer bepalen. Het is mede hierom van het grootste belang, de agrarische jongeren reeds op jeugdige leeftijd, zowel door het onderwijs als door middel van agrarische-sociale voorlichting vertrouwd te maken met de mogelijkheden van een werkkring buiten de landbouw.

Een andere positieve factor is de, voor de Gemeenschap als geheel, gemiddeld hoge leeftijd van de agrarische beroepsbevolking, tezamen met het, in vele streken, geringe aantal opvolgers. Uit dien hoofde mag men verwachten, dat het vertrek uit de landbouw in de komende jaren voor een niet onbelangrijk deel spontaan een versnelling te zien zal geven, zonder dat zulks gepaard behoeft te gaan met het scheppen van alternatieve werkgelegenheid.

De Commissie, ervan uitgaande, dat één extra arbeidsplaats in de industrie automatisch ten minste één arbeidsplaats in de dienstensector in het leven roept, komt zelfs tot de slotsom dat het aantal extra te creëren arbeidsplaatsen buiten de landbouw beperkt zou kunnen blijven tot 80 000 per jaar.

Het scheppen van werkgelegenheid buiten de landbouw is uiteraard slechts zeer ten dele een onderwerp van landbouw-politieke aard. Het is niettemin van essentieel belang, immers een wezenlijke voorwaarde voor de veronderstelde exodus uit de landbouw. Het moet daarom worden betreurd dat juist dit aspect van de voorgestelde operatie in het Memorandum slechts summier is aangeduid en nauwelijks uitgewerkt. De betrekkelijk vrijblijvende uitspraken in het Memorandum bieden vooralsnog een onvoldoende grondslag voor een definitief oordeel.

De richtsnoer vereist in elk geval een belangrijk stuk complementair beleid waarvan de inhoud overigens ook door andere factoren zal worden bepaald dan de desiderata zoals de landbouwstructuur die stelt.

Op grond van de geschetste, ten dele tegenstrijdige ontwikkelingen zal de voorziene, c.q. bepleite afvloeiing van ca. 5 mln. personen ongetwijfeld een grote inspanning vergen. Als doelstelling mag dit element in de voorstellen stellig niet als irreëel van de hand worden gewezen. Een continuatie van de stroom die de

landbouw verlaat moet een essentiële bijdrage voor de economische versterking van deze bedrijfstak worden geacht.

3.14.3 Begeleidende maatregelen

Bij de beoordeling van de in het Commissiedocument vermelde middelen, die de structurele aanpassingen moeten bevorderen is de volgende indeling gebezigd:

- de bedrijfsvergroting tezamen met de afvloeiing uit de landbouw (3.14.31);
- de overschakeling op activiteiten buiten de landbouw (3.14.32);
- de afvloeiing van oudere bedrijfshoofden (3.14.33);
- het verruimen van de werkgelegenheid buiten de landbouw (3.14.34).

3.14.30 Algemene opmerkingen over de begeleidende maatregelen

Ter inleiding moge het volgende worden opgemerkt.

Bij het streven de conditie van de landbouw te verbeteren moet worden voorkomen dat tengevolge van een overvloed aan stuwende maatregelen het doel wordt voorbijgeschoten. De dosis aanmoedigingsmaatregelen welke de Commissie blijkens haar Memorandum wil aanwenden is van een omvang die een kritische toetsing behoeft.

Een aangrijpingspunt daartoe biedt de zojuist onder 3.14.2 besproken migratie uit de landbouw. Daarbij werden ontwikkelingen geconstateerd, die hoewel ten dele in verschillende richting werkend, de gewenste vermindering van de agrarische beroepsbevolking tot een reële doelstelling maken. De krachten die ten gunste van de afvloeiing uit de landbouw werken bestaan niet sinds vandaag of gisteren, doch hebben zich gedurende de jaren na 1945 geleidelijk aan in steeds sterkere mate doen gevoelen. Begunstigd door de sinds de tweede wereldoorlog vrijwel aanhoudende toestand van gunstige conjunctuur en relatieve schaarste aan niet agrarische arbeid, hebben zij de belangrijkste motor gevormd voor het vertrek van de agrarische bevolking.

Het is tegen deze achtergrond, dat het nuttig effect van vele stimulerende maatregelen, waarvoor de Commissie een lans breekt, moet worden beoordeeld. Voor een deel lijkt een positief oordeel voor de hand te liggen, nl. ten aanzien van die maatregelen, welke een globale werkingssfeer bezitten en de mobiliteit van de arbeid verder kunnen vergroten. Andere moeten daarentegen worden afgewezen, en wel met name diervormen van steun, die gericht zijn op individuele bedrijven, in casu de omvangrijke steunbedragen die bepleit worden voor de bedrijfsvergroting. Indien het vertrek uit de landbouw zal plaatsvinden in de omvang en in het tempo, welke in het Memorandum worden voorzien, dan mag alleen al uit dien hoofde worden aangenomen, dat aan veruit de gewichtigste voorwaarde voor een versnelling in de groei van de bedrijfsomvang is voldaan.

Echter ook, en vooral om meer principiële redenen, lijkt tegen deze laatste vorm van steunmaatregelen een afwijzende houding noodzakelijk. Een enkel woord moge dit standpunt verduidelijken.

De snel wassende stroom van steunmaatregelen in verschillende westerse landen - een verschijnsel dat in het bijzonder ook in de Gemeenschap aan de dag treedt en zich niet tot de landbouw beperkt - moet ons op zichzelf reeds tot grote voorzichtigheid manen bij het invoeren van nieuwe, c.q. het uitbreiding geven aan reeds bestaande vormen van steunverlening. Dit is te meer geboden waar op het gebied van het mededingingsbeleid de Gemeenschap er niet in geslaagd is paal en perk te stellen aan de groeiende subsidiestroom, noch ook om deze in geregelde banen te leiden. Op deze wijze moet men vrezen, dat de bescherming aan de grenzen, die in de afgelopen periode met zo veel moed, maar tevens met zo gunstige gevolgen, is afgebroken, in andere vorm door middel van subsidies weer wordt opgebouwd. Hier ligt een urgent en belangrijk werkterrein voor gemeenschappelijke actie.

Terugkerend tot de steunmaatregelen in de landbouw moet daarenboven worden overwogen, dat het

verlenen van subsidies ten behoeve van de bedrijfsvergroting enerzijds, en het afremmen van de productie in de verschillende sectoren waar het marktevenwicht bedreigd wordt anderzijds, twee vormen van actie zijn, die allermindst in elkaars verlengde liggen. Hiertegen kan worden aangevoerd, dat de Commissie ervan uitgaat, dat de subsidies na 1975 nog slechts in hoofdzaak ten goede mogen komen aan de vorming van de productie-eenheden en de moderne landbouwbedrijven. Hiermede wordt echter in feite het opwerpen van de zo noodzakelijke barrières tegen de huidige subsidieexplosie, alsmede het selectief stroomlijnen van het beleid vooralsnog naar de toekomst verschoven.

Ten slotte moet in de overweging worden betrokken, dat bij het met subsidies richting geven aan de investeringsactiviteiten van het bedrijfsleven, de overheid onvermijdelijk betrokken raakt bij verantwoordelijkheden, die in eerste instantie bij het bedrijfsleven thuis behoren. Bij het met behulp van omvangrijke publieke middelen stuwen van de bedrijfsstructuur in een van overheidswege bepaalde richting dreigt de normale "waterscheiding" tussen verantwoordelijkheden van bedrijfsleven en overheid te worden overschreden.

Na deze inleidende opmerkingen wordt in het vervolg aandacht besteed aan de verschillende categorieën van deze maatregelen die de Commissie voorstaat.

3.14.31 Begeleidende maatregelen ten aanzien van bedrijfsvergroting en afvloeiing

De maatregelen, die in het Memorandum worden aanbevolen hebben voornamelijk tot strekking

- een impuls in het leven te roepen voor eigenaren/exploitanten om het bedrijf te staken;
- de grond te laten toevloeien aan de tot stand te brengen grote productie-eenheden.

Voor dit doel worden enerzijds ten behoeve van de eigenaren/exploitanten structuurpremies in uitzicht gesteld, terwijl anderzijds de toewijzing van gronden aan de grote landbouwbedrijven onder controle van overheidsinstanties wordt geplaatst. Een complementair belang, dat de Commissie tracht te dienen is het beperken van de afvloeiing van kapitaal uit de landbouw.

Vooral tegen de zogenaamde startsubsidies voor de oprichting van grote productie-eenheden en de daaruit voortvloeiende moderne landbouwbedrijven bestaan ernstige bedenkingen. Reeds verschillende malen werd in deze nota stelling genomen tegen een te zeer van bovenaf gedirigeerde ontwikkeling van de bedrijfsstructuur. Bij een voldoende afvloeiing van de beroepsbevolking uit de landbouw kan en moet een grote mate van ruimte worden gelaten aan particuliere initiatief om de noodzakelijke aanpassingen naar eigen inzicht te bewerkstelligen. Daarbij moet een voldoende mobiliteit van de grond voor hen, die in de landbouw blijven van grote betekenis worden geacht, opdat een - gegeven de stand van de technische ontwikkeling - zo rendabel mogelijke exploitatie van het bedrijf bewerkstelligd kan worden. Dit geldt niet alleen voor de grond in handen van eigenaren-gebruikers, doch evenzeer voor de gepachte grond.

De pacht is een aantrekkelijk financieringsmiddel, dat waard is een belangrijke plaats in het landbouwbeleid te blijven innemen. De huidige pachtwetgeving is echter geënt op de sociale situatie van de dertiger jaren. Het is uit dien hoofde noodzakelijk de vraag onder ogen te zien of deze wetgeving nog past in een tijd die gekenmerkt wordt door economische groei en daaruit voortvloeiende noodzaak tot vergrote mobiliteit van produktiefactoren. Overwogen moet worden hoe de „pacht" voldoende aantrekkelijk kan blijven voor de verpachter om dit instituut te behouden voor de pachter. Daarbij voegt zich de opgave de positie van de pachter zodanig te beschermen, dat deze op basis van zijn pachtcontract voldoende veiligheid bezit om de noodzakelijke investeringen te verrichten, zonder dat een bescherming wordt gehandhaafd die bestaande structuren conserveert. Er bestaat alle aanleiding de destijds gemaakte belangenafweging tussen pachter en verpachter aan de gewijzigde omstandigheden te toetsen. Voorkomen moet worden, dat de mobiliteit van pachtgrond tot een minimum wordt gereduceerd. Het gaat in deze kwestie ogenschijnlijk bijna om de "quadratuur van de cirkel", om een delicaat probleem, dat langs wegen van geleidelijkheid zal moeten worden opgelost. Het ligt in het voornemen om een eerste bescheiden stap te doen door een wetsontwerp tot partiële wijziging van de Pachtwet in te dienen bij de Staten-Generaal. Dit ontwerp zou het continuatierecht betreffen en ertoe strekken in principe continuatie boven de 65 jaar tegen de wil van de verpachter in uit te

sluiten. Het stemt voorts tot voldoening dat het bedrijfsleven zelf het probleem van de pacht integraal in studie heeft genomen in een werkgroep. De resultaten van deze studie mogen met belangstelling tegemoet worden gezien. Wellicht kunnen zij aangrijpingspunten bieden voor volgende stappen, die tot een aanpassing van de pachtwetgeving kunnen leiden.

3.14.32. Begeleidende maatregelen ten aanzien van omscholing

Een volgende groep van begeleidende maatregelen is vooral gericht op het bevorderen van de omschakeling van de agrarische beroepsbevolking op activiteiten buiten de landbouw. Het gaat om verbetering van de beroepsopleiding, beroepskeuze en beroepenvoorlichting, omscholingsmogelijkheden, alsmede bepaalde tegemoetkomingen, waaronder het toekennen van studiebeurzen. Bij de beoordeling hiervan moet in de eerste plaats in aanmerking worden genomen dat het vertrek uit de landbouw in het verleden vooral betrekking heeft gehad op de werknemers en meewerkende gezinsleden. Het leeuwendeel van de toekomstige afvloeiing zal echter moeten worden gevormd door bedrijfshoofden. Beroepsovergang van deze arbeidskrachten betekent veelal een wijziging van de status van zelfstandige naar die van werknemer, terwijl juist in het agrarische beroep een beroepsovergang toch reeds als zeer ingrijpend en moeilijk te aanvaarden wordt ervaren.

Terecht wordt in het memorandum bij de maatregelen aan dit aspect veel aandacht besteed. Voor Nederland geldt dit probleem in het bijzonder; van de bedrijfshoofden is in ons land ongeveer tweederde jonger dan 55, tegenover de helft in de gehele gemeenschap.

Het gaat bij de bevordering van deze overgang en aanpassing dan met name enerzijds om een aantal instrumenten om deze overgang mogelijk te maken, anderzijds om het scheppen van een zodanig institutioneel kader, waarbinnen deze beroepsovergang zoveel mogelijk actief en integraal wordt benaderd en begeleid.

Wat dit kader betreft, ligt er een belangrijke taak voor zowel de overheid als het bedrijfsleven.

Met voldoening kan worden medegedeeld, dat het contact en de samenwerking van de Ministeries van Sociale Zaken en Volksgezondheid en van Landbouw en Visserij met de agrarisch-sociale en economisch-sociale voorlichtingsdiensten van de stands- en vakorganisaties op dit punt in de afgelopen periode in belangrijke mate is geïnvesteerd.

Alle hier bedoelde maatregelen, hoewel mede van sociaal-politieke aard, hebben toch in hoofdzaak een economische strekking, namelijk het bevorderen van de afvloeiing van arbeidskrachten naar andere sectoren waar voor de betrokkenen betere bestaansvoorwaarden aanwezig lijken te zijn. Zij bevorderen de beroepsmobiliteit op een wijze, die bijdraagt tot een economisch betere allocatie van de arbeid over de verschillende mogelijkheden die het totale produktieproces biedt.

Gelet op het te verwachten gunstige economische en sociale effect is er aanleiding een positief standpunt tegenover dit onderdeel van de voorstellen van de Commissie in te nemen. Het ligt voor de hand verband te leggen tussen dit onderdeel van het beleid en de taken van het Europees Sociaal Fonds, ongeacht of deze zouden worden herzien in de door de Commissie bepleite zin. Zulks houdt een, althans gedeeltelijke, communautaire financiering in.

3.14.33 Begeleidende maatregelen ten aanzien van het vertrek van oudere bedrijfshoofden

Een andere groep maatregelen heeft voornamelijk ten doel de oudere bedrijfshoofden er toe aan te zetten hun bedrijf te beëindigen.

Voor een globale vergelijking van de in het Memorandum gesuggereerde regeling met die welke hier te lande bestaat kan men een onderscheid maken tussen enerzijds de uitkeringen ineens bij bedrijfsbeëindiging en de periodieke inkomstenstoeslagen anderzijds.

De beëindigingspremies die het Memorandum noemt komen uitsluitend ten goede aan landbouwers-eigenaren. Voor de bepaling van de hoogte van deze premies baseert de Commissie zich op de pachtwaarde van de grond. Zoals reeds eerder vermeld, bedragen de premies achtmaal de pachtwaarde bij beëindiging en het beschikbaar stellen van de grond voor de verwezenlijking van het programma "Landbouw 1980", terwijl bij ter beschikking stellen van de grond, anders dan door verkoop, voor een periode van 18 jaar een uitkering in het vooruitzicht wordt gesteld gelijk aan de contante waarde van de pacht voor de eerste 9 jaar op basis van 3 pct.-rendement.

In het Nederlandse systeem worden de uitkeringen ineens bij bedrijfsbeëindiging niet beperkt tot grondeigenaren. Een tweede verschil is dat voor de hoogte niet de pachtwaarde van de grond bepalend is, maar de leeftijd van de ondernemer en de omvang van zijn bedrijf. Bij beëindiging vóór het bereiken van de 50-jarige leeftijd wordt een bijdrage ineens verstrekt die, afhankelijk van de bedrijfsomvang, varieert van f 5000,- tot f 20 000,-. Deze bijdrage neemt met het stijgen van de leeftijd af en wel zodanig, dat bij beëindiging na het bereiken van de 64-jarige leeftijd de vergoeding 30 pct bedraagt van de eerdergenoemde uitkeringen. Een eerste opmerking waartoe deze vergelijking aanleiding geeft is, dat de beperking tot grondeigenaren, die in het stelsel van het Memorandum ligt besloten, voor ons land weinig aantrekkelijk voorkomt. Bovendien roept een uitkering, onafhankelijk van de leeftijd, het bezwaar op, dat daarmee enerzijds de vervroegde beëindiging niet wordt gestimuleerd en anderzijds een premie wordt gegeven aan oudere ondernemers die waarschijnlijk ook zonder premie tot beëindiging zouden overgaan. In het Nederlandse uitkeringssysteem valt de gerichte structurele werking op.

Volledigheidshalve zij opgemerkt, dat bij bedrijfsbeëindiging tevens gebruik kan worden gemaakt van specifieke maatregelen van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, zoals die voor het rooien van verouderde boomgaarden in geval van bedrijfsbeëindiging en het opruimen van economisch verouderde kassen, terwijl andere, overeenkomstige maatregelen in beraad zijn.

Wat betreft de periodieke inkomenstoelagen noemt het Memorandum de volgende jaarlijkse bedragen:

- Voor 55- tot 60-jarigen een progressief te verhogen bedrag van f 2400 bij 55 jaar tot maximaal f 3600 bij 60 jaar, welk bedrag daarna tot de 65-jarige leeftijd constant blijft.
- Voor hen die 65 jaar en ouder zijn een bedrag dat het nationale ouderdomspensioen zonodig aanvult tot f 3600 per jaar.

In Nederland zijn de periodieke uitkeringen waardevast en bedragen thans:

- Voor 50- tot 65-jarigen een jaarlijks te verhogen bedrag van f 1800 bij de leeftijd van 50 jaar tot f 3000 bij 64 jaar.
- Aan hen die 65 jaar en ouder zijn worden uitkeringen verleend op basis van de A.O.W., die voor ongehuwden thans f 3600 en voor gehuwden f 5000 bedragen.

De uitkeringen die in het Commissiedocument worden genoemd liggen wat hoger dan in ons land. Daartegenover staat dat de werking van deze laatste op een lagere leeftijd begint, namelijk bij 50 jaar inplaats van 55 jaar, en na het bereiken van de 65-jarige leeftijd plaatsmaakt voor de A.O.W.-uitkeringen, die met name voor gehuwden belangrijk hoger liggen dan de maximale uitkering, vermeld in het Memorandum.

Een voor Nederland nieuw element bevat het Memorandum in zoverre tevens loontrekkenden en medewerkende gezinsleden, die een zekere periode op het bedrijf werkzaam zijn geweest, bij bedrijfsbeëindiging voor een uitkering in aanmerking zouden komen. Deze gedachte verdient, wat de loontrekkenden betreft, positieve waardering. Bij de uitwerking zal uiteraard rekening moeten worden gehouden met de in iedere Lid-Staat geldende sociale wetgeving. Overigens zal het aantal van hen, die van een dergelijke uitkeringsregeling zouden kunnen profiteren, niet erg groot zijn. Daarnaast dient daarom evenzeer waarde te worden toegekend aan andere maatregelen die de afvloeiing en beroepsovergang, in het

bijzonder van oudere werknemers, bevorderen. Zoals bekend is hierover onlangs advies gevraagd aan de Raad voor de Arbeidsmarkt.

Een nauwkeurige algemene vergelijking tussen het Nederlandse complex van uitkeringen bij bedrijfsbeëindiging en die welke in het Memorandum worden voorgesteld, is zonder meer niet mogelijk gezien de nogal uitlopende systemen. Als gevolg van het structureel gerichte Nederlandse systeem en het meer op de hoge leeftijdsklassen gerichte - inkomensvormende systeem van de Commissie, zijn de uitkeringen voor jongeren in Nederland belangrijk hoger.

De Europese voorstellen kunnen uit een oogpunt van kosten in relatie tot het beoogde structuurverbeterende effect niet effectief worden genoemd.

Ten slotte zij opgemerkt, dat voor de hier aan de orde zijnde regelingen een gemeenschappelijke financiering niet voor de hand ligt. Het gaat hier om uitkeringen van sociale aard, die in sommige Lid-Staten wél, in andere niet of in mindere mate voorkomen. Verschillen op dit gebied behoren tot de nationale verantwoordelijkheid van de Lid-Staten. De met deze maatregelen verbandhoudende inkomensoverdrachten vormen in geen dele een offer voor de nationale economie als geheel. Een overheveling van financiële middelen tussen Lid-Staten ligt daarom niet voor de hand. Wel wordt ingestemd met een doeltreffende coördinatie van het onderhavige beleid in E.E.G.-verband.

3.14.34 Begeleidende maatregelen gericht op het scheppen van werkgelegenheid buiten de landbouw.

De betekenis welke gehecht moet worden aan een groeiende werkgelegenheid in andere sectoren buiten de landbouw werd in het voorgaande reeds tot uitdrukking gebracht. Tevens werd gesignaleerd dat het Memorandum over dit onderwerp niet meer dan algemeen geformuleerde doeleinden aangeeft. De Commissie meent, dat het probleem vooral ligt bij de onevenwichtige verdeling van de werkgelegenheid voor de verschillende regio's. Zij legt daarom het accent bij maatregelen die getroffen moeten worden in het kader van het regionale beleid.

Ook hier kent de Commissie een belangrijke taak toe aan het instrument der subsidies en wel door investeringssubsidies te verlenen aan particuliere ondernemingen alsook door gelden te besteden voor de verbetering van de infrastructuur. Ingestemd kan worden met de opvatting van de Commissie dat het vraagstuk van betrekkelijk geringe betekenis is in al die gebieden, waar de algemene economische ontwikkeling een voortdurende expansie vertoont. Moeilijker ligt het afvloeiingsvraagstuk in overwegend agrarische regio's, en wel des te meer naarmate de agrarische bevolkingsdichtheid daar vrij groot, c.q. de bedrijfsomvang gering is. De Commissie stelt zich daarom op het standpunt dat de maatregelen een verschillend karakter moeten hebben, al naar gelang de verschillende streken een expansief - industriële structuur dan wel een "gemengd" karakter bezitten, of gekenmerkt worden door een overwegend agrarische samenleving.

In ons eigen land heeft de snelle industriële ontwikkeling sedert 1948 aanleiding gegeven tot het uitbrengen van een aantal industrialisatie-nota's door de Regering aan de Staten-Generaal. Sedert 1951, toen het regionale industrialisatiebeleid werd geïntroduceerd, is op dit gebied een belangwekkende ontwikkeling opgetreden.

Zoals bekend, werden voor een negental gebieden ontwikkelingsplannen opgesteld, gericht op het bevorderen van de industriële ontwikkeling in daartoe aangewezen kernen, alsmede de verbetering van de infrastructuur en het onderwijs. Een belangrijk element vormde de bestrijding van de vooral in de landbouw aanwezige hoge verborgen werkloosheid. De relatie tussen de vraagstukken van agrarisch-structurele aard en het regionale beleid was daarmee gelegd.

In 1958 werd de taakstelling verruimd. Daarenboven kwam in dat jaar de wederzijdse afstemming tot stand tussen de regionale industrialisatie en het ruilverkavelingsbeleid. Daarbij was van betekenis, dat ook toen reeds de plaatsvindende structuurverbeteringen, aanleiding gaven tot de uitstoot van agrarische

arbeidskrachten. Om die reden werd een aantal regio's met omvangrijke ruilverkavelingsgebieden in het onderzoek betrokken. De "ontwikkelingsgebieden" werden op deze wijze getransformeerd in "probleemgebieden", een benaming die in 1964 werd vervangen door stimuleringsgebieden.

Het huidige Kabinet heeft, voortbouwend op deze tendenties de Nota inzake de sociaal-economische aspecten van het in de jaren 1969 t/m 1972 te voeren regionale beleid (stuk no. 9805) uitgebracht. Bij het vaststellen van de prioriteit bij ruilverkavelingen wordt de extra aandacht voor de stimuleringsgebieden gehandhaafd. Ruim 60 pct. van de ruilverkavelingen liggen in deze gebieden.

Deze opmerkingen over de ontwikkeling in Nederland hebben slechts ten doel tot uitdrukking te brengen, dat de ervaring in Nederland het grote belang hebben aangetoond van een gelijktijdig en een in nauw onderling verband uitvoeren van het landbouwstructuurbeleid en het regionaal ontwikkelingsbeleid. Zulks lijkt van essentiële betekenis voor het vinden van adequate oplossingen ten behoeve van de noodzakelijke alternatieve werkgelegenheid voor hen, die als zelfstandige, werknemer of medewerkend gezinslid de landbouw verlaten.

Het werkgelegenheidsvraagstuk buiten de landbouw en het regionale beleid zijn beide onderwerpen met een veel wijdere strekking dan de landbouw. De werkgelegenheid in de landbouw maakt er slechts een - zij het in de huidige situatie niet onbelangrijk - aspect van uit. De noodzaak van het voeren van een regionaal industrialisatiebeleid door de Lid-Staten kan volledig worden onderschreven. Vastgesteld moet worden, dat dit beleidspolitiek in de huidige ontwikkelingsfase van de Gemeenschap nog een voornamelijk nationale verantwoordelijkheid vormt. Het lijkt echter wenselijk dat de Lid-Staten hun beleid ten deze beter op elkaar afstemmen en richten op gemeenschappelijk te stellen doeleinden.

3.2. Het onttrekken van grond aan de produktie

Hoewel de Commissie alleen reeds van de vermindering van de agrarische beroepsbevolking, tezamen met de bedrijfsvergroting, betere mogelijkheden verwacht voor het herstel van het marktevenwicht, wordt tevens een reductie van de faktor grond van betekenis geacht. Mits het vertrek uit de landbouw in voldoende mate voortgaat, is er, naar het oordeel van de Commissie, voldoende ruimte om de beide competitieve doelstellingen - bedrijfsvergroting en enige areaalbeperking - in de voorgestelde mate te verwezenlijken.

In concreto komen de opvattingen van de Commissie hierop neer:

- Verdere uitbreiding van de oppervlakte cultuurgrond ware achterwege te laten, voor zover deze met behulp van overheidssteun plaatsvindt.

- In de komende tien jaar zou ca. 5 mln. van de 70 mln. ha, derhalve ruim 7 pct., additioneel aan de agrarische produktie onttrokken moeten worden.

Allereerst zij opgemerkt, dat de kritische houding, die de Commissie inneemt jegens landaanwinning en ontginningen, voor wat ons eigen land aangaat, niet terecht is. Bij de landaanwinningen in Nederland zijn de waterstaatkundig kwetsbare positie, verkeerstechnische verbeteringen alsmede vraagstukken van ruimtelijke ordening en industrialisatie in toenemende mate van betekenis geworden. De behoefte aan landbouwgrond is als motief op de achtergrond geraakt.

Sinds 1964 wordt van de zijde van de Overheid geen financiële bijdrage meer geleverd voor ontginningen.

Op grond van gegevens, ontleend aan de "Landbouwstatistiek" van de E.E.G. blijkt, dat de totale oppervlakte cultuurgrond maar weinig verandert, zij het dat er in de zestiger jaren een dalende tendens is ingetreden (van ca. 73 naar 71 mln. ha). Zou deze trend zich voortzetten dan mag in de komende decade met een "spontane" vermindering van ca. 3 mln. ha worden gerekend.

Aannemende, dat deze niet uitsluitend op staduitbreiding en wegeaanleg betrekking heeft, zou een deel hiervan reeds in de door de Commissie bedoelde 5 mln. ha begrepen kunnen zijn. Het overige zou evenwel

aan de door de Commissie beoogde additionele reductie van de landbouwgrond moeten worden toegevoegd. In totaal zou dit 6 a 7 mln. ha opleveren, derhalve ongeveer 10 pct. van het bestaande landbouwareaal.

Op zich zelf lijkt dit een niet onaanzienlijke verkleining. Als bijdrage voor het herstel van het marktevenwicht mag daaraan vooralsnog geen al te groot gewicht worden toegekend. Rekening houdend met het feit, dat ook in de jaren na 1960 de landbouwproductie jaarlijks met gemiddeld 3 pct. is toegenomen, correspondeert de bepleite afname van het areaal met de produktietoename in ongeveer 3 jaar. Niettemin verdient het onderwerp serieuze overweging.

Een eerste principiële vraag die zich voordoet is, of de vermindering van het areaal cultuurgrond de vormen moet aannemen van een nieuw, doelbewust gehanteerd, instrument in de landbouwpolitiek. Als alternatief is denkbaar, dat de verkleining van het landbouwareaal wordt ingepast in het bestaande beleid, die van stadsuitbreiding, recreatie, wegenbouw en wel op een zodanige wijze, dat daarbij - anders dan thans nog wel het geval is - een minder zuinig gebruik wordt gemaakt van cultuurgronden.

Een tweede aspect dat de aandacht verdient is de vraag of de areaalvermindering zich bij voorkeur moet voltrekken ten aanzien van de produktieve gronden of - zoals het Commissie Memorandum stelt - gericht moet zijn op de arme gronden. Vermindering van de produktieve gronden zal uiteraard een groter effect hebben op de produktieomvang; onttrekking van de minder produktieve grond zal daarentegen enig kostprijsverlagend effect kunnen hebben. De beantwoording van deze tweede vraag houdt overigens ten nauwste verband met die welke wordt gegeven op de in de vorige alinea bedoelde vraag. Zou bijvoorbeeld de inkrimping van de oppervlakte cultuurgrond voornamelijk in het verlengde van stadsuitbreiding, wegenbouw en recreatie komen te liggen, dan zou op een betrekkelijk toevallige wijze zowel produktieve als minder produktieve gronden aan de landbouw worden onttrokken, afhankelijk van verschillende - ook niet-agrarische - overwegingen.

Een volgende vraag is, of het uit productie nemen van cultuurgrond voornamelijk per bedrijf zou moeten geschieden, dan wel betrekking zou moeten hebben op grotere regio's. Na aanvankelijke opvatting is de eerste oplossing niet aantrekkelijk. In dit verband zijn met name van belang de ervaringen, die in de Verenigde Staten zijn opgedaan met het zo genaamde "soilbank"-programma. Dit programma was gericht met behulp van subsidie per bedrijf een deel van de oppervlakte buiten productie te houden. De ervaring heeft uitgewezen, dat de ondernemer de subsidie incasseerde en deze - alsmede de vrij gekomen tijd - besteedde voor een intensievere bewerking van het in productie gebleven resterende deel van het bedrijf. De totale produktieomvang nam daardoor niet of nauwelijks af.

Verschillende varianten zijn uiteraard denkbaar. Partiële grondonttrekking per bedrijf kan plaats vinden, bijvoorbeeld door middel van een areaaltoewijzing voor bepaalde produktierichtingen, waarbij het resterende areaal braak moet blijven liggen. Ook is denkbaar, dat per bedrijf een deel van de grond niet voor agrarische produktie mag worden aangewend, zonder voorschriften omtrent het gebruik van de resterende grond. Welke ook de keuze is, in beide gevallen moet gevreesd worden, dat het produktieverminderend effect betrekkelijk gering zal zijn. Een wezenlijk bezwaar van deze methoden is bovendien dat zij een vergaande ingreep in de individuele bedrijfsvoering alsmede een intensief controlesysteem noodzakelijk maken.

Om de juist vermelde redenen zou de voorkeur gegeven moeten worden aan de meer globale methode, waarbij langs wegen van geleidelijkheid en met inachtneming van nader te stellen regels, complexen van bedrijven aan de produktie onttrokken zouden worden. Aan de grond zou dan voorgoed een andere bestemming gegeven moeten worden. Op deze wijze ook wordt voorkomen, dat het verlaten van agrarische cultuurgrond zou plaats vinden op een betrekkelijk willekeurige en sterk versnipperde wijze, terwijl de aansluiting met de doelstellingen op recreatief gebied behouden blijft. Ook mogelijke andere bestemmingen zouden niet gebaat zijn bij een versnipperde wijze van uit de produktie nemen van landbouwgronden. Dit laatste zou daarenboven aanleiding kunnen zijn voor het ontstaan van nieuwe probleemgebieden.

De aandacht moge er voorts op gevestigd worden, dat zich in Nederland, zij het nog op bescheiden schaal, ontwikkelingen aftekenen van verwante aard, bv. in de zogenaamde bufferzones en andere gebieden in ons

land, die een niet-agrarische bestemming zullen krijgen. Het nut van nationale regelingen moet, gelet op het beoogde doel, van geringe betekenis worden geacht indien in de partnerlanden een afwijkend beleid zou worden gevoerd.

Voor een nadere beoordeling is van betekenis dat, als gevolg van belangrijke wijzigingen die zich in onze economie hebben voltrokken en ten gevolge van de marktsituatie van sommige landbouwprodukten, de opvattingen omtrent het grondgebruik geleidelijk een verandering ondergaan. De argumenten voor een min of meer bestaande voorkeurspositie ten behoeve van de landbouw zijn minder doorslaggevend, geworden. Als zodanig is de visie op overgang naar niet agrarisch gebruik, geheel los van het plan Monsholt, reeds aanzienlijk geëvolueerd.

De enigszins gewijzigde instelling ten aanzien van de overwegingen, die moeten gelden bij de gebruiksovergang van de grond heeft uiteraard zijn consequenties voor het ruilverkavelingsbeleid. Daarbij moet voorop worden gesteld, dat voor gronden, die bestemd blijven voor landbouwproductie een goede basis-infrastructuur - inzake ontsluiting, waterbeheersing en omvang en vorm van kavels - een essentiële voorwaarde is voor een economisch verantwoorde bedrijfsuitoefening. De enigszins veranderde visie brengt echter wel mee, dat men ten aanzien van de in te richten gebieden in de toekomst op een tweetal punten nog kritischer zal moeten zijn dan in het verleden. Voor beide geldt echter, dat het geen nieuwe elementen zijn, doch een verdere uitbouw van bestaande beleidsvormen.

In de eerste plaats moeten nog meer dan voorheen de agrarische ontwikkelingsmogelijkheden worden afgewogen tegen alternatieve gebruikswijzen. De ruilverkaveling is daarbij het instrument bij uitstek om niet-agrarische belangen en bestemmingen optimaal met het landbouwbelang te integreren. In de tweede plaats zal aan de relaties tussen de investeringen en hun te verwachten economisch en maatschappelijk effect een gewichtige plaats in de overwegingen moeten worden gegeven.

De situatie op de landbouwmarkten brengt mee, dat daar waar deze effecten relatief laag zijn, de vraag rijst of de betreffende gebieden landbouwkundig niet marginaal zijn.

Onder behoud van de principiële opzet van de ruilverkaveling lijkt het, dat een voortschrijdende aanpassing aan de economische ontwikkeling, als geïndiceerd, aanleiding is hieromtrent met het bedrijfsleven overleg te plegen. De ruilverkaveling, als belangrijk onderdeel van het beleid, maakt het noodzakelijk dat hierover met het bedrijfsleven geen enkel misverstand mag ontstaan.

3.3. Verbetering van de agrarische afzetstructuur

In aansluiting op de voorstellen, welke het Memorandum vermeldt over de aanpassingen in de productie - en bedrijfsstructuur volgen, als sluitstuk, de opvattingen van de Commissie over mogelijke verbeteringen op het gebied van de markt en de afzet. De kern hiervan vormt de opvatting, dat door een bundeling van het aanbod van land- en tuinbouwprodukten in de eerste schakel van de bedrijfskolom, een betere aanpassing van het aanbod aan de vraag, c.q. de marktontwikkeling verwezenlijkt zou kunnen worden.

Verwezen wordt in dit verband naar de reeds eerder aan de Raad ter kennis gebrachte voorstellen voor de oprichting van, op beperkt regionale basis te vormen, producentenorganisaties. De Commissie dringt erop aan, dat deze voorstellen thans op korte termijn aanleiding zullen geven tot het nemen van Raadsbesluiten.

De Commissie gaat evenwel in het Memorandum een stap verder. De wenselijkheid wordt uitgesproken, dat zich beroepsorganisaties zullen ontwikkelen op Europese schaal, en wel per produkt of per produktengroep. Marktonderzoek, voorlichting over de toekomstige marktontwikkeling, het uitwerken van voorwaarden voor de verhandeling van de produkten en publiciteitscampagnes zijn een aantal taken die genoemd worden. Ook het bevorderen van verticale banden tussen de horizontaal gebundelde producentengroeperingen en de verwerkende handel en industrie wordt als doelstelling vermeld.

Op deze wijze zou de agrarische ondernemer een meer rechtstreeks belang, tevens een grotere eigen verantwoordelijkheid, verwerven bij de afzet van hun produkten. De stabiliserende werking die hiervan op

de markt kan uitgaan zou ertoe kunnen leiden, dat de publiekrechtelijke regelingen, met name de in de verordeningen vastgestelde interventie-mechanismen, t.z.t. wat op de achtergrond kunnen treden. Het Memorandum spreekt van "een zekere afbouw van de interventie-mechanismen".

Voor de beoordeling van dit deel van het Commissiedocument is het niet zonder belang, dat een nauw verband kan worden vastgesteld tussen de zojuist geschetste opvattingen over producentengroeperingen en beroepsorganisaties enerzijds en de door de Commissie bepleite versterking van de economische positie van het landbouwbedrijf, in het bijzonder door een drastische bedrijfsvergroting anderzijds. Beide zijn vooral gericht op vergroting van het gewicht van de eerste fase van de bedrijfskolom.

Op zichzelf bestaat hiertegen geen enkel bezwaar. Samenwerkingsvormen van producenten, in het bijzonder ook op het gebied van de afzet, moeten positief worden beoordeeld. Het lijkt alleszins verantwoord en wenselijk dat de producenten in het eerste stadium van deze kolom, zowel door aanpassingen in de individuele bedrijfsstructuur als door bundeling van hun optreden ten aanzien van de afzet hun positie versterken.

De betekenis daarvan loopt overigens voor de verschillende gebieden in de Gemeenschap belangrijk uiteen. In ons eigen land bestaan er op dit punt, mede gelet op de grote vlucht van het coöperatie-wezen, geen wezenlijke problemen. Van betekenis is tevens dat samenwerkingsvormen geen aanleiding mogen geven voor ongerechtvaardigde beperkingen in de mededinging. Met betrekking tot de voorstellen van de Commissie richten de bezwaren zich dan ook vooral op de door haar voorgestane eenvormige opzet van de producentenorganisaties. In het bijzonder ook moet een afwijzend standpunt worden ingenomen tegen een algemene subsidiepolitiek als instrument om het doel te verwezenlijken.

De eenvormige opzet van de gepropageerde producentengroeperingen heeft zowel betrekking op de organisatie en taakomschrijving van deze organisatie alsook op het feit, dat deze zich in vrijwel alle sectoren van land- en tuinbouw, alsmede de visserij, en wel in de gehele Gemeenschap, zullen moeten ontwikkelen. Op dezelfde gronden als dit ten aanzien van de bedrijfsvergroting is geschied kan daarom ten deze het standpunt worden ingenomen, dat de ontwikkeling alle ruimte moet laten voor een pluriform resultaat, dat moet kunnen aansluiten bij bestaande ontwikkelingslijnen.

Inzake het tweede bezwaar, dat zich richt tegen de door de Commissie bepleite subsidies, moge te dezer plaatse worden verwezen naar hetgeen hierover onder 3.14.30 reeds werd opgemerkt. Een zodanig beleid roept in het onderhavige geval daarenboven ernstige problemen op het gebied van concurrentieverhoudingen in het leven.

Ten slotte zij opgemerkt, dat de Commissie in het Memorandum tevens enige aandacht schenkt aan de noodzaak van de verticale integratie. Het grote belang van een ontwikkeling, waarbij het agrarische bedrijf in engere zin hechte bindingen aangaat met de overige schakels van de bedrijfskolom, werd in het voorgaande beklemtoond. Ook hier zal echter aansluiting gezocht kunnen worden bij de behoeften zoals deze in de praktijk aan de dag treden.

3.4. Middellange termijn maatregelen op het vlak van de markt

Onder 3 werd in algemene en principiële zin de opvatting verdedigd, dat het markt- en prijsbeleid een wezenlijke functie vervult ten aanzien van het goed functioneren van de markt. Betoogd werd, dat, juist in de gegeven omstandigheden, dit beleid een niet onbelangrijke bijdrage kan leveren aan het herstel van het marktevenwicht.

De Commissie beperkt zich in haar Memorandum ten deze in hoofdzaak tot haar prijsvoorstellen voor het komende oogstjaar enerzijds en enkele "maatregelen op middellange termijn" anderzijds. In dit verband werd onder 3 reeds een enkel woord gewijd aan de door de Commissie bepleite belastingen in de sector oliën en vetten. Ter afronding van de in deze nota behandelde middelen wordt hieronder in het kort aandacht besteed aan een tweetal andere maatregelen, te weten mestpremies en slachtpremies voor de rundveehouderij die onmiddellijk verband houden met het ernstige vraagstuk der zuiveloverschotten. Met

verwijzing naar de Memorie van Toelichting moge te dezer plaatse met enkele kanttekeningen worden volstaan.

Teneinde de rundvleesproductie te stimuleren stelt de Commissie voor om gedurende een tweetal jaren een mestpremie van f 36,20 per 100 kg levend gewicht te verstrekken op jonge slachtrunderen - met een leeftijd van hoogstens 18 maanden en een levend gewicht van tenminste 350 kg -waarvoor mestcontracten worden afgesloten.

Naar het wil voorkomen is van een dergelijke premie nauwelijks een invloed van betekenis op de melkproductie te verwachten. Er zijn namelijk voldoende mogelijkheden voorhanden om via een grotere aanfok en een minder strenge selectie van de melkveestapel meer jonge runderen voor de contractmesterij met premies aan te houden, zonder dat dit tot een inkrimping van de melkveestapel leidt.

Voorts verwacht de Commissie dat als gevolg van een premiestelsel het jaarlijkse aantal in de gemeenschap geslachte dieren slechts zou toenemen van 2,5 mln. tot 2,8 mln. De hieraan verbonden kosten die op ongeveer f 500 mln. worden geraamd (2,8 mln. dieren à f 180 per dier) zijn dermate hoog, dat ook om deze reden de invoering van de door de Commissie voorgestelde premie overtrokken moet worden geacht.

De Commissie stelt verder voor om, eveneens gedurende een tweetal jaren, een slachtpremie van f 1086 per melkkoe te verstrekken aan veehouders met meer dan twee koeien die bereid zijn hun gehele melkveestapel af te slachten. Het aantal stuks vee waarvoor per veehouder premie zal worden verstrekt, mag niet groter zijn dan de gemiddelde melkveestapel in het jaar 1968. Bij een veronderstelde afslacht van 250 000 stuks per jaar zouden de kosten van deze regeling ca. f 270 mln. per jaar bedragen.

Er is aanleiding aan dit tweede voorstel positieve waarde toe te kennen. Het lijkt daarom zinvol deze premie gedurende een proefperiode toe te passen. Indien deze premie wordt gericht op beëindiging van de melkveehouderij op bedrijven met een kleine melkveestapel, zou zij tevens kunnen bijdragen tot een verbetering van de bedrijfsstructuur. De financiering zou om deze reden grotendeels ten laste moeten komen van de afdeling Oriëntatie van het E.E.G.-Landbouwfonds.

4. Financiële aspecten

In het Verdrag is inzake de gemeenschappelijke landbouwpolitiek onderscheid gemaakt tussen enerzijds het tot stand brengen van gemeenschappelijke marktordeningen en anderzijds het treffen van maatregelen op het gebied van de agrarische structuur. Beide onderdelen vallen onder de doelstellingen van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Maar terwijl de totstandbrenging van marktordeningen dwingend is voorgeschreven wordt ten aanzien van het structuurbeleid in artikel 41 gesproken over "mogelijke coördinatie".

Aan dit onderscheid lag ten tijde van het formuleren van de verdragstekst de overweging ten grondslag, dat voor het vestigen van een vrije interne markt voor landbouwproducten de vele uiteenlopende nationale marktorganisaties moesten plaatsmaken voor een uniform stelsel of in elk geval een vergaande onderlinge aanpassing, terwijl zulks niet noodzakelijk leek voor velerlei regelingen in het structurele en sociale vlak. Ook binnen elk van de Lid-Staten treft men niet onbelangrijke verschillen aan in het structuurbeleid voor de verschillende regio's.

Een tweede factor die van betekenis moet worden geacht, is, dat men bij de ten uitvoerlegging van de verdragsbepalingen over het markt- en prijsbeleid doelbewust gekozen heeft voor het tot stand brengen van de meest vergaande vorm daarvan - de zogenaamde Europese marktorganisaties -die geen plaats meer laat voor nationale regelingen. In het bijzonder ook om deze reden werd besloten de financiële gevolgen geleidelijk als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid te aanvaarden.

Van genoemde factoren zal ook de Commissie zich bewust zijn geweest bij het formuleren van de grondbeginselen voor de uitvoering van het programma. Daarin wordt onder meer gesteld, dat het ter discussie gestelde beleid moet kunnen steunen op de medewerking van de landbouwbevolking terwijl tevens

de noodzaak van regionale differentiatie wordt onderschreven. Logisch sluit zich hierbij een derde beginsel aan, inhoudende dat het te voeren structuurbeleid wel op een gemeenschappelijke opzet moet berusten, doch op gedecentraliseerde wijze moet worden uitgevoerd; de financiering zou slechts ten dele communautair moeten plaatsvinden.

Een definitief oordeel over het financiële aspect van het memorandum kan in dit stadium niet worden gegeven. Voor een deel houdt zulks verband met een aantal in het voorgaande tot uitdrukking gebrachte afwijkende opvattingen over het te volgen beleid en een aantal door de Commissie bepleite instrumenten. Een afwijzend standpunt werd ingenomen inzake het subsidiebeleid gericht op de vorming van moderne landbouwbedrijven en producentenorganisaties. Ten aanzien van sommige andere onderdelen werd vooralsnog geen afgerond standpunt bepaald, zoals bijvoorbeeld over het aan de produktie onttrekken van landbouwgronden. Ten aanzien van de omvang en de intensiteit van de aanbevolen ondersteunende maatregelen werd dezerzijds daarenboven in algemene zin de opvatting uitgesproken, dat beperking noodzakelijk voorkomt. De omvangrijke uitgaven die deze maatregelen, naar het oordeel van de Commissie, met zich meebrengen, zouden belangrijk lager kunnen zijn. Zulks lijkt temeer noodzakelijk waar de door de Commissie aangeduide uitgaven van een omvang zijn die - wanneer de Regering haar structurele begrotingspolitiek niet in gevaar wil brengen - grote offers zou vergen op andere beleidsterreinen.

Nog om een andere reden is een definitieve beoordeling van het financiële aspect niet mogelijk. In vergelijking met verschillende andere onderdelen van het Memorandum wordt aan de financiële gevolgen van het programma "Landbouw 1980" een uiterst summiere beschouwing gewijd. Dit moet temeer worden betreurd, aangezien ook in het Memorandum zelf de opvatting werd uitgesproken dat een definitieve beoordeling van de aanbevolen maatregelen niet mogelijk is zonder een raming van de financiële lasten, die er uit voortvloeien.

Met de voorbehouden, die de Commissie zelf te dien aanzien maakt, kunnen de volgende bedragen worden genoemd:

Gemiddelde jaarlijkse kosten voor de gehele Gemeenschap 1970-1980

- a. structuurmaatregelen..... f 9 000 miljoen
 - b. scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen f 7 200 miljoen
 - c. beroepsomscholing..... f 1 720 miljoen
- Totale kosten per jaar..... f 17 920 miljoen

In het Memorandum wordt voor de onder a en c genoemde maatregelen een gedeeltelijk communautaire financiering voorgesteld, waarbij percentages van 30 en 50 pct. worden genoemd. Voor de maatregelen onder b wordt niet over communautaire financiering gesproken.

De Commissie doet uiteraard geen uitspraak over de vraag of de financiële lasten die het Plan aan de Lid-Staten oplegt inderdaad door deze gedragen kunnen worden. Dit geldt zowel voor de lasten waarvoor de overheidsbudgetten, als voor de lasten waarvoor de economieën in hun geheel zich geplaatst zullen zien.

Wat de invloed op de overheidsbudgetten betreft, moeten de lasten die het plan oplegt getoetst worden aan de regelen en opvattingen, die in de budgetpolitiek van de Lid-Staten ten aanzien van de omvang en de afweging van de uitgaven worden gehanteerd. Het is derhalve van belang te weten welke last het plan voor elke Lid-Staat afzonderlijk meebrengt. Op dit punt moet het aangeven van bedragen zo mogelijk met nog groter voorbehoud geschieden dan bij de hierboven voor de gehele Gemeenschap aan te geven bedragen. Neemt men bij wijze van voorbeeld aan, dat Nederland voor 4 a 5 pct. in de kosten zal bijdragen, dan moet aan een jaarlijkse extra last op het Nederlandse overheidsbudget worden gedacht in de orde van grootte van tenminste 800 miljoen gulden. Deze raming kan enigszins anders uitvallen tengevolge van de nog vast te stellen nieuwe landbouwfinancieringsregeling voor de eindfase.

5. Slotbeschouwing

De in het vorenstaande gegeven beschouwingen mogen als volgt worden afgesloten.

Het door de Commissie aan de Raad voorgelegde Memorandum mag van wellicht even grote betekenis worden geacht als het in 1960 door de Commissie uitgebrachte document bevattende de basisvoorstellen voor de totstandbrenging van gemeenschappelijke marktordeningen. Heeft dit laatste de grondslag gevormd voor de verwezenlijking van een belangrijk stuk gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid, het thans verschenen Memorandum kan een gewichtige schakel vormen voor de noodzakelijke heroriëntatie van dit beleid alsook voor het noodzakelijke overleg inzake de toekomstige structuurpolitiek van de Gemeenschap. Vastgesteld kan worden, dat de meningsvorming hiervoor, met name ook bij verschillende groeperingen van het agrarische bedrijfsleven, onmiskenbaar een versnelling heeft ondergaan. Een negatieve factor is evenwel dat de omstandigheden waarin de Gemeenschap, en inzonderheid de gemeenschappelijke markt voor landbouwproducten is komen te verkeren, zich in ongunstige zin onderscheiden van die welke in de beginfase van het E.E.G.-land-bouwbeleid aanwezig waren.

In deze nota wordt in grote trekken ingestemd met de in het Commissiedocument gegeven analyse van de sociaal-economische toestand in de landbouw van de Gemeenschap. De beperkte absorptiemogelijkheden van de markt voor een aantal landbouwproducten - zowel binnen de E.E.G. als ook daarbuiten - stelt nauwe grenzen aan verdere intensiverings-mogelijkheden. Dit gevoegd bij de snel groeiende bewerkingscapaciteit per man in de Gemeenschap maakt het - met name ook voor de inkomensverbetering van de blijvers - noodzakelijk in belangrijke mate een uitweg te zoeken in de vergroting van het areaal per bedrijf met gelijktijdige vermindering van de agrarische beroepsbevolking. Ingestemd wordt met een omvangrijke migratie naar niet-agrarische beroepen. Aldus kan de nodige ruimte voor een snelle stijging van de arbeidsproductiviteit binnen de landbouw tot stand worden gebracht. Tegen deze achtergrond moet een in voldoende mate groeiende werkgelegenheid buiten de landbouw een uiterst belangrijke voorwaarde worden geacht.

Niet kan worden ingestemd met de opvattingen van het Memorandum, waar dit document op exclusieve wijze een verrekend verband legt tussen de structurele aanpassingen enerzijds en het herstel van het marktevenwicht anderzijds. Voor dit laatste behoudt het markt- en prijsbeleid als instrument, en bij juiste toepassing, zijn centrale plaats. Veruit het ernstigst is de overschotsituatie bij de melkproductie. In het bijzonder zal het markt- en prijsbeleid er toe moeten bijdragen de omvang van de melkveehouderij te reduceren, in zonderheid in de voor deze produktierichting marginaal te achten regio's.

Ook ten aanzien van de door de commissie aanbevolen middelen om de gewenste structurele aanpassingen te bewerkstelligen lijkt kritiek op een aantal punten geboden.

Uitgaande van de in het Memorandum aangegeven omvang van het vertrek uit de landbouw bestaat principiële voorkeur voor een beleid, dat in belangrijker mate dan de Commissie voor ogen staat, ruimte laat voor een spontaner en gevarieerder ontwikkeling, zulks in aansluiting op en met gebruikmaking van positieve te beoordelen initiatieven van het bedrijfsleven zelf. Een belangwekkend voorbeeld is de groeiende vervlechting van het landbouwbedrijf, als eerste produktiefase, in het geheel van de bedrijfskolom. In het Memorandum valt te zeer het accent op de vorming van grote normatief gestelde produktie-eenheden. Een overeenkomstig bezwaar ontmoeten de denkbeelden van de Commissie over de oprichting van producentenorganisaties. Een eenzijdig gerichte subsidiestroom ten gunste van zowel de grote produktie-eenheden als de producenten-groeperingen moet mede daarom worden afgewezen.

Meer in het algemeen wordt in deze nota een pleidooi gehouden voor een restrictief en selectief gebruik van subsidies als instrument in het kader van het sociaal-economische beleid; in het bijzonder waar dit gericht wordt op aanpassingen in de bedrijfsstructuur. Een zorgvuldig scheiden van de taken waarvoor een primaire verantwoordelijkheid ligt bij het ondernemerschap en andere waarvoor de overheid een eerste verantwoordelijkheid bezit, mag niet worden veronachtzaamd. De opvatting bestaat dat de Commissie te zeer de grens heeft verschoven ten koste van de verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven. Een complementair, en zeer wezenlijk bezwaar is het ontbreken van een doeltreffend functionerend mededingingsbeleid in de Gemeenschap.

Ook op grond van enkele concrete gegevens lijkt er reden te zijn de mogelijkheden en kansen in een meer

spontane en gevarieerde ontwikkeling gunstiger te beoordelen dan de Commissie doet. De gemiddelde relatief hoge leeftijd van de agrarische ondernemers en het betrekkelijk geringe aantal opvolgers in vele streken van de Gemeenschap dragen ertoe bij het afvloeiingsvraagstuk te verlichten. Aan het vroegtijdig confronteren van de plattelandsjongeren met de mogelijkheden voor een werkkring buiten de landbouw via onderwijs en voorlichting moet in dit verband een groot gewicht worden gehecht.

Van doorslaggevend belang blijft evenwel de groei van de werkgelegenheid buiten de landbouw en de noodzaak tot een doeltreffende coördinatie tussen de lid-staten op het gebied van het regionale beleid. De opvattingen van de Commissie hierover, slechts summier in het Memorandum aangeduid, verdienen in het bijzonder, ter nadere voorbereiding van het door Nederland in de E.E.G. te formuleren standpunt, diepgaand Regeringsoverleg. Het door de Commissie in uitzicht gestelde memorandum dat in het bijzonder de regionale problematiek tot onderwerp heeft zal in de beschouwing moeten worden betrokken.

De eerder uitgesproken voorkeur voor een meer spontane ontwikkeling houdt geenszins in dat niet in grote trekken kan worden ingestemd met het belang verbonden aan begeleidende maatregelen van ten dele economische, ten dele sociale aard, gericht op de verbetering van omscholingsmogelijkheden en beëindigingsregelingen. Evenals bij het juistvermelde onderwerp is een concretere stellingname van de Regering noodzakelijk, in relatie tot de algemene sociale politiek te ener zijde en het te bepalen standpunt inzake de toekomstige taak van het Europees Sociaal Fonds anderzijds.

Ook het onttrekken van grond aan de agrarische productie is een belangwekkend element in de voorstellen van de Commissie, dat een zorgvuldige en positieve overweging verdient. De aandacht zal daarbij in het bijzonder gericht moeten worden op de relatie tot het ruilverkavelingsbeleid, het regionale beleid en de groeiende betekenis van de recreatie.

Een definitief oordeel over de financiële gevolgen van de in het Commissiedocument bepleite maatregelen moet vooralsnog achterwege blijven. Voor een deel is zulks geboden op grond van het onvoldoende inzicht dat het Memorandum te dien aanzien verschaft. Voor een ander deel houdt dit verband met de omstandigheid, dat op verschillende onderdelen het in deze nota ingenomen standpunt de mogelijkheid opent voor een wellicht niet onbelangrijke verlaging van de kosten.

Niet onvermeld blijve, dat in deze nota de noodzaak tot uitdrukking werd gebracht een verband te leggen tussen de in het Memorandum aan de orde zijnde problematiek en de verhoudingen van de Gemeenschap tot derde landen. De Gemeenschap heeft bij Verdrag de belangrijke verantwoordelijkheid aanvaard, reële inhoud te geven aan de door de zes Regeringen uitdrukkelijk aanvaarde doelstelling haar bijdrage te leveren voor de harmonische ontwikkeling van de wereldhandel. Zulks is in bijzondere mate van belang voor landbouwproducten, gezien het gebrek aan evenwicht dat voor een aantal van deze producten reeds sinds vele jaren op de wereldmarkten aanwezig is. Daarenboven kan niet worden voorbijgegaan aan de grote betekenis welke voor een aantal ontwikkelingslanden is gelegen in een stabilisatie van de internationale markten. Bijstellen en corrigeren van het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid, gericht op het bevorderen van een beter markteven-wicht in de Gemeenschap zal tevens moeten kunnen bijdragen tot de verbetering van het handelspolitieke klimaat. De Gemeenschap zal in het bijzonder de bereidheid moeten tonen het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid in te passen in wereldwijde regelingen, waarbij uiteraard ook de andere deelnemende partijen op overeenkomstige wijze een zekere discipline inzake het eigen landbouwbeleid aanvaardden.

De ontwikkeling van de landbouw, primair veroorzaakt door technologische factoren, stelt het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor een zware krachtproef. Het welzijn van het platteland en daarmee van een groot deel van de bevolking van de Zes staat daarbij op het spel.

De Regering is vast besloten haar bijdrage hiertoe te leveren, aansluiting zoekend bij de realiteit en gedragen door een constructieve gezindheid ten aanzien van de verdere uitbouw van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De Minister van Landbouw en Visserij,

P. J. LARDINOIS.