

verenigbaar is met de ontwikkeling van de steden en het hele grondgebied. Onontbeerlijk voor dat initiatief is dat één van de hoekstenen daarvan wordt gevormd door de kwaliteit van

het bestaan van de burgers van de EU. Daarmee is een goede samenvatting gegeven van de uitdagingen waarvoor de EU zich in de toekomst gesteld zal zien.

Brussel, 21 oktober 1999.

De voorzitter van het

Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De voor het in Agenda 2000 vastgelegde streven naar een multifunctionele landbouw met voorrang te verwezenlijken landbouw- en milieudoelstellingen”

(1999/C 368/20)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 28 januari 1999 besloten, overeenkomstig artikel 23, derde alinea, van het R.v.O. een advies op te stellen over „De voor het in Agenda 2000 vastgelegde streven naar een multifunctionele landbouw met voorrang te verwezenlijken landbouw- en milieudoelstellingen”.

De Afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 september 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Colombo.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e Zitting op 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 20 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 93 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Europese Raad heeft tijdens de Top van Berlijn van 24 en 25 maart 1999 een als „billijk en nuttig” omschreven hervorming van het GLB opgestart. „De inhoud van die hervorming zal bewerkstelligen dat de landbouw multifunctioneel, duurzaam en concurrerend is, over geheel Europa, regio's met specifieke problemen inbegrepen, gespreid is, in staat is het landschap en de natuur in stand te houden en een wezenlijke bijdrage tot de levensvatbaarheid van het platteland te leveren en kan voldoen aan de wensen en de eisen van de consument op het gebied van de kwaliteit en de veiligheid van het voedsel, de bescherming van het milieu en het welzijn van dieren.”⁽¹⁾

1.2. In deze hervorming wordt in de eerste plaats teruggegrepen naar Verordening (EEG) 2078/92⁽²⁾, die is goedgekeurd als begeleidende maatregel om de verspreiding van milieuvriendelijke landbouwpraktijken te bevorderen en landbouwers die iets doen aan het behoud van het milieu, compensatie te geven. Deze verordening, waarbij landbouwers vrijwillig en individueel overeenkomsten kunnen aangaan om zich, in ruil voor financiële steun, aan bepaalde technische en productieverplichtingen te houden of bepaalde natuurlijke rijkdommen in

het landbouwbedrijf te valoriseren, is tot dusver het belangrijkste operationele instrument gebleken in het streven naar een zo groot mogelijke integratie van de milieudimensie in het landbouwbeleid.

1.2.1. De grootste vernieuwing in het totaalpakket van Agenda 2000 en de onlangs goedgekeurde nieuwe verordeningen bestaat erin dat enkele gemeenschappelijke voorwaarden zijn vastgelegd inzake de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het GLB. Naar gelang van de specifieke situatie van de gebruikte landbouwgronden en de daarop geteelde producten, vaardigen de lidstaten alle wenselijk geachte milieumaatregelen uit. Die maatregelen kunnen inhouden dat, in ruil voor steun, bepaalde specifiek agrarische milieuverplichtingen worden aangegaan en dat aan algemene verplichte en/of specifieke milieueisen moet zijn voldaan om voor rechtstreekse betalingen in aanmerking te komen. De lidstaten zullen adequate sancties moeten instellen die afgestemd zijn op de ernst van de milieugevolgen die ontstaan als niet wordt voldaan aan de in overleg met de landbouworganisaties en volgens uniforme regels door de lidstaten bestuursrechtelijk vastgelegde normen voor goede landbouwpraktijken. Daarnaast kunnen de lidstaten korten op de voordelen van steunmaatregelen of deze zonodig zelfs helemaal opheffen, als niet aan de specifieke milieueisen wordt voldaan.

⁽¹⁾ Europese Raad van Berlijn van 24 en 25 maart 1999, conclusies van het voorzitterschap (doc. 99/1 van 26 maart 1999).

⁽²⁾ Is geworden Verordening (EG) nr. 1257/1999, PB L 160 van 26.6.1999.

1.2.2. Voor een verdere bespreking van deze maatregelen verwijst het Comité naar zijn advies van 10 september 1998 ⁽¹⁾ en neemt het kennis van de op dit gebied genomen besluiten en de mededeling van de Commissie „Wegen die naar een duurzame landbouw leiden” ⁽²⁾.

1.3. Het Comité stelt vast dat dit onderdeel van de voorgestelde hervorming in lijn is met de eerder door hem uitgebrachte adviezen. Daarbij moet met name worden gedacht aan het op 14 september 1994 met een ruime en significante meerderheid van stemmen goedgekeurde initiatiefadvies over een „Contract tussen landbouw en samenleving” ⁽³⁾.

1.4. In dit op het „Document van Granada” (november, 1992) ⁽⁴⁾ geïnspireerde advies legt het Comité de nadruk op het multifunctionele karakter van de communautaire landbouw en geeft het de bouwstenen aan voor een „contract” tussen landbouwproducenten, platteland en samenleving in de Europese Unie.

1.5. Daarmee bekrachtigt het Comité zijn in grote lijnen al in zijn adviezen over de Mededelingen van de Commissie over resp. „De toekomst van het platteland” en „Milieu en landbouw” ⁽⁵⁾ (september 1988) naar voren gebrachte mening dat de landbouw, gezien de drastische verandering die de eeuwenoude plattelandswereld in de EU niet alleen als bedrijfstak, maar vooral ook als samenlevingsvorm momenteel ondergaat, zijn wezenlijke en centrale rol als hoeksteen van de plattelandssamenleving moet blijven spelen door de vervulling van een tweeledige functie, namelijk voldoening van de kwantitatieve en kwalitatieve basisbehoeften van de bevolking en instandhouding van het natuurlijk en milieu-erfgoed.

1.6. Het Comité maakt al in die adviezen van 1988 duidelijk dat de complementariteit tussen landbouw en milieu reden is om te zorgen voor een adequate sturing van productie en ondersteuning van het leven op het platteland, als onderdeel van een tussen landbouwproducenten en alle overige geleidingen van de maatschappij, met name de consumenten, op te bouwen basis van wederzijds vertrouwen.

1.7. Het middel om dat wederzijdse vertrouwen tussen landbouw en samenleving tot stand te brengen, was volgens het Comité een samenhangend initiatief voor de ontwikkeling van het platteland. Dat initiatief moest worden gegrondvest op het multifunctionele karakter van de landbouw of, anders gezegd, met name op het feit dat met landbouw niet alleen moet worden voldaan aan de behoeften van de hele samenleving op productie- en sociaal gebied, maar ook aan de milieueisen.

⁽¹⁾ PB C 407 van 28.12.1998, advies over de „Hervorming van de rechtstreekse steun/Agenda 2000”.

⁽²⁾ COM(1999) 22 def.

⁽³⁾ PB C 393 van 31.12.1994.

⁽⁴⁾ Dat „Document van Granada” is de slotverklaring van de „VI dagen van Camerino inzake het plattelandrecht in de Gemeenschap” (Granada, 27 en 28 november 1992) met aanbevelingen van in landbouw- en EU-recht gespecialiseerde juristen aan het adres van de Europese wetenschappelijke kringen en de EU-instellingen. De tekst ervan is als bijlage bij het advies van het Comité over „Contract tussen landbouw en samenleving” gevoegd.

⁽⁵⁾ COM(88) 501 def. van 28 juli 1988 en COM(88) 338 def. van 8 juni 1988; adviezen PB C 298 van 27.11.1989, blz. 32 en 40; („Toekomst van het platteland”) („Milieu en landbouw”).

1.7.1. Van een landbouwondernemer wordt in feite gevraagd te zorgen voor een zo efficiënt mogelijke benutting van de door de grond geboden productiemogelijkheden, maar tegelijkertijd ook om bij de exploitatie van de bodem methoden toe te passen die een zo groot mogelijke samenhang vertonen, met behoud van landschap en milieu. Er moeten nieuwe „diensten” worden gecreëerd in het kader van een concurrentiekrachtige en rendabele, maar tegelijk milieuvriendelijke landbouw. Daarbij moeten natuurlijke rijkdommen evenwichtig gebruikt en beschermd worden, moet het innovatievermogen gevrijwaard en het milieu onaangestast blijven.

1.7.1.1. De omschrijving van het begrip „multifunctionele landbouw” kan worden afgeleid uit die benaderingswijze van landbouw, waarbij landbouw wordt gezien als een activiteit die veel verder gaat dan alleen maar de productie van levensmiddelen.

1.7.1.2. Dat begrip „multifunctionele landbouw” is terug te vinden in de volgende verklaring van de Europese Raad van Luxemburg (12 en 13 december 1997):

„De Unie wil het huidige Europese landbouwmodel blijven ontwikkelen en tegelijk streven naar versterking van haar interne en externe concurrentiepositie. De Europese landbouw moet een multifunctionele, duurzame en concurrerende economische sector zijn die overal op het Europese grondgebied aanwezig is, ook in de gebieden met specifieke problemen. Het in 1992 begonnen hervormingsproces moet worden voortgezet, uitgediept, aangepast en aangevuld door het uit te breiden tot de mediterrane producten. De hervorming moet oplossingen opleveren die economisch gezond, levensvatbaar en sociaal aanvaardbaar zijn en kunnen zorgen voor een billijk inkomen en een juist evenwicht tussen productiesectoren, producenten en regio's, zonder de concurrentie te verstoren ⁽⁶⁾.”

1.7.1.3. Hoe dan ook moet een onderscheid worden gemaakt tussen een „multifunctionele” en een „pluriforme” landbouw. Met dat laatste wordt bedoeld op een situatie waarin een landbouwer niet-agrarische nevenactiviteiten heeft (ambacht, handel of werk als loontrekker). Om als landbouwer erkend te worden moet de betrokkene daarbij akkerbouw en veeveelt als zijn gewone, maar niet als exclusieve activiteit beoefenen. Er wordt dan dus van uitgegaan dat voor de ontwikkeling van het platteland ook een groei in niet-agrarische activiteiten en dienstverlening, c.q. een stimulering van aanvullende of alternatieve bronnen van inkomsten noodzakelijk is, waardoor de ontvolking een halt kan worden toegevoerd en aan het leven op het platteland een nieuw economisch en sociaal elan kan worden gegeven.

1.7.1.4. Multifunctionaliteit ⁽⁷⁾ betekent dus dat landbouwers nieuwe taken krijgen, en naast de traditionele landbouwactiviteiten, ook nieuwe activiteiten verrichten in het kader van een uniform bedrijfsontwikkelingsconcept, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat hun speciale positie ten aanzien van belastingen, sociale voorzieningen en pensioenregelingen — in landen met een specifieke regeling voor landbouwers — onaangestast blijft.

⁽⁶⁾ Europese Raad van Luxemburg, conclusies van het voorzitterschap 12 en 13 december 1997, DN: PRES 97/400 van 15 december 1997 — punt 40.

⁽⁷⁾ Voor een uitvoerige omschrijving van het begrip „multifunctionaliteit” zij verwezen naar het advies over „Een beleid ter consolidering van het Europese landbouwmodel”.

1.8. Maatregelen waarbij landbouw en milieu aan elkaar worden gekoppeld — en waarmee onder meer wordt gebroken met het tot dusver gevoerde beleid dat steeds uitsluitend op structuurverbetering gericht was en dikwijls wordt gezien als wéér een manier om de landbouw te steunen op kosten van de belastingbetaler — vereisen volgens het Comité een dergelijk „solidariteitscontract” tussen alle geledingen van de samenleving en de landbouwsector.

1.9. Het Comité heeft daarom met tevredenheid kunnen vaststellen dat zijn standpunt niet alleen is terug te vinden in de conclusies van de in november 1996 te Cork gehouden Europese conferentie over plattelandontwikkeling (waarin is vastgesteld dat duurzame plattelandontwikkeling een EU-prioriteit moet zijn en het uitgangspunt moet vormen voor ruimtelijke-ordeningsbeleid, zodat onder andere de ontvolking van het platteland kan worden tegengegaan en de werkgelegenheid kan worden verbeterd), maar ook in het landbouwhoofdstuk van Agenda 2000 ⁽¹⁾ (waarin de Commissie zich uitsprekt voor een „Europees landbouwmodel” en daarmee de landbouwsector een belangrijke functie toekent bij de instandhouding van het milieu, omdat landbouw nu eenmaal van oudsher de grootste „grondgebruiker” is).

1.9.1. Daarbij dient echter te worden aangetekend dat dit specifieke waardeoordeel over Agenda 2000 het kritische standpunt onverlet laat dat het Comité — in het algemeen en per hoofdstuk — in zijn diverse adviezen over het landbouwhoofdstuk van Agenda 2000 en de daarvan afgeleide afzonderlijke voorstellen voor de hervorming van GMO's heeft ingenomen ⁽²⁾.

1.10. In Agenda 2000 staat dat maatregelen ter ondersteuning van het inkomen van landbouwers steeds meer een rechtvaardiging moeten vinden in de diensten die dezen aan de samenleving kunnen bewijzen en dat het concurrentievermogen van de landbouwsector moet worden gerijmd met de toepassing van productiemethoden die de natuurlijke rijkdommen niet aantasten en het milieu niet of nauwelijks vervuilen, en waarmee kwaliteitsgoederen worden voortgebracht.

1.10.1. De voornaamste eis die tot dusver aan de landbouw is gesteld, namelijk om zoveel mogelijk levensmiddelen te produceren, is dus aan belang aan het inboeten, ten gunste van nieuwe mogelijkheden voor landbouwactiviteiten. Die houden verband met algemene doelstellingen ter verbetering van het welzijn van de samenleving: zij impliceren dat milieuvriendelijke productiemethoden worden toegepast en dat recht wordt gedaan aan de intrinsieke eigenschappen en specifieke kenmerken van de producten.

1.10.2. Het belangrijkste is echter dat voortaan steun wordt uitgekeerd in ruil voor rechtstreeks door landbouwers

aangevane gecombineerde landbouw- en milieuplichtingen. De landbouwers worden niet meer eenvoudigweg schadeloos gesteld voor het braakleggen van landbouwgrond („set aside”-regeling), maar krijgen dus een financiële stimulans die in verhouding staat tot de mate waarin actief aan bescherming van het territorium wordt bijgedragen.

1.10.3. Het Comité wijst erop dat moet worden voorkomen dat op ongerechtvaardigde wijze wordt afgeweken van de mededingingsregels, door het opleggen van milieunormen of de toepassing van stringenter milieubeschermingsmaatregelen, die de mogelijkheden om de grond naar gelang van de natuurlijke kenmerken daarvan op adequate wijze te benutten, aan banden leggen. Bovendien dient er een reeks normen voor goede landbouwpraktijken te worden opgesteld, die de garantie vormen dat niet alleen de algemene, maar ook de specifieke milieu-eisen worden nageleefd, waarmee landbouwers aan de voorwaarden om in het kader van het hervormde GLB aanspraak te kunnen maken op rechtstreekse steun.

1.10.4. Het komt erop neer dat het GLB steeds meer evolueert in de richting van een meer gestructureerd beleid dat voor het gehele platteland geldt. In dat beleid wordt het platteland niet langer gezien als een door achterstand gekenmerkte tweederangsgebied, maar biedt het de kans om actie te ondernemen voor een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van het bestaan en voor een zorgvuldige en rationele benutting van de natuurlijke rijkdommen.

1.11. Uit deze maatregelen van de EU blijkt volgens het Comité dat op een doortastendere en samenhangendere wijze dan in het verleden de nadruk wordt gelegd op de landbouwactiviteit, maar ook op de bescherming en het beheer van het plattelandsggebied, en dat de inspanningen met name worden toegespitst op de bevordering van milieuvriendelijke productiemethoden. Het Comité wil daaraan met dit advies een steentje bijdragen, door te wijzen op:

- de met de meeste spoed te verwezenlijken doelstellingen in verband met de bescherming van het platteland, de preventie van milieuschade en het behoud van de natuurlijke rijkdommen, waardoor, met name in berggebieden en andere streken met natuurlijke handicaps, de instandhouding van economische activiteiten kan worden gegarandeerd, zodat de ontvolking van het platteland daadwerkelijk wordt tegengegaan, de nieuwe generatie ook nog een toekomst op het platteland wordt geboden en de werkgelegenheid op het platteland verzekerd blijft;
- de met voorrang te verwezenlijken doelstellingen voor een doortastendere promotie van kwaliteits- en streekproducten als antwoord op de in de samenleving bestaande vraag naar gezonde, op milieuvriendelijke wijze geteelde landbouwproducten van hoge kwaliteit;
- de onontbeerlijke stimulerende maatregelen voor de instandhouding van de activiteiten die gericht zijn op de bescherming van het platteland en de bevordering van de speciale opdracht van de Europese landbouw om kwaliteitsproducten voort te brengen, door milieubescherming te koppelen aan de door het toegenomen concurrentievermogen van de internationale markten noodzakelijk geworden vergroting van de efficiëntie van het EU-productiesysteem.

⁽¹⁾ COM(97) 2000 def. van 15 juli 1997.

⁽²⁾ PB C 73 van 9.3.1998, blz. 71; advies over de „Landbouwaspecten van de Mededeling van de Commissie ‘Agenda 2000’”. PB C 284 van 14.9.1998, blz. 55; advies over de „Hervorming van de GMO Granen/Agenda 2000”; PB C 407 van 28.12.1998, blz. 196; advies over de „Hervorming van de GMO rundvlees/Agenda 2000”; Idem, blz. 203; advies over de „Hervorming van de GMO melk/Agenda 2000”; Idem, blz. 208; advies over de „Hervorming van de rechtstreekse steun/Agenda 2000”; Idem, blz. 210; advies over de „Hervorming van het EOGFL/Agenda 2000”; Idem, blz. 221; advies over de „Financiering GLB/Agenda 2000”.

2. De met de meeste spoed te verwezenlijken doelstellingen in verband met de bescherming van het platteland, de preventie van milieuschade en het behoud van de natuurlijke rijkdommen

2.1. Handhaving van de landbouwbestemming van grond

2.1.1. Gezien de voortdurende aantastingen van het landschap en de aanslagen op de territoriale integriteit van plattelandsgebieden, moet het platteland veeleer worden gezien als het slachtoffer van inbeslagname en aantasting als woongebied, met het risico van de ineenstorting van het traditionele systeem voor watervoorziening en bodembehoud.

2.1.2. Het voortdurende uitdijen van de woongebieden en de vestiging van allerhande bedrijven — met de bijbehorende infrastructuur — in streken met een florierende landbouwactiviteit, hebben met name geleid tot de verkaveling van het platteland en de verstedelijking van natuurgebieden, waardoor het landschap aanzienlijke veranderingen heeft ondergaan.

2.1.2.1. Het Comité wijst erop dat plattelandsgebieden niet langer mogen worden beschouwd als voorraadkamers waaruit grond kan worden geput, maar als integrerend onderdeel van één enkel grondbenuttingsprogramma, dat bepalend is voor de planning op meerdere niveaus. Daarbij moet telkens wanneer instrumenten voor de stedelijke ontwikkeling of bouwprojecten worden goedgekeurd, de natuurlijke gebruiksbepemming van ieder gebied in acht worden genomen.

2.1.3. De omstandigheid dat tal van bedrijven hun activiteiten staken, alsook de daaruit voortvloeiende woestijnvorming en ontvolking van hele gebieden, zijn verschijnselen die inmiddels zo ernstig zijn geworden dat kan worden gesproken van een territoriaal verval dat in ernst niet onderdoet voor de milieuvervuiling. Daarom vindt het Comité dat niet genoeg waarde kan worden gehecht aan de mogelijkheid om, door middel van de overschakeling — met adequate financiële steun — op „duurzame” landbouw voornamelijk in gezinsbedrijven (die in staat zijn voldoende opbrengst te genereren en kwaliteitsproducten voort te brengen zonder aantasting van het ecologisch evenwicht), bewoningsvormen van plattelandsgebieden te bevorderen die tot doel hebben de natuurlijke rijkdommen als onvervangbare en niet-reproduceerbare collectieve goederen te beschermen.

2.1.3.1. Een dergelijke bereidheid moet er ook zijn als het erom gaat het ondernemerschap van jongeren zoveel mogelijk tot ontplooiing te laten komen, vooral met het oog op de vestiging van nieuwe en de uitbreiding van bestaande bedrijven, door speciale krediet- en belastingregelingen. Op nationaal niveau moeten met name coöperaties erkenning krijgen, en dient voor de oprichting daarvan steun te worden verleend, waarmee kan worden voldaan aan de vraag naar milieudiensten en verbetering kan worden gebracht in de voorwaarden voor de verwerking en afzet van landbouwproducten.

2.2. Specifieke maatregelen voor bergstreken en probleemgebieden

2.2.1. Gezien de structurele en natuurlijke verschillen tussen de diverse landbouwgebieden en de noodzaak dat milieubeschermingsmaatregelen ook relevant zijn voor de opleving van de economie van het platteland, vestigt het Comité met name de aandacht op de probleemgebieden of, in ieder geval, op gebieden met een nauwelijks productieve landbouw als gevolg van moeilijke natuurlijke omstandigheden, een lage

bevolkingsdichtheid of een bevolking die geneigd is om het platteland de rug toe te keren. Onder die laatste gebieden nemen bergstreken een speciale en belangrijke plaats in. Overheidsmaatregelen die bedoeld zijn om de sociale structuur te veranderen of het evenwicht in de inkomensverdeling te herstellen, dienen in benadeelde gebieden die achterop zijn geraakt, maar wel over mooie landschappen en interessante morfologische kenmerken beschikken, enerzijds vooral gericht te zijn op het garanderen van de verlening van openbare basisdiensten (scholen, ziekenhuizen, vervoer), óók in gebieden waar niet is voldaan aan de criteria die daarvoor elders gelden, maar anderzijds ook op de concentratie van de investeringen en de bevordering van de ontwikkeling van productieve initiatieven. Al die inspanningen moeten een nauw verband vertonen met de instandhouding van het milieu, waarvan de geleidelijke aantasting tot gevolg heeft dat aardverschuivingen, overstromingen en andere verstoringen van de natuurlijk omstandigheden rampzalige vormen gaan aannemen.

2.2.2. Het Comité ziet in dat landbouw, vanwege haar interactie met de natuurlijke rijkdommen, een cruciale rol speelt als het gaat om de ontwikkeling van benadeelde en door ontvolking geteisterde gebieden. Daarom moet, in de ruimere context van maatschappelijke solidariteit, worden bewerkstelligd dat het optreden van de overheid doeltreffender gericht wordt op de vooruitgang in deze gebieden. Op die manier kan door de oprichting van levensvatbare bedrijven — middels de volle benutting van het beschikbare productiepotentieel en stimulering van landbouwersgezinnen doordat op bevredigende wijze erkenning wordt gegeven aan de traditionele waarden — het collectieve belang wordt gediend, dat erin bestaat een „mensvriendelijke” leefomgeving te creëren, waarin de mens een spilfunctie bekleedt.

2.2.3. Voor de landbouw in bergstreken zouden regelingen moeten worden gestimuleerd voor het afgeven van certificaten voor en de valorisering van streekproducten van land- en bosbouw.

2.3. Rijk geschakeerd gebruik van natuurparken en -reservaten

2.3.1. Met het oog op natuurbescherming en instandhouding van belangrijke culturele waarden, is er een trend om in het kader van de ruimtelijke ordening uitgestrekte gebieden te beschermen.

2.3.2. Bij het bestuderen van het complexe evenwicht tussen de natuurlijke rijkdommen wijst het Comité erop dat natuurbehoud niet moet worden begrepen als een absoluut beletsel om die natuurlijke rijkdommen te benutten, maar als een noodzaak om de voorwaarden te verwezenlijken waarin een evenwichtig samenleven van mens en natuur mogelijk wordt.

2.3.2.1. In het licht van het voorgaande pleit het Comité voor een rijke schakering van benuttingsmogelijkheden voor natuurparken en -reservaten. Natuurparken en -reservaten moeten niet worden gezien als geïsoleerde gebieden die buiten ontwikkelingsprogramma's vallen en/of als „verboden gebieden”, maar als gebieden die, waar mogelijk, geschikt zijn voor onderzoek naar integratiemogelijkheden van mens en milieu en voor experimenten op dat gebied.

2.3.3. Volgens het Comité is een speciaal kenmerk van deze gebieden dat daarmee uiteenlopende belangen kunnen worden gediend die verder gaan dan alleen natuurbehoud, met name de economische ontwikkeling van de in die gebieden woonachtige bevolking door de bevordering van geschikte vormen van toerisme en van de traditionele activiteiten (land- en bosbouw, het houden van vee op weidegebied), waarbij milieuvriendelijke methoden worden toegepast.

2.4. Instandhouding van de biodiversiteit

2.4.1. Tegen de achtergrond van de geleidelijke afbraak van genetisch materiaal, soorten en ecosystemen als gevolg van de geringere capaciteit van de natuur om zelf genetische verbeteringen teweeg te brengen, maar ook van de milieuvuiling, impliceert instandhouding van de biodiversiteit volgens het Comité dat moet worden gezorgd voor de instandhouding van de ecosystemen, van de natuurlijke habitats en van de soorten in hun natuurlijke leefomgeving.

2.4.2. Daarbij mag echter niet uit het oog worden verloren dat met instandhouding van de biodiversiteit niet alleen op de bescherming van ecosystemen en planten- en diersoorten wordt gedoeld, maar ook op de verwezenlijking van het voornaamste doel, namelijk duurzame ontwikkeling volgens modellen en werkwijzen waarbij met name rekening wordt gehouden met de voor de regeneratie van de natuurlijke rijkdommen benodigde tijd.

2.4.3. Het Comité legt de nadruk op de belangrijke rol die daarbij voor landbouw is weggelegd: landbouw kan wezenlijk bijdragen tot de totstandbrenging van een adequate ordening van de plattelandruimte door de diverse vormen van milieuvuiling te bestrijden en te zorgen voor de instandhouding van de habitats en van de interactie tussen de diverse ecosystemen. Het doel moet zijn dat een duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdommen wordt bevorderd en dat een ontwikkeling op gang wordt gebracht waarbij de dier- en plantensoorten in ere worden gehouden.

2.4.4. Een strategie ter bevordering van maatregelen voor de instandhouding van de biodiversiteit kan voor de landbouwsector ook nog inhouden dat aanvullende investeringen worden gedaan om zoveel mogelijk economische mogelijkheden te creëren waardoor aan producten een zo groot mogelijke waarde kan worden toegevoegd, de keur van aangeboden producten optimaal wordt gemaakt en steeds meer diensten worden aangeboden in verband met de exploitatie van het natuurlijke erfgoed, met een grotere toegankelijkheid voor het publiek met het oog op vrijetijdsbesteding.

2.5. Door het Comité voorgestelde acties voor herstel en kwalitatieve verbetering van de vestigingsstructuur op het platteland en van de territoriale dienstverlening

2.5.1. Volgens het Comité moet om te beginnen de ontwikkeling van het platteland een halt worden toegeroepen en de kwaliteit van het bestaan worden verbeterd door meer werkgelegenheid te creëren, vooral in bergstreken en andere benadeelde gebieden waar de werkloosheid het grootst is. Daartoe stelt het de volgende acties voor:

- totstandbrenging en aanpassing van de netwerken voor een degelijke administratieve dienstverlening om de voorlichting te verstrekken ter ondersteuning van productieve, toeristische en opvangactiviteiten;
- landschapsonderhoud, met speciale aandacht voor bossen (met name bosbrandpreventie en bescherming tegen bosbranden, waterregulering);
- kredietverlening en vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten ten behoeve van landbouwbedrijven die zich op het platteland willen vestigen met de bedoeling voor teelten te kiezen die voornamelijk gericht zijn op de optimale exploitatie van de aanwezige vegetatie en de instandhouding van de natuurlijke verscheidenheid, door streekproducten en kwaliteitsproducten te gaan telen die verbonden zijn aan de lokale cultuur en tradities;

- ontwikkeling van bronnen voor vervangbare energie door investeringen in de toepassing van technieken voor de productie van wind-, zonne- of biomassa-energie;
- investeringen in de opzet van diensten voor de bevordering van de mobiliteit volgens plurimodale organisatiesystemen;
- ondersteuning van akkerbouw- en fokmethoden die de biodiversiteit ten goede komen.

2.5.2. Het beleid voor plattelandontwikkeling moet volgens het Comité in ieder geval worden geënt op het subsidiariteitsbeginsel, waardoor recht wordt gedaan aan het erfgoed aan tradities en cultuur van de plattelandsgemeenschappen, en ook aan de regionale diversiteit.

2.5.3. De voorwaarden waaronder de ontwikkeling van het platteland tot stand moet worden gebracht, variëren naar gelang van het specifieke karakter van de lokale context (sociale en economische kenmerken, natuurlijke rijkdommen) en vereisen dan ook een uiterst gedifferentieerde aanpak. Daarom wordt een model voorgesteld dat uitgaat van het oorspronkelijke productiepatroon in een regio, met in de eerste plaats aandacht voor kwaliteitsverbetering en promotie van de typische lokale producten die worden voortgebracht met milieu- en diervriendelijke productietechnieken.

3. De met voorrang te verwezenlijken doelstellingen voor een doortastendere promotie van streek- en kwaliteitsproducten

3.1. De groeiende vraag naar een gezond milieu, waarin concurrentie gebaseerd is op diversifiëring van het productieaanbod in plaats van op verlaging van de productiekosten, kan ongetwijfeld in het voordeel spelen van producten die door de aanduiding van hun lokale herkomst als streekproducten in de handel worden gebracht.

3.1.1. Dergelijke producten kunnen een doorbraak betekenen, omdat de landbouw daarmee opnieuw een hechtere band krijgt met de consument: op die manier kan weer worden tegemoetgekomen aan diens voorkeur en behoeften en kan de landbouw weer beter haar functie gaan vervullen als hoeder van de kwaliteit van een product.

3.1.2. Het technologisch aanbod aan landbouwbedrijven moet uitdrukkelijk ook de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van landbouwer en burgers tot doel hebben.

3.1.2.1. Sanitaire regelgeving moet daarom niet alleen gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid, maar ook beantwoorden aan de noodzaak om te voorkomen dat de productiemethoden van de landbouw met die van de industrie worden gelijkgetrokken.

3.2. Aan het streven naar een kwaliteitsproductie zitten velerlei facetten:

- het credo dat alléén moet worden geprobeerd om steeds meer te produceren, wordt losgelaten, omdat er nu ook aandacht komt voor de toegevoegde waarde van een product voor de eindgebruiker, en dus voor een verbetering van de kwaliteit daarvan;

- er wordt steun gegeven aan de ontwikkeling van lokale productiesystemen, waarmee wordt ingespeeld op de mogelijkheden van de ter plekke beschikbare arbeidskrachten en natuurlijke rijkdommen, en van de tradities en gebruiken van de plaatselijke bevolking;
- er wordt gezorgd voor het herstel van evenwichtige verhoudingen in de agro-levensmiddelensector, door steun te geven aan plaatselijke productieactiviteiten in sectoren die speciaal bestemd zijn voor de meest veeleisende consumenten;
- de (vak)kennis van de lokale bevolking wordt in ere gehouden, vooral doordat plaatselijke ambachtelijke activiteiten worden gekoppeld aan het multifunctionele karakter van de landbouw;
- de productie van levensmiddelen met organoleptische eigenschappen die niet altijd te vinden zijn bij massaproductie, wordt mogelijk gemaakt.

3.3. Het komt er dus vooral op aan de kwaliteit van een product te toetsten aan de positieve effecten daarvan op:

- de gezondheid en veiligheid van de consument, en de naleving van de vereisten inzake milieuhygiëne;
- de overeenstemming tussen de beloofde en de daadwerkelijke eigenschappen van het product;
- het feit dat de gegarandeerde hoofdkenmerken van een product altijd aanwezig zijn;
- de gebruikte productiemethoden;
- de milieuvriendelijkheid van het product (via terugdringing van het gebruik van meststoffen en fytofarmaceutische producten, invoering van systemen voor een geïntegreerde landbouw);
- de aanvullende activiteiten (bijvoorbeeld toerisme, ambacht, handel) die als gevolg van deze productie lokaal op gang worden gebracht;
- de verwijzing naar de territoriale herkomst.

Die kenmerken kunnen door stadsbewoners in hun hoedanigheid van belastingplichtigen en consumenten op hun waarde worden beoordeeld in het licht van de concrete voordelen daarvan voor de kwaliteit van het bestaan en om de voeding, de volksgezondheid en de veiligheid van de levensmiddelen.

3.3.1. Wat de voorlichting van de consument betreft, kan promotie voor een streekproduct gevoerd worden door de herkomst te beschermen, omdat die het verschil uitmaakt met alle andere producten, al was het maar vanwege de typische productiecyclus en plaatselijke productievoorwaarden. Het zwaartepunt wordt op die manier gelegd bij de valorisatie van het product ten behoeve van de consument.

3.3.1.1. Er zou uitdrukkelijk moeten worden toegestaan dat op het etiket van een product een verwijzing naar een bepaalde geografische herkomst en naar de specifieke verbouw- en productiemethoden staat, óók als aan dat product geen communautaire benaming is toegekend (beschermde oorsprongsbenaming, beschermde geografische aanduiding), maar er wel sprake is van een sterke band met het territorium.

3.3.1.2. Het doel van de voorgestelde actie is te komen tot een valorisatie van producten uit gebieden die niet samenvallen met de lokale en regionale dimensie waarop „benamingen” of „beschermde aanduidingen” van oudsher betrekking hebben, en tevens groter zijn dan het lokale territorium waaraan het begrip „streekproduct” doet denken. Die valorisatie is mogelijk door erkenning van de oorsprongsbenaming van die producten of van het keurmerk waarmee de nationale productie wordt geïdentificeerd.

3.3.1.3. Deze producten zijn immers bedoeld voor massaconsumptie, langs de grote distributiekanaalen. Daarom moet worden voldaan aan de wensen van de consumenten die een daadwerkelijke overeenstemming willen tussen de kwaliteit en de typische eigenschappen van een product, ook doordat het begrip „geografische identiteit” nagegaan kan worden en dankzij de garanties die door de plaatselijke agro-levensmiddelenindustrie worden geboden.

3.3.1.4. De sterke territoriale verankering van agrarische kwaliteitsproducten heeft niet alleen als consequentie dat een overgroot deel van de toegevoegde waarde binnen de lokale leefgemeenschap blijft, maar vereist en bevordert bovendien dat aanverwante bedrijfstakken (bijvoorbeeld toerisme, ambacht) tot ontplooiing komen. Op die manier wordt een extra impuls gegeven aan de ontwikkeling van het platteland naar gelang van het soort investeringen dat wordt voorgesteld en het vernieuwende karakter daarvan (kwaliteit, veiligheid, milieu).

3.4. *Voorstellen van het Comité voor de vergroting van de mogelijkheden om natuurlijke rijkdommen in stand te houden en te beheren, en voor het opzetten van aanvullende productieve activiteiten*

3.4.1. Ter aanvulling van het voorgaande zouden ook de producentenorganisaties zich met de promotie van producten moeten bezighouden. Daarnaast zouden zij de juiste methoden en werkwijzen moeten toepassen, de nodige controles moeten uitvoeren en vooral erop moeten toezien dat de aangegeven kwaliteit met de werkelijkheid overeenstemt. Ook moet zoveel mogelijk voorlichting worden gegeven over de verscheidenheid aan streekproducten.

3.5. Het Comité is verder van mening dat territoriale organisaties in samenwerking met producentenorganisaties, tal van activiteiten kunnen ontplooiën als aanvulling op activiteiten voor de instandhouding en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, zoals:

- programma's voor onderwijs (vanaf de lagere school) en opleiding om het lokaal aanwezige arbeidspotentieel weer aan werk te helpen;
- maatregelen om het specifieke karakter van lokale ondernemingen kracht bij te zetten, alsmede het verlenen van financiële steun aan het bedrijfsleven;
- eerherstel voor typische territoriale beroepsactiviteiten (oude beroepen en productietechnieken);
- benutting van de mogelijkheden voor toerisme door de valorisatie van streekgebonden kwaliteitsproducten;
- oprichting van netwerken (ook met behulp van nieuwe technologieën) voor het verhandelen buiten de regio van lokale kwaliteitsproducten;

— bevordering van de werkgelegenheid door de dienstverlening van landbouwbedrijven, met name met het oog op het herstel en de instandhouding van het territorium, in de productiedynamiek te integreren.

4. Noodzakelijke stimulansen voor de instandhouding van de activiteiten ter bescherming van het territorium en voor de verhoging van de doeltreffendheid van het productiestelsel

4.1. De bijsturing van de technische doelstellingen van het landbouwbedrijf (van maximalisering van de geproduceerde hoeveelheden tot optimalisering van de kwaliteit van de producten) moet worden gebaseerd op de erkenning van alle goederen en diensten die de specifieke kenmerken van landbouw, veeteelt en bosbouw uitmaken, met name in de traditionele vormen van activiteiten die verband houden met de exploitatie van de bodem.

4.2. De territoriale spreiding van de landbouwbedrijven is bepalend als het erom gaat na te gaan in hoeverre landbouw een doorslaggevend rol speelt bij de instandhouding van de natuurlijke rijkdommen, maar ook bij de bescherming en versterking van het productiestelsel en de sociale onderbouwing van de lokale economie.

4.3. Momenteel is er nog nauwelijks aandacht voor deze functie van de landbouw en is de weinige aandacht die er is, nog niet vertaald in concrete maatregelen en financiële steun.

4.3.1. De vraag rijst ook of milieuvriendelijk gedrag een dienstverlening is die geen beloning behoeft of die juist wel moet worden vergoed.

4.4. Alleen door het multifunctionele karakter van landbouw te onderkennen, kan voorgoed de relatie productie/milieu worden omgedraaid, waarbij de natuurlijke rijkdommen tegelijkertijd worden gezien als productieve milieubestanddelen en als algemene nutsgoederen waarop het lokaal welzijn is gebaseerd.

4.4.1. Het gevolg daarvan is een meer gematigde benadering van de beperkende regels voor de productieve aanwending van natuurlijke rijkdommen en de uitbreiding van het productiepotentieel.

4.5. De doeltreffendheid van het optreden van de overheid hangt af van de continuïteit van de begeleidende maatregelen. Factoren die de lokale uitvoering daarvan hinderen, dienen uit de weg te worden geruimd, om de negatieve gevolgen daarvan te beperken, alsook om te bewerkstelligen dat duurzame milieupraktijken worden ingevoerd en dat het nieuwe instrumentarium van het landbouwbeleid onverkort ten uitvoer wordt gelegd, teneinde op het platteland nieuwe werkgelegenheidskansen te scheppen.

4.5.1. Aan de simpele voortzetting van de toepassing van de huidige begeleidende maatregelen, ook als daarvoor méér financiële middelen worden uitgetrokken, zodat van de opgedane ervaring profijt kan worden getrokken, is een tweeledig risico verbonden:

— bij intensieve landbouw is de kans groot dat de huidige onvoldoende bijsturing van een in ecologisch opzicht verkeerd gebruik van de natuurlijke rijkdommen de toestand dermate verslechtert dat het milieuherstel achteraf heel veel geld gaat kosten;

— in het geval van de marginale landbouw zijn aard en omvang van de stimulerende maatregelen niet ingrijpend genoeg om de trend om de landbouwactiviteit te staken, te keren.

4.5.2. In dat opzicht betekent de nieuwe inmiddels goedgekeurde en in regelgeving omgezette versie van Agenda 2000, waarin wordt gewezen op de doorslaggevende rol van landbouwers voor de bescherming van het milieu en het beheer van de plattelandsgebieden, een welkome aanvulling op de regeling voor rechtstreekse betalingen, modernisering van landbouwbedrijven en vergroting van hun rentabiliteit.

4.6. Ten slotte is er dan ook nog het cruciale probleem van de evaluatie van exogene factoren en de noodzaak van maatregelen om de positieve of negatieve invloed daarvan te vergroten of af te zwakken.

4.6.1. Zo heeft onder meer een model voor de geïntegreerde ontwikkeling van plattelandsgebieden ten doel om inkomen en werkgelegenheid te vergroten. Daartoe is een flexibeler en minder sectorgebonden beleid nodig.

4.7. Voorbeelden van aanvaardbare maatregelen zijn volgens het Comité:

a) de invoering van een stelsel van premies voor

- de bescherming en de bevordering van de verspreiding van in het wild levende en met uitsterving bedreigde dieren;
- herstel van landschappen en/of milieu en een grotere toegankelijkheid daarvan voor het publiek;
- herbebossing of territoriale onderhoudswerkzaamheden met het oog op brandpreventie;
- aanpassing van fokkerijen aan de noodzaak om het milieu-effect daarvan zo gering mogelijk te maken, mede met inachtneming van het welzijn van de dieren;

Dergelijke premies moeten worden toegekend op grond van objectieve criteria en meetbare resultaten.

b) het sluiten van convenanten met landbouwers voor dienstverlening op het gebied van:

- milieuherstel
- instandhouding van de biodiversiteit
- onderhoud en herstel van de bodem
- waterregulering en toezicht op waterafvoer;

c) steun voor de bescherming van het territorium en het milieu;

- d) steunverlening om te bevorderen dat landbouwers zich vestigen op het platteland, in berggebieden of in andere gebieden met natuurlijke handicaps.

4.8. De steun aan in onderling overleg tot stand gebracht beleid geldt met name voor de instandhouding van natuurgebieden met een hoge biologische waarde, omdat het beheer van natuurparken en -reservaten grotendeels afhankelijk is van landbouwbeleidsmaatregelen die bepalend zijn voor de specifieke kenmerken van het territorium.

4.8.1. De slotsom is dat het multifunctionele karakter van de landbouw een economisch beleid vereist dat minimaal aan de volgende voorwaarden voldoet:

- instandhouding van de sociale structuur van de plattelandsbevolking en van de kwaliteit van het bestaan op het platteland;
- beheersmaatregelen die variëren naar gelang van het daadwerkelijke potentieel van de betrokken gebieden;
- maatregelen voor een nieuw evenwicht tussen overheids- en particuliere belangen bij het beheer van de natuurlijke rijkdommen;
- evaluatie van de exogene factoren in de balansen van de ondernemingen.

5. Een contract tussen landbouw en overheid ter instandhouding van het milieu

5.1. Volgens het Comité moeten in het nieuwe beroepsbeeld van de landbouwer de diensten worden opgenomen die deze aan de natuur bewijst. Bovendien moet de landbouwer de nodige kwalificaties verwerven om met grotere verantwoordelijkheid deel te nemen aan een geprogrammeerd beheer van het milieu.

5.1.1. Daarom dringt het Comité erop aan dat overheidsinstanties met individuele landbouwers of met verenigingen van landbouwers op vrijwillige basis adequate convenanten kunnen sluiten waarin hun taken worden toevertrouwd in verband met het opzetten en onderhouden van land- en bosbouwactiviteiten, de instandhouding van het milieu op het platteland, alsook activiteiten en dienstverlening voor het herstel en/of het inrichten van het watervoorzieningssysteem op het platteland, en de bescherming en verbetering van milieu en landschap.

5.1.2. Die op vrijwillige basis gesloten convenanten dienen bepalingen te bevatten omtrent doelstellingen en aard van de diensten voor het gewone onderhoud en beheer van het territorium, de looptijd van het convenant en vermelding van dienovereenkomstige overheidssteun. Ter vereenvoudiging en versnelling van de toewijzingsprocedures kunnen de overheidsinstanties bovendien — mits er met het te verrichten werk

maar weinig geld gemoeid is en de bijbehorende verplichtingen niet boven een bepaalde drempel uitkomen — methoden invoeren waardoor opdrachten voor te verrichten diensten rechtstreeks kunnen worden toegewezen.

5.1.3. Ten slotte wil het Comité nog bijzondere aandacht vragen voor de verbetering van kennis en vaardigheden van landbouwers om zo hun beroepsstatus op te trekken. De snelle wijzigingen van de markt en veranderingen ten aanzien van de beschikbare technische middelen, alsook het feit dat nieuwe vormen van producties ontstaan, maken een geheel van maatregelen noodzakelijk op het gebied van opleiding, onderzoek en begeleiding, met name om landbouwers voor te bereiden op het beheer van ondernemingen die investeren in de overschakeling op een milieuvriendelijke productie en de toepassing van vanuit milieu-oogpunt efficiënte oplossingen met het oog op de bescherming van het territorium.

6. Conclusies

6.1. Het Comité kan een belangrijke rol spelen bij het toezicht op de duurzaamheid van de resultaten van het door de hervorming van het GLB opgestarte beleid, met het oog op de verhoging van het concurrentievermogen van landbouwbedrijven en de valorisatie van de productie-activiteiten. Hoe dan ook moet de landbouwsector zich voortaan pragmatisch richten op de aanpassing aan veranderingen die momenteel in het marktbeleid worden aangebracht, met als einddoel de ontwikkeling van een Europees model voor een duurzame en geïntegreerde landbouw. Het Comité pleit daarom voor steun aan de tenuitvoerlegging van de nieuwe maatregelen voor de plattelandontwikkeling en de vaststelling van de nieuwe criteria voor de toewijzing van overheidsmiddelen om het werkloosheidsprobleem op te lossen en regionaal verval tegen te gaan. Hierbij moet vooral worden gedacht aan de bevordering van een beleid voor steun aan het creëren van infrastructuur voor het platteland en de landbouwondernemingen, herstel van de concurrentiepositie van plaatselijke producten door de nadruk te leggen op de kwaliteit en het streekgebonden karakter daarvan, en verhoging van het landbouwincome door diversifiëring van de activiteiten van landbouwbedrijven, doelstellingen dus die onder één noemer kunnen worden gebracht in het begrip „multifunctionaliteit”.

6.2. Volgens het Comité moet het onderhavige advies worden gezien als een richtsnoer waarvan de inhoud moet worden getoetst aan de programma's voor steun aan plattelandontwikkeling die de lidstaten zullen indienen in het kader van de nieuwe Verordening (EG) nr. 1257/1999. Bovendien is de verwachting dat de nog uit te werken milieu/landbouw-indicatoren, waarom is gevraagd door de Raden van Cardiff en Wenen met het oog op de integratie van milieubescherming in alle vormen van beleid, belangrijke beoordelingscriteria zullen opleveren. Een eerste nuttige stap in die richting is al gezet door het gezamenlijk onderzoek over „Landbouw en milieu” van Eurostat, het D.-G. landbouw en het D.-G. milieu van de Commissie. Het Comité hoopt dat eind dit jaar al concrete resultaten aan de Top van Helsinki zullen kunnen worden voorgelegd.

Brussel, 20 oktober 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI