

Det tabte Paradis? Familiebruget som værdimæssigt grundlag for den europæiske landbrugspolitik efter 1958

Artiklen undersøger, hvordan familiebruget blev til en politisk kategori, der skabte et værdimæssigt grundlag for den europæiske landbrugspolitik fra 1958 og fremefter. Mens de fleste analyser af denne politik udpeger økonomi og handel som afgørende for skabelsen af den europæiske landbrugspolitik i det Europæiske Fællesskab, så peges der her på, at det er væsentligt at forstå politikens idé- og værdimæssige grundlag, fordi det havde implikationer for måden, hvorpå rurale politikker på europæisk plan blev formet både på kort og på lang sigt. Artiklen viser også, at den politiske forestilling om, at bevarelse af familiebruget er en central kilde til europæisk kulturarv, stadig finder udtryk i det nye årtusinde.

Landbrugspolitikken i det Europæiske Fællesskab (EF) blev udarbejdet fra slutningen af 1950'erne, og i løbet af det følgende årti fik den en gevaldig politisk prioritering i det nye samarbejde. I samme periode var sektorens sociale og økonomiske vægt i de seks oprindelige medlemslande – Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Frankrig, Holland, Italien og Luxembourg – omtrent blevet halveret, dels på grund af afvandring fra land til by, og dels fordi landbrugets relative andel af den samlede og stærkt voksende økonomi blev mindre. I det lys kan den politiske prioritering på EF-niveau umiddelbart virke paradoksal, og det er derfor interessant at undersøge, hvad der drev denne proces fremad.

Indledningsvist er to citater valgt, som illustrerer, at der lå et bestemt, grundlæggende idé- og værdisæt bag den fælles landbrugspolitik:

”Det er ikke muligt at forestille sig et generelt fælles marked i Europa uden inklusion af landbruget. [...] Der er ingen tvivl om, at der hersker specielle problemer, der kommer af den sociale struktur i landbruget, der frem for alt er baseret på familiebruget [*exploitation essentiellement familiale*], det grundlæggende behov for stabile forsyninger, markedernes ustabilitet, der beror på klimatiske forhold, og den uelastiske efterspørgsel efter visse produkter. Det er denne særlige karakter ved landbruget, der forklarer eksistensen i mange lande af et behov for intervention på dette område”.¹

Det første citat stammer fra den rapport, som i 1956 blev udarbejdet under

daværende belgiske udenrigsminister Paul-Henri Spaak, der førte til udformningen af Romtraktaten og grundlæggelsen af EF ved indgangen til 1958. Det peger dels på en idé om, at landbruget var en anderledes form for økonomi end andre sektorer, og dels, at familiebruget var sårbart og derfor skulle beskyttes.

”I det sidste årti er et overvældende flertal af landbrugsfamilier sakket bagud med hensyn til indtægter og levevilkår, mens de, der arbejder i industrien og servicesektoren, har set fremskridt og kan se frem til yderligere forbedringer. [...] Det er ikke så mærkeligt, at belastningen på den landlige verden er så alvorlig. En følelse af afmagt har fået tag i mange landmænd, der ikke ser nogen fremtid for deres arbejde, men heller ikke kan flygte fra deres situation [...] landmænd skal tilbydes en bred vifte af nye muligheder, hvis de skal have muligheden for frit og utvunget at beslutte, hvad deres egen og deres børns fremtid skal være”.²

Dette citat stammer fra Europa-Kommissionens oplæg til reform af den fælles landbrugspolitik i 1968 og giver billedet af fortvivlende forhold for landmanden og hans familie. Set i forhold til den hurtigtvoksende økonomi og de stærkt forbedrede indtjeningsmuligheder i andre sektorer i 1950'erne og 1960'ernes Vesteuropa antyder citaterne også, at der var en antagelse om, at landbruget ikke kunne følge trop i det moderne samfund. Selvom produktiviteten i landbruget steg markant, og der var en væsentlig afvandring fra land til by, så var livet ofte svært for mange af de tilbageblevne. Det førte i slutningen af 1960'erne til en heftig diskussion om, hvordan familiebruget skulle se ud i en fremtidig landbrugsstruktur i EF, og det var en diskussion, hvor idealer og virkelighed ofte flød sammen.

Formålet med denne artikel er at undersøge hvordan og hvorfor landbrugspolitikken fik dette idé- og værdigrundlag. Artiklen bygger blandt andet på kilder fra historiske arkiver i Europa-Kommissionen, Ministerrådet og landbrugsministerier i EF's medlemslande. Den er bygget op på følgende måde. Først rides konteksten for opbygningen af EF's landbrugspolitik op, og artiklen beskriver, hvordan den typisk er blevet portrætteret i historiografien. Artiklen diskuterer styrker og svagheder ved denne historiografi, der i det store hele undgår at analysere den idé- og værdimæssige dimension. Med udgangspunkt i teorier om politisk indramning [*framing*] foreslås en alternativ tilgang hertil. Endvidere analyserer artiklen, hvordan landbrugspolitik og velfærdspolitik blev knyttet sammen i national kontekst, og hvordan de blev det i EF-sammenhænge. Dernæst diskuteres, hvordan familiebruget er blevet fremstillet i (landbrugs)politiske sammenhænge før EF, og der peges på situationer, hvor divergerende opfattelser af familiebruget har ført til diskussion af det værdimæssige grundlag

i EF. Artiklen perspektiverer disse udviklinger frem til revisionen af EF's landbrugspolitik, der blev vedtaget fra starten af 1990'erne og midten af 2000'erne.

EF's landbrugspolitik i historisk og historiografisk perspektiv

EF's landbrugspolitik blev skabt som resultat af en række politiske beslutninger i Europa-Kommissionen og Ministerrådet fra slutningen af 1950'erne og frem til midten af 1960'erne.³ Udgangspunktet var Romtraktatens kapitel om landbrugspolitik. De ti artikler herom var et sammensurium af forskellige muligheder for intervention, liberalisering og beskyttelse af landbruget, og den endelige udformning af den fælles landbrugspolitik hvilede på blot halvdelen af de oprindelige traktatartikler.⁴ Det første skridt i den politiske proces kom fra Kommissionen, der i juni 1960 præsenterede et omfattende forslag om landbrugspolitikken.⁵ Forslaget er nogle gange blevet kaldt for *Biblen*, fordi det fik en meget central status i den efterfølgende udarbejdelse af den endelige landbrugspolitik.⁶ Forslaget pegede egentlig i flere retninger, men med vægt på, at de seks nationale landbrugsmarkeder skulle organiseres internt i Fællesskabet med en fælles prismekanisme. Udadtill skulle det beskyttes af en afgiftsmur, og de fælles importindtægter skulle tilfalde EF frem for, som hidtil, det importerende medlemsland.⁷ Denne vægtning blev bekræftet i en resolution fra landbrugsministrenes side i december 1960, som dermed prioriterede udvalgte artikler i Romtraktaten om landbruget.⁸ Og i januar 1962 blev endnu et skridt taget i retning af intern markedsorganisering, der skabte et system til regulering af prisstøtte til hovedgrupperne af landbrugsvarer som korn, mejeriprodukter og kød.⁹ Dette blev over tid udvidet til også at inkludere flere produktgrupper som olivenolie og vin. Desuden var der en beslutning om finansieringen af landbrugspolitikken. 1962-beslutningen er gået over i landbrugspolitikken officielle Skabelsesberetning som det tidspunkt, hvor der blev skabt enighed om et fælles marked, fælles priser og solidarisk finansiering. I den franske udgave associeres disse tre hovedresultater med den franske republiks treenighed af grundlæggende idéer: Frihed, lighed og broderskab. Men på dette tidspunkt var der reelt kun et skelet for politikken, ikke noget decideret indhold. Det kom ikke før december 1964, da der for første gang blev sat konkrete tal på den fælles kornpris på grundlag af et Kommissionsforslag et år tidligere.

Historiske og politiske analyser af skabelsen af EF's landbrugspolitik i 1960'erne har hovedsageligt fokuseret på materielle aspekter som handel, prisfastsættelse, markeds(u)balance og (in)effektivitet.¹⁰ Der er naturligvis ingen tvivl om, at det havde betydning for en medlemsstats holdning til skabelsen af et fælles marked for landbrugsprodukter, om den var nettoimportør eller -eksportør af for eksempel korn, eller i hvilket omfang der var tradition for statslig intervention i prisdannelsen på det nationale landbrugsmarked. I denne sam-

menhæng fremhæver historiske analyser typisk, at de to store medlemslande, Frankrig og Forbundsrepublikken Tyskland, havde modsatrettede interesser.¹¹ Frankrig var nettoeksportør af hvede – det mest centrale produkt i denne sammenhæng – og havde det laveste prisniveau på kornprodukter på det tidspunkt, hvor EF's fælles kornpris blev sat. Situationen var anderledes i Forbundsrepublikken Tyskland, hvor det traditionelle kornkammer efter Anden Verdenskrig blev lukket inde bag den Kolde Krigs jerntæppe. Forbundsrepublikken Tyskland var nettoimportør af primære landbrugsprodukter og gav offentlige subsidier til landmænd i et omfang, der gjorde, at det nationale prisniveau var det højeste iblandt EF's medlemsstater – sammen med Luxembourg. Qua det *Wirtschaftswunder*, der også foregik i Forbundsrepublikken Tyskland i denne periode, var landet ifølge den gængse udlægning mest interesseret i skabelsen af det fælles marked for industriprodukter.

På baggrund af sådanne forskelle har mange analytikere konkluderet, at EF's to store medlemslande havde modsatrettede interesser i skabelsen af en fælles landbrugspolitik, og at forhandlingerne var konfliktfyldte, fordi deres grundlæggende økonomiske situation på landbrugsområdet var så forskellig. Skabelsen af EF's landbrugspolitik er således blevet portrætteret som en studehandel mellem Frankrigs og Forbundsrepublikken Tysklands økonomiske og handelsmæssige interesser. Ser man nærmere efter, er denne historietolkning imidlertid oftest baseret på franske og tyske regeringskilder, på sekundære kilder som presseudtalelser, avisartikler og selvbiografier fra ledende politiske figurer og embedsmænd – især franske og tyske – eller simpelthen på en relativt ukritisk gengivelse af tidligere analyser.¹² Den traditionelle tilgang til studiet af EF's landbrugspolitik historie har altså taget udgangspunkt i et klassisk udenrigs- og handelspolitisk ståsted. Dermed følger den en mere generel trend i historiografien om europæisk integrationshistorie, der har været præget af et national-statsligt paradigme, hvor medlemsstaterne ses som dem, der bestemmer, og som unitære aktører med fuld bevidsthed om, hvad deres nationale interesser er.¹³

Problemet med denne tolkning er, at den passer dårligt med det foreliggende kildemateriale fra EF's Ministerråd, Europa-Kommissionen og medlemsstaternes administrationer, der var med til at lave den fælles landbrugspolitik i EF's tidlige år. Det er for det første væsentligt, at når det primære kildemateriale fra mange forskellige kilder sammenstilles, viser det tydeligt, at den politiske proces ikke primært blev drevet frem af medlemsstaterne i de tidlige år. Tværtimod var den for de nationale administrationers side karakteriseret ved, at det tog tid at lære intern koordinering mellem for eksempel landbrugs-, udenrigs-, økonomi- og finansministerierne. Det medførte utallige interne stridigheder om, hvis domæne EF's landbrugspolitik faktisk hørte ind under. I Forbundsre-

publikken Tyskland var det Økonomiministeriet, der kørte det meste af EF-politikken, men i landbrugssammenhænge blev det efter et noget kaotisk internt forløb Landbrugsministeriet, der løb af med dette ressortområde. I Frankrig var landbrugsministeriet slet ikke direkte repræsenteret i det interministerielle udvalg for EF-sager. Det resulterede i, at medlemsstaternes administrationer ikke nødvendigvis var i stand til at spidsformulere *nationale interesser* i de tidlige år, som den klassiske udlægning har fokuseret på, og dette var med til at hindre medlemsstaternes effektivitet i EF-systemet.¹⁴ Disse forhold åbnede for en øget indflydelse for Kommissionen, der kom til at spille en væsentlig rolle i udformningen af EF's landbrugspolitik, hvilket jeg vil komme nærmere ind på nedenfor.

For det andet er det væsentligt, at kildematerialet viser, at diskussionerne om mål og midler i EF's landbrugspolitik ikke udelukkende handlede om økonomi og handel. Faktisk viser kildematerialet, at der var langt imellem, at den type konflikter, som den mere dramatiserede fransk-tyske Skabelsesfortælling tillægger så stor betydning, havnede i Ministerrådets mødelokale. Derimod ses en række andre emner, der strukturerede diskussionen, og som havde en helt anden, immateriel karakter. Det var dels idéer om, at landbruget krævede en anderledes tilgang end andre sektorer, og den kontinuerlige diskussion om nødvendigheden af at skabe et politisk paradigme på EF-niveau med det formål at øge velfærden og levestandarden for familierne. Og dels var der en værdipolitisk dimension omkring familierne, som viste sig at være relevant i alle medlemslandene. Disse strukturelle dimensioner, der kom til at indramme den fælles landbrugspolitik, er ikke berørt eller forklaret særlig godt i den klassiske tilgang, som er beskrevet overfor.

Idéer og værdier i landbrugspolitik sammenhæng

En alternativ tilgang kan opnås ved at kombinere historisk institutionalisme med en politisk-sociologisk tilgang til studiet af *politisk indramning* [*policy framing*]. Den fokuserer på den ene side på, hvorledes den politiske proces udfoldede sig over tid, hvilke aktører, der havde adgang til at forme politikken, og hvornår og hvordan kritiske beslutninger [*critical junctions*] blev taget, som dermed også førte til fravalg af andre mulige stier, som politikken kunne have fulgt.¹⁵ Et eksempel herpå er, at da Ministerrådet i december 1960 vedtog resolutionen om prioriteringen af markedsorganiseringen på landbrugsområdet, skete der samtidig et fravalg – eller, mere korrekt, en umiddelbar nedprioritering på EF-plan – af strukturforbedringspolitik og handelspolitik, som også havde været mulige ifølge Romtraktaten. Resolutioner er ikke juridisk bindende ifølge Romtraktaten, men Kommissionen valgte alligevel at arbejde videre derfra, for det var trods alt det eneste, den havde fra Ministerrådets side. Selvom den skit-

serede finansieringsmodel var kontroversiel, så var der bred politisk accept af den retning, som den førte landbrugspolitikken i. Et andet eksempel var, da den fælles kornpris endelig blev vedtaget i december 1964, hvor Kommissionen satte den fælles kornpris på et højere niveau end den gennemsnitlige pris i EF, og meget højere end det såkaldte verdensmarked. Argumentationen herfor var, at en højere pris ville give bedre indtjening til landmændene i EF, og det var dermed en politisk argumentation, der var en konsekvens af den velfærdssidé, som denne landbrugspolitik var bygget på, omend argumentationen faktisk var ganske kontroversiel. Kommissionen havde indleveret et forslag hertil mere end et år tidligere, og studier af Ministerrådets møder viser, at den konkrete pris aldrig blev diskuteret, fordi dette element druknede i en langtrukken diskussion om kompensationer til de landmænd, der skulle sænke prisniveauet for at nå til det fælles niveau. Det gav altså et aktuelt rum for handling for Kommissionen, som den sandsynligvis ikke havde forudset.

På den anden side, og tæt knyttet hertil, antages det i den historiske institutionalisme, at offentlig politik og regulering hviler på et bestemt idé- og værdimæssigt grundlag. Det svarer også til, hvad der i politisk-sociologiske analyser kaldes for *politisk indramning* [*policy framing*]. Dette refererer til "[...] *processen med at selektere, betone og organisere aspekter af komplekse emner*".¹⁶ Politik og regulering er således indrammet af "*mentale konstruktioner, der sammenfatter fælles overbevisninger og værdsatte normer, for eksempel omkring økonomien, den politiske styreform og individets rolle*".¹⁷ Bestemte idéer og værdier kan dermed være med til at definere, hvordan en sag bliver opfattet som legitim blandt de involverede parter i en politisk proces.¹⁸ Det betones, at de politiske mål og instrumenter, der vælges, ikke nødvendigvis er neutrale eller rent funktionelle, formelle anordninger, men at de også kan ses som institutioner, som er *både tekniske og sociale*, som indeholder *repræsentationer og betydninger*, og som organiserer *specifikke sociale relationer*.¹⁹ De mål og instrumenter, der vælges i politik "*bærer værdier, drivkraften kommer fra en bestemt fortolkning af det sociale*".²⁰

Frem for at se EF's historie i en traditionel udenrigspolitisk optik må det altså antages, at der blandt de seks medlemslande også har været dimensioner af landbrugspolitikken, der blev "*betragtet som naturlige*" og som "*må passe med bredere normer og værdier i samfundet*".²¹ I det følgende betragtes den idémæssige dimension som forståelsen af landbruget som anderledes end andre dele af økonomien. Med afsæt i Spaak-rapportens citat ovenfor førte det til en formulering allerede i Romtraktaten, hvor det var erklæret, at "[...] *ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik [...] skal der tages hensyn til a) den særlige karakter af landbrugets aktiviteter, der kommer fra den sociale struktur i landbruget og fra strukturelle og naturlige skævheder mellem de forskellige land-*

brugsregioner".²² Den sociale struktur blev i den følgende politiske proces refereret til som familiebruget, og det var tilstedeværelsen af *familien*, der skabte en moraløkonomisk problematik, som senere afsnit i denne artikel vil vise mere detaljeret. Det er i øvrigt væsentligt at bemærke, at idéen om landbrugets anderledeshed og *familiebruget* som en værdibaseret politisk kategori var usædvanlig sprogbrug i EF-sammenhænge i denne periode, der ellers fokuserede på liberalistiske og økonomisk-tekniske tiltag i forbindelse med skabelsen af et fælles internt marked for varer og opbygningen af en toldmur udadtil. Desuden giver denne fortolkning en anden dimension til det politiske idégrundlag, der oftest fremtrækkes som drivkraft i den såkaldte europæiske integrationsproces efter Anden Verdenskrig, nemlig overstatslighed [*supranationalisme*] eller føderalisme.²³ Disse idé- og værdimæssige grundlag blev imidlertid ikke opfundet i EF, hvilket jeg vil diskutere i de følgende afsnit.

Landbrug og velfærdspolitik

Gennem prisstøtten blev EF's landbrugspolitik til en form for omfordelingspolitik, og den var således grundlæggende anderledes end måden, hvorpå andre dele af økonomien blev reguleret.²⁴ Denne form for landbrugspolitik byggede på en lang tradition for statslig intervention i og understøttelse af landbrugssektoren i det meste af Vesteuropa. Historikere har peget på, at moderne landbrugspolitikker blev udviklet etapevist fra sidste halvdel af det 19. århundrede.²⁵ Det skete i forbindelse med den stigende professionalisering af statsapparaterne, hvor deciderede landbrugsministerier blev skabt, og landbruges interesseorganisationer begyndte at agere som en væsentlig faktor på den politiske scene. De nye fragt- og køleteknikker, der kom frem omkring 1870, betød, at korn fra Nordamerika kunne sendes til Europa relativt hurtigt og billigt. Det resulterede i en ny form for pres på de europæiske landbrugsmarkeder. Det første svar herpå fra statslig side var at opbygge national markedsbeskyttelse, hvor konkurrencen var uønsket. Denne form for national protektionisme tiltog mange steder i årene op til og under den Første Verdenskrig.

Landbrugskrisen, der brød ud i starten af 1920'erne, førte til nye former for regulering og offentlig intervention. Mange steder blev der iværksat en organisering af nationale markeder ved blandt andet at forsøge at stabilisere markederne ikke blot gennem ekstern beskyttelse, men også gennem interne prisstøtteordninger. I mellemkrigstiden fik landbrugspolitikker både i Europa og blandt andet i USA desuden et klarere formuleret social- og velfærdspolitisk mål, som sigtede mod at beskytte landmændenes indtjening. Debatterne om understøttelse af landbruget udspandt sig i høj grad i dialog med de nationale velfærdsstatsdebatter, hvori både social- og kristendemokratiske partier deltog. Det var også en klar tendens hos de fascistiske regimer, der voksede frem i Tyskland og



Figur 1. Sicco L. Mansholt, Vice-præsident for Europakommissionen og ansvarlig kommissær for landbrug. Her i landlige omgivelser, ca. 1962. Foto: European Union, 2011.

Italien, at både landbruget og familien havde en særlig status. Det kompleks af landbrugspolitikker, der blev udviklet i mellemkrigstiden benævnes også som landbrugets velfærdsstat [*the agricultural welfare state*]. Dette betød ikke, at landbrugspolitikken var en isoleret del af velfærdsstatsopbygningen, men at sektoren skal ses som en grundlæggende og integreret del af de velfærdspolitiske foranstaltninger, der blev udviklet.

Der findes ikke nogen klar definition på, hvad en velfærdsstat faktisk er, men et fælles træk er, at det blev anset som statens rolle at sikre et rimeligt indtjeningsgrundlag for alle borgere, også selv om det enkelte individ ikke kunne belønnes tilstrækkeligt på arbejdsmarkedet.²⁶ Velfærdsstatens guldalder var i årtierne efter Anden Verdenskrig, og den var karakteriseret ved mere direkte brug af indkomstoverførsler og specielle hensyn til visse sociale grupper. Det kulminerede på landbrugsområdet med de såkaldte indkomstparitetslovgivninger, hvis formål var at sikre, at landbrugets indtjening kom på linje med indtjeningen i andre sektorer.²⁷ Den vesttyske *Landwirtschaftsgesetz* fra 1955 er

et godt eksempel. Den blev af den dominerende tyske landbrugsorganisation Deutsche Bauernverband (DBV) kaldt for *Landwirtschaftliche Grundgesetz*,²⁸ altså landbrugets grundlov. Det var imidlertid også karakteristisk, at den tyske *Landwirtschaftsgesetz* blev vedtaget uden en klar definition af, hvilke grupper landbruget skulle opnå paritet med. Dermed var det umuligt at afgøre, hvornår målsætningen faktisk var opnået. Det førte imidlertid i de følgende år til en nærmest uendelig strøm af støtteordninger til det tyske landbrug, som gjorde det muligt for mange landmænd at blive på gården, selvom den ikke blev drevet effektivt. Det efterlod på den ene side en stigende regning til skatteborgerne. På den anden side underbyggede det DBV's kontinuerlige krav om en fælleseuropæisk landbrugspolitik, der var bedre end den nationale *Landwirtschaftsgesetz*.²⁹

Diagnosen bag indkomstparitetslovgivning for landbruget var, at der var en voksende indtægtskløft mellem landbruget og andre sektorer. Teknologiske fremskridt som for eksempel indførelse af traktorer eller elektricitet på gårdene manifesterede sig ikke i produktivitetsstigninger, der kunne sammenlignes med dem, der fremkom, når der i industrien for eksempel indførtes samlebandsproduktion. Dette blev set som uacceptabelt i en tid, hvor de vesteuropæiske samfund blev mere velstående, og den socialpolitiske drejning i landbrugspolitikken blev legitimeret på tværs af det politiske spektrum i det meste af Vesteuropa. I den kristendemokratiske opfattelse af velfærdsstaten skulle socialpolitikken sigte på at bevare traditionelle værdier som stærke familie- eller fællesskabsbånd.³⁰ Socialdemokratiske velfærdsprogrammer satte fokus på grupper, der af forskellige grunde ikke kunne konkurrere på et ubeskyttet marked. Det betød, at ingen af de store partier kunne hævde at have monopol på argumentet om, at det var statens rolle at beskytte den enkelte borger imod negative følger af markedsforandringer.

Den tyske *Landwirtschaftsgesetz* er igen et godt eksempel herpå. Modellen med *Soziale Marktwirtschaft*, der blev udviklet af økonomer som Ludwig Erhard og Alfred Müller-Armack, kombinerede liberale idéer om individets økonomiske frihed med idealer om social retfærdighed, som den enkelte borger skulle sikres af staten.³¹ I udgangspunktet var økonomiminister og senere forbundskansler Erhard skeptisk over for at give privilegier til enkelte sektorer, men i praksis tilgodeså hans kristendemokratiske parti (CDU) i vid ustrækning enkelte sektorer som jernbaner og landbruget. Kristendemokraterne sad uafbrudt med regeringsmagten fra 1949 til 1969 og fik meget af æren for opbygningen af den vesttyske velfærdsstat, men socialdemokraterne og det Frie Liberale parti støttede faktisk de fleste af disse initiativer. Ligeledes blev den store landbrugslovgivning fra 1955 vedtaget efter krav fra DBV, men den blev åbent støttet af det tyske industriforbund, der argumenterede for, at et velstående landbrug ville være storkunde hos industrisektoren.³²

Det tyske eksempel er imidlertid ikke enkeltstående. Den økonomiske historiker Giovanni Federico har bemærket, at sektoren blev så stærkt statsstøttet i denne periode, at *"landmænd blot ikke benævnes som statsligt ansatte"*, men i realiteten var det.³³ Selvom der klart var forskelle på omfanget af støtteordninger til landbruget iblandt de seks EF medlemslande, så gav opfattelsen af, at der eksisterede en uretfærdig indtægtskløft i landbruget, ammunition til argumentationen for udbygningen af nationale landbrugspolitikker i en velfærdspolitisk retning i årtierne efter Anden Verdenskrig. Disse politikker var "[...] dybt forankret i en temmelig stærk antagelse om *"landbrugsproblemet"* [the farm problem] og en specifik social konstruktion af små landmænds økonomiske sårbarhed over for uhæmmede markedskræfter".³⁴

Den fælles landbrugspolitik i velfærdspolitisk indramning

På det tidspunkt, hvor EF-Traktaten blev underskrevet, var der ikke længere problemer med fødevarerforsyningen i medlemslandene, men der var imidlertid store sociale og regionale uligheder i landbrugssektoren, og afvandringen fra landet var markant. Der kom i de første år sjældent konkrete tal på disse problemer, men det blev blandt andet dokumenteret i en række rapporter fra Marshallplan-organisationen, Organisation for European Economic Cooperation (OEEC). Det var derfor ikke tilfældigt, at det blev Romtraktatens formulering af landbrugspolitikken formål, der blev prioriteret højest i alle de politiske dokumenter, som fulgte efter Kommissionens *Bibel* fra juni 1960. Artikel 39.1b stipulerede, at formålet skulle være *"at sikre en retfærdig levestandard for landbrugets fællesskab, især ved at forøge de individuelle indtjeneringer for personer beskæftiget i landbruget"*. Dette var det eneste sted, hvor Romtraktaten beskæftigede sig med individuelle indtjeneringer, og det mindede om de brede formuleringer, der også fandtes i nationale indkomstparitetslovgivninger. Indtægtsparagraffen blev således prioriteret over fire andre formål nævnt i Romtraktaten, nemlig at forøge produktiviteten gennem teknologiske fremskridt, at stabilisere markederne, at garantere forsyningen og at sikre rimelige priser til forbrugerne.³⁵

Dette var ikke kun et resultat af den historiske arv fra nationale landbrugspolitikker, men også af en møjsommelig politisk proces frem til midten af 1960'erne. Den hollandske landbrugskommissær, Sicco L. Mansholt, fik stor indflydelse på formuleringen af landbrugspolitikken i de følgende år. Fra krigens slutning i 1945 til udnævnelsen som kommissær i januar 1958 havde han været landbrugsminister i sit hjemland. Det var en periode, hvor hollandsk landbrug havde oplevet en enorm vækst, efter at meget af landbrugets infrastruktur havde ligget i ruiner efter Anden Verdenskrig.³⁶ Mansholt var på det tidspunkt den længst siddende landbrugsminister i EF – en post, ministrene i de fleste lande

kun besad i kort tid – også i Holland efter Mansholt – og han havde beklædt posten under skiftende regeringsledere og -koalitioner. Mansholt var socialist, og under krigen havde han været dybt involveret i modstandsbevægelsen og havde specielt forsøgt at koordinere fødevarerforsyningen uden om besættelsesmagten. Han var selv landmand og havde bygget sin egen gård op i Friesland nær Groningen. Mansholt havde altså usædvanlig stor ekspertise og troværdighed på området. Alligevel var Mansholts kandidatur ikke ukontroversielt, og den tyske forbundskansler, Konrad Adenauer, skal have bemærket, at en ”[...] *landmand og socialist – det er ved Gud for meget*”.³⁷

I hollandsk politik havde Mansholt været med til at opbygge en konsensus-søgende form i landbrugspolitikken og den økonomiske politik, og i EF anlagde han fra starten en åben stil ved at konsultere mange forskellige grupper.³⁸ Over for medlemsstaterne i Ministerrådet kørte han en håndfast stil i forhold til rækkefølgen af de forslag, der blev fremsat. Hans strategi var øjensynligt først at præsentere medlemsstaterne for nogle brede rammer, der senere gradvist blev indsnævret til det mere konkrete indhold som for eksempel kornprisen, som der først kom tal på i løbet af 1963.³⁹ Mansholt må have ræsonneret, at det var væsentligt at skabe enighed om de brede politiske rammer først for at undgå, at forhandlingerne strandede, hvor uenigheden og potentielle konflikter mellem medlemsstaterne kunne være størst. Det var en lektie i forhandlingsteknik, som han med al sandsynlighed havde lært sig allerede i starten af 1950'erne, da han som landbrugsminister i Holland havde taget del i en række mislykkede forhandlinger mellem 16 lande i Vesteuropa om en *Green Pool* af landbrugsvarer.⁴⁰ Green Pool-forhandlingerne i starten af 1950'erne havde taget udgangspunkt i handelspræferencer, selv om ingen af de involverede parter havde vist nogen større interesse i dette. En del af landene havde tværtimod øget den nationale intervention i sektoren i forbindelse med deres interne velfærdsdiskussioner, der jo fandt sted parallelt med Green Pool-forhandlingerne.

Arbejdet med den fælles landbrugspolitik i EF startede et helt andet sted, end hvor Green Pool-forhandlingerne slap. Romtraktaten skelnede klart mellem mål og midler for landbrugspolitikken ved at pege på, at det fælles marked for landbrugsprodukter skulle ”[...] *ledsages af en fælles landbrugspolitik*”.⁴¹ Det skel blev væsentligt for måden, hvorpå landbrugspolitikken blev udformet, noget der slet ikke fremgår af den klassiske tilgang, som diskuteres ovenfor. Ved at prioritere indkomstformålsparagraffen blev det således anset for politisk legitimt at lade denne velfærdspolitiske problematik flyde over til det europæiske niveau. Landbrugsministerierne og landbrugsorganisationerne i lande som Frankrig og Forbundsrepublikken Tyskland var i 1960'erne ganske enige om prioriteringen af indkomstformålsparagraffen, og at midlet skulle være markeds- og prisstøtteinstrumenter på EF-plan. Hollænderne var enige i målet og accepterede hurtigt

midlet, mens italienerne, belgierne og luxembourgerne gav deres samtykke på mere passiv vis.

Selvom der var bred enighed blandt medlemsstaternes repræsentanter om princippet om at skabe en fælles kornpris, så tog det alligevel næsten tre år fra den principielle beslutning i januar 1962 til den faktiske beslutning i december 1964. Den væsentligste barriere var hele vejen igennem de tyske forhandlere, men problemerne var ikke af økonomisk eller handelsmæssig karakter som antaget i den klassiske fortolkning af den fælles landbrugspolitik historie. Længe før Kommissionens første konkrete prisforslag havde DBV meldt ud, at den ville kæmpe for, at den fælles kornpris ville blive fastsat på samme høje niveau som i Forbundsrepublikken Tyskland. Landbrugsministeren, Werner Schwarz, havde på det tidspunkt fået *Richtlinienkompetenz* af kansler Adenauer til at forhandle den fælles landbrugspolitik. Både Schwarz og hans statssekretær, Theodor Sonnemann, havde en tidligere karriere i DBV og var yderst skeptiske over for EF-samarbejdet, idet de frygtede, at det ville tage kompetencer væk fra ministeriet og underminere dets tætte forhold til DBV. I et forsøg på at løsne op for den politisk hårdknude gik Kommissionen i 1963 med til i en overgangsperiode at tilbyde direkte kompensationer til kornproducenter, der blev udsat for prisfald i forbindelse med indførelsen af den fælles kornpris, det vil sige i Forbundsrepublikken Tyskland, Luxembourg og Italien. Om det faktisk forholdt sig således for alle landene, kan diskuteres, for dels skulle prisniveauet faktisk forhøjes i visse lande, og dels er det ikke altid tilfældet, at et prisfald på landbrugsvarer medfører lavere indtægter i landbruget. Italiens landbrugsministerium var desuden skeptisk, idet det anså det som nærmest umuligt at uddele direkte kompensationer til godt en million små familiebrug oven i at skulle administrere prisstøtten.⁴²

Det var først i efteråret 1964 – et års tid efter at Erhard havde overtaget kanslerposten efter Adenauer – at der kom skred i forhandlingerne. CDU fortsatte med at stemme mod en lavere kornpris, og den tidligere økonomiminister var forsigtig med at få partiet på nakken over en sag om landbruget, for det var ikke der, hans primære politiske interesse lå. Han gik først ind i affæren efter et direkte brev fra Forbundsbanken, der bad ham om at tænke grundigt over, hvad et fortsat højt kornprisniveau ville betyde for fødevarerpriserne generelt i Forbundsrepublikken Tyskland og EF.⁴³ Derpå accepterede han Kommissionens forslag om direkte kompensationer og gik i forhandlinger med DBV, hvor han tilbød yderligere nationale kompensationer. Ministerrådets diskussioner om den fælles kornpris blev nu i stedet til spekulationer om, hvad en fælles kornpris ville gøre ved landbrugets indtjening, og hvorvidt det var acceptabelt at starte den fælles politik med partielle kompensationer til visse nationale producenter. Den hollandske delegation foreslog desuden ved et par lejligheder, at der så også skulle udbetales kompensationer til forbrugere i lande, hvor priserne ville stige. Det blev dog ikke til noget. Da der i de-

cember blev givet direkte kompensationer samtidig med accepten af en fælles kornpris blev den velfærdspolitiske retning af den fælles landbrugspolitik cementeret.

Familiebruget som politisk kategori

Familiebruget var et af hovedtemaerne på en akademisk konference om *landbrugets økonomiske problemer i industrielle samfund* organiseret af International Economic Association i 1969. Her skrev den fremtrædende tyske agrarøkonom Hermann Priebe, at:

”Europas historie viser, at familiebruget har været den fremherskende form for landliv i europæiske nationer. Selv i industrialiseringens tidsalder har de bevist ikke blot deres stærke stabilitet men også deres tilpasningsevne til tekniske og økonomiske udviklinger, og også i dag er de grundstammen i europæisk landbrug”.⁴⁴

Priebe argumenterede for, at det ikke var nødvendigt med en fastsat norm for, hvad familiebruget præcist var, for det unikke var kombinationen af det sociale og det økonomiske. Han havde været relativt tæt knyttet til det tyske landbrugsministerium og deltaget i alle de væsentlige landbrugspolitiske debatter i efterkrigstiden i Forbundsrepublikken Tyskland. Omend han var skeptisk over for EF's landbrugspolitik – han kaldte den senere for *Die subventionierte Unvernunft*⁴⁵ – så var han dog optimistisk omkring fremtidsudsigterne for familiebruget i Europa.

Priebes indlæg var følelsesladet og sandsynligvis baseret på en idealforestilling om familiebruget som del af et traditionsbundet samfund, hvor familien – stor eller lille – stod i centrum. Hermed greb han også fat i en lang tradition for at se på landbruget ikke blot som en økonomisk aktivitet, men, som blandt andet formuleret af historikeren Fernand Braudel, som en livsform og en civilisation.⁴⁶ Den franske sociolog Henri Mendras noterede i bogen *La fin des paysans [Bondestandens endeligt]*, at uden bondestanden ville europæisk kultur være meget dårligt stillet.⁴⁷ Historikeren Eugen Weber beskrev, hvordan landlige samfund i Frankrig var ved at bukke under i fremskridtets og modernitetens navn.⁴⁸ Weber pegede også på de hukommelsesmekanismer, der trådte i kraft med afvandringen, for i byen begyndte de snart at savne familien på landet og glemme de miserable betingelser, de typisk var flyttet fra. Mange begyndte derfor gradvist at romantisere livet på landet. I fortællingen om den franske nations udvikling kom landlivet til at symbolisere det anti-moderne, og det blev dermed en uundværlig del af forestillingen om det moderne samfund. Det blev opsummeret af økonomen Karl Brandt i 1961 som ”[...] *byboens forestilling om Det tabte Paradis [Paradise Lost]*”.⁴⁹

Familiebruget blev en politisk kategori, der både var idealforestilling og faktisk eksisterede, typisk i form af relativt små brug. Dette kunne f.eks. være et familiebrug i Bretagne eller de Bayeriske Alper, der skulle huse og brødføde den udvidede familie. Produktionsapparatet blev måske forbedret efter krigen, men familiebruget forblev en mindre økonomisk enhed med lidt jordbrug, dyreavl og jagt, og hvad der ellers måtte være af lokale muligheder for at supplere indtægten. Der var en vis grad af selvforsyning, hvilket også gjorde det svært at regne det samlede indtægtsgrundlag ud, men det var under alle omstændigheder magert i forhold til det omkringliggende samfunds. Det blev dels opfattet som et socialpolitisk problem, men familiebruget blev i lande som Frankrig og Forbundsrepublikken Tyskland også til en politisk kategori, der dækkede over en forståelse af familiebruget som en grundlæggende socio-kulturel institution. Så når familiebruget blev diskuteret i politiske sammenhænge, var der ofte referencer til et mindre familiebrug og de nationale værdier, som det også repræsenterede. Når familiebruget var truet, så var nationen og fællesskabet det også.

I Holland var der imidlertid også en lidt anden familiebrugsmode. Den byggede på forestillingen om familiebruget som et moderniseret landbrug med en specialiseret produktion af f.eks. mejeri- og kødprodukter, der skulle brødføde en lille kernefamilie. Det var en arbejdsintensiv produktion, der krævede kapital og et vist uddannelsesniveau. Mansholts egen baggrund repræsenterede faktisk dette ret godt. Som ung tog han en landbrugsuddannelse efter at have tilbragt nogle år på Java for at lære plantagebrug. Derefter købte han et stykke uopdyrket jord i Friesland i den nordlige del af Holland ikke så langt fra forældrenes gård. Som meget jord i denne del af landet skulle det drænes for vand, og han nævnte ofte stolt, at han selv havde gravet gården op af havet med et par kammeraters hjælp.⁵⁰ Der var på denne type familiebrug behov for de hændelser, der nu skulle til for at holde familiebruget effektivt i gang, hverken flere eller færre. Det var denne type familiebrug, der havde stået bag den succesfulde hollandske økonomiske genopbygning efter krigen, og det havde forplantet sig i landets politiske bevidsthed. Mansholts ideal var derfor en hollandsk model, hvor familiebruget kunne og skulle indrette sig efter fremtidens behov.

Som politisk kategori eksisterede familiebruget altså også i nationale sammenhænge og trak på et repertoire af historiske og kulturelle forestillinger om nationen som fællesskab. I lande som Frankrig og Tyskland førte det imidlertid til en række defensive landbrugspolitiske tiltag fra 1930'erne, mens det i hollandsk politik bar en tro på, at familiebruget var med til at skubbe det moderne samfund fremad. Da EF's landbrugspolitik blev udarbejdet, var den første familiebrugsmode imidlertid klart dominerende.

Familiebruget og den værdipolitiske kamp i EF

I juni 1958 mødtes de seks landbrugsministre, repræsentanter fra Kommissionen og store interessegrupper organiseret på tværs af EF i Stresa i Italien med det formål at diskutere, hvordan den fælles politik kunne udformes. Der kom ikke meget konkret ud af mødet, men den endelige resolution slog følgende prioritering fast: *"I lyset af vigtigheden af familiestrukturerne i europæisk landbrug og den enstemmige vilje til at værne om dennes familiekarakter [la volonté unanime de sauvegarder ce caractère familial] følger det, at alle midler skal tages i brug for at styrke den økonomiske og konkurrencemæssige kapacitet hos disse familieforetagender"*.⁵¹ Stresa-resolutionen beskrev altså en lidt pragmatisk model af familiebruget, der både anså familiebrugsstrukturen for noget, der skulle bevares, og noget, der skulle moderniseres. Der var dermed et behov for en form for afklaring, fordi en fælles landbrugspolitik, der tilgodeså begge familiebrugsmodeller, ville række i mange forskellige retninger.

Jeg er i min forskning stødt på to tidspunkter i det følgende årti, hvor familie-(brugs)begrebet blev bragt til diskussion enten implicit eller eksplicit. Første gang var i februar 1959, da Mansholt mødtes med DBV som led i forberedelserne til det nye lovgivningsarbejde.⁵² Her præsenterede han, hvad der sandsynligvis var hans ideelle tilgang til fremtidens landbrug i EF. Hans budskab var, at der skulle omfattende moderniseringer til, og at i det kommende årti ville millioner af landmænd og landbrugsarbejdere blive overflødige, fordi de ikke var økonomisk konkurrencedygtige. Han var villig til at støtte dem, der frivilligt ville forlade hvervet, med omskoling, og de, der blev tilbage i landbruget, med de nødvendige omstruktureringer. Tysk landbrug var på dette tidspunkt ikke særlig konkurrencedygtigt, og det var ikke den besked, som DBV's lederkreds forventede at få. Mødet blev starten på et noget fjendtligt forhold mellem kommissæren og DBV. Der var sådan set ikke konflikt mellem de to parter om at skabe de ideelle støtteforanstaltninger for familiebrugene i EF, men Mansholts forslag antydede en *slankere* familiebrugsmodel, hvor der var færre folk på gården, end den, DBV så sig som talsmand for. Mansholt havde en god fingerspidsfornemmelse og var sandsynligvis klar over, at den fælles landbrugspolitik ikke som udgangspunkt kunne basere sig på en model, der udfordrede den dominerende opfattelse af familiebruget.

Den fælles landbrugspolitik, der blev udviklet i de næste år, blev lavet med konstante referencer til familiebruget. Der var desuden i januar 1962-beslutningen om finansieringsformen for den fælles landbrugspolitik en aftale om, at en tredjedel af midlerne skulle sættes af til en strukturforbedringspolitik. I realiteten skete der dog ikke meget med denne del af politikken før i første halvdel af 1970'erne. Den oprindelige fælles landbrugspolitik var derfor i bund og grund baseret på en status quo opfattelse af familiebruget, hvor alle landbrug – store



Figur 3. Landbrugskommissærer kan godt lide at vise deres forbindelse til erhvervet. Her er det landbrugskommissær Franz Fischler, 1995. Foto: European Union, 2011.

som små – der producerede de mest gængse landbrugsvarer, kunne modtage prisstøtte. Så selvom afvandringen var stor, så holdt det helt sikkert også visse landbrug i gang, selv om livskvaliteten og indtjeningen ikke var høj eller tilfredsstillende. Kort tid efter, at den fælles landbrugspolitik var implementeret i slutningen af 1960'erne, besluttede Mansholt, at det igen var tid til at udfordre den dominerende opfattelse af familiebruget. I 1968 lancerede han med Kommissionens forsigtige støtte et *Memorandum om reform af landbruget i EF*. Det var ikke et formelt forslag fra Kommissionens side, og det havde derfor ikke en egentlig formel status ifølge Romtraktatens procedurer. Det blev i den næste periode ofte omtalt som Mansholtplanen. Mansholtplanen var ment som et debatoplæg, hvor "[...] *alle myndigheder og organisationer vil blive hørt*".⁵³ Det var et omfattende dokument, der forsøgte at pege på, hvordan den fælles landbrugspolitik kunne udbygges og forbedres til at modernisere landbrugssektoren. Analysen var ikke grebet ud af den blå luft, for den svarede meget til dem, der var kommet med jævne mellemrum fra Organisation of Economic

Cooperation and Development (OECD). Amerikanske landbrugsøkonomer pegede desuden på et decideret uudnyttet potentiale i vesteuropæisk landbrug, idet familiebrugene var for små og for ineffektive.⁵⁴

Mansholt havde allerede luftet disse tanker på et møde med den største europæiske producentgruppe, Committee of Professional Agricultural Organisations (COPA) i november 1967.⁵⁵ Her gentog han problematikken med, at mange landbrugshusholdninger var kommet bagud i forhold til den økonomiske udvikling. Dette var ikke nødvendigvis på grund af den generelle afvandring af arbejdskraft fra landet, men fordi den teknologiske udvikling havde gjort det nødvendigt, at familiebrug rent faktisk blev til enmands-brug [*one-man farms*]. Mansholt satte desuden spørgsmålstegn ved "*familiebrugets sociale position*", og han pegede på, at det hårde arbejde hver dag gjorde, at landmanden direkte negligerede familien. Han spurgte direkte:

"Hvad er konens situation på et lille landbrug af den slags? Utænkelig! På et familiebrug skal konen hjælpe til med landbrugsarbejdet i tillæg til hendes huslige og familiemæssige gøremål – som ikke er blevet mindre med tiden. Og hun er nødt til at udføre dette ikke blot i løbet af ugen, men også på lørdage og søndage. På enmandsbruget bliver landmanden og hans kones sociale situation forringet [...]"⁵⁶

Mansholt pegede også på børnenes situation på gården. Børnene havde, mente han, grund til at finde nogen at skyde skylden på, hvis deres forhold ikke forbedredes i fremtiden. Han konkluderede, at "*the family farm [...] has been left high and dry*".⁵⁷ Ved at pege på de sociale utilstrækkeligheder, der var ved et familiebrug, der ikke blev drevet effektivt, forsøgte han dels at pege på, at patriarken faktisk havde svigtet familien, og dels at der var en skævhed mellem den fælles landbrugspolitikks mål om social lighed og effekten af støtten, der blev givet.

Ordlyden af Mansholts tale i november 1967 blev nærmest gengivet ordret i Memorandummet. Et kapitel med titlen "Landbruget – et socialt problem" sagde følgende:

"Enhver landmand må i dag bekymre sig mere og mere om, hvad fremtiden vil bringe for ham. Er der en chance for, at i det mindste hans børn, hvis de bliver i landbruget, kan se frem til en indtægt og levevilkår, som de andre i Fællesskabet nyder godt af?"⁵⁸

Kommissionen forsøgte således at pege på moralske overvejelser, der også var gældende for familiebruget. Der blev talt om at skabe en: "[...] *solidaritetsbevægelse* [i Fællesskabet, red.], der sigter mod at vejlede landbruget i moderne me-

toder, og at give landmænd deres retmæssige andel af den generelle fremgang, [hvilket også] vil kræve en kolossal indsats og tilpasningsevne fra landmændene selv".⁵⁹ Det blev trukket frem, at mange familiebrugs sociale og fysiske immobilitet gjorde, at "familier [...] nogle gange bor under usle forhold i områder, hvor de altid har boet".⁶⁰ Mansholtplanen konkluderede, at "Der er ingen tid at spille" med implementeringen af reformen af europæisk landbrug.⁶¹

"I lyset af dette ekstremt komplekse sæt af sociale, finansielle og økonomiske problemer, kombineret med problemernes meget delikate menneskelige natur, og forværret af en hel række af psykologiske faktorer, kan det ikke forventes, at noget bliver ændret gennem et par små ukomplicerede manøvrer. Tværtimod vil landmanden blive tilbudt en bred vifte af nye muligheder, hvis de frit og spontant skal kunne beslutte hvad deres egen og deres børns fremtid skal være. [...] Et landbrug, der hverken giver landmanden eller hans familie nok arbejde eller en rimelig indkomst, og som ikke giver dem adgang til en hæderlig social position og levevilkår, er ikke længere, hvad et familiebrug burde være".⁶²

Mansholtplanen var tænkt som en reform af europæisk landbrugs sociale struktur. Der var således ikke tale om en afskaffelse af den fælles politik, men snarere en justering og udbygning af den til også at inkludere modernisering. Men den førte til en ophedet debat i Ministerrådet i første halvdel af 1969. I januar forsvarede den tyske kommissær Hans von der Groeben udspillet med at:

"Det handler ikke kun om at forbedre individets vilkår ved at forøge deres indtægter og forbedre deres sociale betingelser. [...] det er ikke nødvendigt at understrege, hvorfor det er så svært at efterlade et personligt (land)brug for et lønnet job, der måske er bedre betalt."⁶³

Han pegede på, at det egentlig mest var en regional problematik, men at i visse områder:

"[...] har den landlige befolkning ingen andre alternativer end at blive ved landbrugsaktiviteterne, selvom det absolut ikke giver nogen tilfredsstillelse og er utilstrækkeligt betalt [...] Familierne bliver noget, der på sin vis er bestemt af jorden, nogle gange under miserable betingelser [...]"⁶⁴

Den franske udenrigsminister, Michel Debré, reagerede, måske forventeligt, med en vis sans for historisk dramatik. Han indrømmede, at godt nok kunne den industrielle udvikling ikke stoppes, men pointerede, at:

”Spørgsmålet er faktisk en hovedlinje [*une affaire capitale*] i den fælles landbrugspolitik. Det handler ikke blot om produktions-, handels- eller prisproblemer; den måde, som problemet er på, vedrører på samme tid fremtiden for fællesmarkedet og den politiske fremtid for nationerne”.

Andre reagerede mere afdæmpet og accepterede, at der var store problemer med familiebrugsmodellen mange steder. Den italienske delegation reagerede f.eks. med en accept af, at:

”Bondestanden [*Les classes paysannes*] må mere og mere tage i betragtning, at det håndværksmæssige produktionssystem har haft dets tid, og selv for familiebruget [*l'exploitation familiale*] kommer der en form for industriel organisering af produktionen. Tilpasningen på det praktiske niveau til de nye muligheder og chancer er mere og mere følsomme; det er en evolution imod ”det nye”, som landbrugspolitikkerne i EF-landene skal anstrenge sig mere og mere for at støtte og accelerere i det næste årti”.⁶⁵

Der var altså også en lettere nervøsitet at spore over, hvordan hele situationen kunne håndteres, hvis man begyndte at ændre på familiebrugsmodellen i EF-regi. Der blev også udtrykt praktiske problemer. Både den tyske og hollandske delegation satte spørgsmålstegn ved Fællesskabets finansielle og administrative kapacitet til at implementere en eventuel strukturpolitik, men de fleste reaktioner gik på den værdipolitiske problematik omkring familiebruget som noget, der stadig skulle beskyttes.

Det var imidlertid nok primært reaktionerne uden for Ministerrådets lokaler, der blev Mansholtplanens endeligt.⁶⁶ Landbrugsorganisationerne i det meste af EF afviste direkte Mansholtplanen, som blev modtaget med ”*voldelig opposition i landbrugskredse*”.⁶⁷ I Italien blev den kaldt for *bomben* over familiebrugene, og andre steder blev der lavet dramatiske historiske sammenligninger som: ”*Hitler slap af med jøderne, Mansholt med landmændene*”.⁶⁸ Diskussionen faldt også sammen med yderligere prognoser, der forudså, at landbrugets indtægt ville blive ved med at falde. Den ene landbrugsminister efter den anden stillede sig nu offentligt op og afviste enhver diskussion af Mansholtplanen. Der er ingen tvivl om, at noget af dette drama til dels var koreograferet for offentligheden med Kommissionens og Rådets formandskabs bifald, og de protesterende fik i de følgende år ved flere lejligheder lov til at komme inden for i mødelokalerne tæt fulgt af pressen.⁶⁹ Mansholt trak planen tilbage, og den nåede aldrig at blive lanceret som et formelt forslag.

Efter Mansholtplanen

Mansholtplanen var taget af dagsordenen, før den nåede til forhandlingsbordet, men den efterlod sig alligevel spor i EF's udvikling af rurale politikker i de følgende år. For selvom Mansholt havde fremført sin argumentation på en konfrontatorisk og provokerende måde, så havde han jo peget på reelle sociale problemer og uoverensstemmelser mellem mål og midler i den eksisterende fælles politik. At EF's landbrug både stod ansigt-til-ansigt med store strukturforandringer og en indkomstproblematik var ikke til at komme udenom, og det seneste årti havde kun uddybet disse. Hans idéer blev taget op i en mere moderat form i løbet af 1970'erne. I 1972 blev der lavet tre nye strukturprogrammer, der lagde op til en økonomisk modernisering af landbruget i den retning, som Mansholt havde skitseret i 1959 og mere fyldestgørende i 1968.⁷⁰ Det skete som led i optagelsesforhandlingerne med Storbritannien, Irland og Danmark. Især i Storbritannien og Irland var der mange egne, hvor landbruget ikke var konkurrencedygtigt, og hvor en konservativ familiebrugsstruktur skabte store lokale og sociale problemer. Essensen af de nye strukturprogrammer var, at landmænd, der enten gerne ville forlade erhvervet eller ville konsolidere til større brug, kunne få uddannelsesmæssig og økonomisk støtte dertil.

Tre år senere vedtog Ministerrådet imidlertid et direktiv, der gik i den modsatte retning. Formålet med 1975-strukturprogrammet var at holde folk på landet, der ellers ville være rejst væk. Argumentet var her, at moderniteten havde resulteret i en kritisk affolkning af mange afsides egne, hvilket var ved at være et demografisk problem mange steder i Fællesskabets ni medlemsstater. Små landlige samfund bukkede under, fordi mange rejste væk, og med dem også lokale traditioner, dialekter og levevis. Det var især de yngre og de uddannede, der havde tendens til at flytte væk fra de såkaldte *less-favoured-areas* – som disse områder blev kaldt i EF's fagterminologi – mens de ældre og dem, der var mindre omstillingsparate, blev tilbage. Mellem 1950 og 1980 forsvandt der for eksempel næsten 30 procent af befolkningen i bjergrige områder i Italien, og på visse strækninger af Appeninerne blev landsbybefolkningen faktisk halveret.⁷¹ *Less-favoured-areas* udgjorde omkring en fjerdedel af Fællesskabets samlede areal og omkring 20 procent af alle landbrugsarealer. Med 1975-strukturprogrammet blev det således anerkendt, at det lille familiebrug, der ikke nødvendigvis var økonomisk bæredygtigt i sig selv, var nøglen til opretholdelse af små landlige samfund og dermed den demografiske diversitet i Fællesskabet. Dette betød også en fornyet defensiv tilgang til familiebruget begrundet i bredere kulturelle hensyn.

Sociologer med speciale i rurale samfund har observeret, at 1975-programmet fulgte en klar tendens til:

”[...] at affolkningen af landlige samfund og afmonteringen af de sociale strukturer omkring landsbyer førte til en ideologi, hvor ”fællesskab” fik fornyet vægt i landbrugspolitiske sammenhænge, og hvor en tydelig fornemmelse af tab har resulteret i en fornyet betoning af landsbylivets ”guldalder”[...]”⁷²

Familiebruget og værdier i EF siden 1990’erne

Den defensive tilgang til familiebruget blev ved at dukke op i diskussionen af den fælles landbrugspolitik. Da den irske landbrugskommissær Ray MacSharry i 1992 lancerede den første tilbundsgående reform af den fælles landbrugspolitik siden dens grundlæggelse i 1960’erne, boede mere end halvdelen af EF’s befolkning stadig i områder, der var klassificeret som rurale områder. Denne statistik blev ofte nævnt med henvisning til, at ikke alle i landlige områder var landmænd, men landbruget blev set som kernen i opretholdelsen af landsbylivet, som husede en så stor del af EF’s befolkning. Familiebruget blev som tidligere stadig italesat som en væsentlig del af at opretholde en demografisk spredning og social og kulturel diversitet i Fællesskabet. I de forberedende dokumenter til MacSharry-reformen blev der argumenteret for, at politikkenes formål skulle være at vedligeholde tilstrækkeligt mange landbrug til at:



Figur 2. Billede fra små landbrugskår i forbindelse med en EF-kampagne med titlen ”Landbrug - en økonomisk aktivitet på et menneskeligt niveau: salatsåning i Bretagne ca. 1992.” Foto: European Union, 2011.

”[...] udføre for samfundet opgaverne med at producere mad og råmaterialer og beskytte det naturlige miljø inden for rammerne af familiebruget [*family farming*] [...] [og sørge for at] en stærk rural udvikling iværksættes sammen med den fælles landbrugspolitik for at opretholde den landlige befolkning og styrke den landlige økonomi”.⁷³

De politiske dokumenter forsøgte systematisk at understrege de positive værdier for EF ved et at have et aktivt og engageret landliv.

Det primære tiltag i MacSharry-reformen er kendt for at være en ændring fra prisstøtten – det vil sige den indirekte indtægtsstøtte – til en direkte indtægtsstøtte og dermed direkte overførselsindkomster til landmænd. Disse blev baseret på såkaldt historiske udregninger af produktionen på gården. Men det var også væsentligt, at MacSharry-reformen bragte et nyt politisk princip ind i landbrugspolitikken, nemlig den såkaldte *afkobling* [*de-linkage*], hvilket vil sige, at visse støtteformer kunne gives uden, at det havde relation til landbrugsproduktionen på gården. Dette blev blandt andet lanceret som et forsøg på at give familiebrug en række nye indtjeningsmuligheder ved at opretholde visse dele af Europas kulturarv. MacSharry forsøgte også at omdistribuerer noget af landbrugsstøtten ved at foreslå at sætte loft på, hvor megen støtte det enkelte brug faktisk måtte modtage, fordi de 20 procent mest effektive landbrug løb med 80 procent af alle støttemidlerne, men det ville landbrugsministrene ikke være med til.⁷⁴

MacSharrys efterfølger, den østriske Franz Fischler, fulgte samme reformmønster, da han trådte til i 1995 og sad i det følgende årti. Men med udsigten til den *store* udvidelse, der kom i 2004, blev familiebrugsbegrebet i Fischlers anden periode gradvist afløst af en sprogbrug, der refererede til det multi-funktionelle landbrug. Det var således ikke længere så meget familien, der blev understreget, men mere det enkelte landbrugs mulighed for at udføre en række naturplejende og kulturarvsbeskyttende servicier, som samfundet efterspurgte.⁷⁵ Fischler-reformen gjorde nu dele af den produktionsbaserede støtte betinget af leveringen af sådanne serviceydelser. Måden, det var pakket ind på, lignede stadig den argumentation, som kom med 1975-strukturprogrammerne om miljø og kulturel diversitet. Kogalskabskrisen betød, at fødevarerikkerhed også fik en plads på dagsordenen. På trods af politiske stridigheder herom blev EU af mange set som stedet, hvor tilliden til fødevarerproduktionen i EU kunne genetableres.⁷⁶ Det lykkedes Fischler at bruge denne situation til at pege på, hvorfor og hvordan EU kunne gøre en forskel ved at sikre, at der blev indført en høj standard for fødevarer kvalitet:

”Vi må ikke glemme at produktionsmetoderne, der er nødvendige for sådanne kvalitetsmærker, ofte indebærer højere omkostninger eller lavere udbytter, som indtil nu ikke altid har været tilstrækkeligt kompenseret af markedet. Det er derfor retfærdigt, at kun producenter, der er villige til at levere sådanne kvaliteter, skal nyde godt af offentlige midler”.⁷⁷

Kogalskabskrisen blev hermed af Landbrugskommissionen vendt til at være en påmindelse om landbrugets fundamentale position i europæiske samfund. Midlet til at genvinde offentlighedens tillid skulle være at gøre støtte til fødevarerproduktionen betinget af goder, som samfundet efterspurgte, som for eksempel miljøbeskyttelse, fødevarer kvalitet eller dyrevelfærd.⁷⁸ Princippet for den betingede støtte blev kaldt for *cross compliance* og blev en del af en strategi til at ”forbedre Europas naturarv” og at ”bevare Europas rurale arv”.⁷⁹ I en række taler understregede Fischler og andre landbrugspolitikere i EU, hvordan millioner af byboere i EU hvert år tog på ferie på landet, og her ville de ikke se på industrielle brug eller triste, affolkede landsbysamfund. I stedet ville turisterne se smukke landskaber og glade landmænd.

Den multi-funktionelle vending i den fælles landbrugspolitik var interessant nok en udvikling, der fandt støtte hos OECD, der for første gang nogensinde ytrede, at den så en mening med de landbrugspolitiske tiltag i EF/EU.⁸⁰ Her blev der blandt andet argumenteret for, at

”Det er mere effektivt at betale direkte for offentlige ydelser som vedligeholdelse af et acceptabelt landskab [...] Betaling for offentlige ydelser vil bidrage til stigende indtægter for landmanden”.⁸¹

Samtidig med en vis liberalisering af den fælles landbrugspolitik omkring årtusindskiftet blev der nu argumenteret for et væsentligt forstærket værdigrundlag.

Konklusion

Artiklen har undersøgt, hvorfor og hvordan familiebruget blev værdigrundlag i den fælleseuropæiske landbrugspolitik. Den har for det første peget på, at der var tæt sammenhæng mellem politikens idémæssige grundlag om, at landbruget dels var en sektor, der var anderledes end andre sektorer, og dels måden hvorpå sektoren havde været integreret i velfærdspolitiske tiltag nationalt og senere på EF-niveau. For det andet var der en forestilling om, at familiebruget var en grundlæggende socio-kulturel institution i det nationale og europæiske fællesskab og civilisation. Det er muligt at identificere – mindst – to forskellige opfattelser af familiebruget i EF: I lande som Forbundsrepublikken Tyskland

og Frankrig var der en relativt konservativ opfattelse af familiebruget som en statisk enhed, og i Holland en opfattelse af familiebruget som en dynamisk og moderne familieforettningsmodel. Den første var dominerende i EF. Mansholt forsøgte at benytte sig af en lignende moralsk argumentation, da han i slutningen af 1960'erne lancerede sin plan for modernisering af landbrug ved at sætte spørgsmålstejn ved familiebrugets egen evne til at være økonomisk bæredygtigt og henviste til familiebrugets moralske forpligtelse for at sørge for en ordentlig fremtid for familiens medlemmer. Han havde ikke held til at skabe en strukturforbedringspolitik, men han havde lanceret en debat, der var med til at forme EF's strukturpolitik i 1970'erne.

Ethvert tiltag til reform af den fælleseuropæiske landbrugspolitik blev nødt til at forholde sig til fortællingen om familiebruget og den socio-kulturelle arv, som den repræsenterede. Det skifte, der gradvist indførtes fra Fischlers periode som kommissær, trak på denne fortælling, men fik samtidig skiftet fokus fra familien til landbrugets værdi for samfundets øvrige borgere. Ved gennem afkoblings-princippet at indføre en forpligtelse for landmændene til at opføre sig som gode borgere og europæere, var han og hans efterfølgere med til at argumentere for samfundets kontinuerlige behov for at understøtte en bestemt familiebrugsmodel i Europa. Denne romantiserende tilgang til landbrugspolitikken blev meget rammende opsummeret af den danske landbrugskommissær Mariann Fischer-Boel, da hun i maj 2007 i en tale formulerede, at:

”BNP-tal fortæller ikke hele historien. [...] Landlige regioner er i sandhed Europas sjæl [...] De repræsenterer de miljømæssige, socio-økonomiske og kulturelle rigdomme på vores kontinent endnu mere end Europas urbane områder. [...] Landmænd og landhusholdninger [*farm households*] bliver vigtige leverandører af offentlige goder”.⁸²

Også for denne tidligere danske minister var EU's landbrugspolitikens værdigrundlag med til at sikre, at Paradiset endnu ikke var helt tabt.

Noter

- 1 *HAEU/BAC*, Comité Intergouvernemental, 1956. Alle citater i artiklen er egne oversættelser.
- 2 *HAEU/BAC*, European Commission: Memorandum, 1968.
- 3 For en detaljeret historisk analyse af den politiske proces, der ledte til opbygningen af EF's landbrugspolitik, se Knudsen, 2009.
- 4 Det var artiklerne 38-47 EEC. For gode diskussioner af artiklerne se Griffiths, 1995; Küsters, 1982 s. 347-348.



Figur 4. Landbrugskommissær Mariann Fischer-Boel havde både smilet, hjertet og sjælen med. På banneret bag hende står der "PAC (politique agricole commune, den franske betegnelse for den fælles landbrugspolitik) i hjertet af Europa". Billedet er fra 2005. Foto: European Union, 2011.

- 5 HAEU/BAC, Commission européenne, Proposition, 1960.
- 6 Freisberg, 1965; Molegraaf, 1999 s. 75; Butterwick og Neville-Rolfe, 1968 s. 207.
- 7 Resolutionens ordlyd om, hvem EF-importafgifterne på landbrugsområdet skulle tilfalde, var tvetydig, og der opstod senere en større diskussion heraf, men i 1970-traktaten om EF's fremtidige budgetstruktur blev det klart, at de blev en del af EF's "egne ressourcer". Knudsen i Kaiser, Leucht og Rasmussen, 2008.
- 8 ARA/MLV, "Résolution du Conseil", 1961.
- 9 For eksempel i HAEU/BAC, Mødereferat, 1962. For en længere diskussion: Knudsen, 2009 s. 195-206.
- 10 For eksempel Gillingham, 2003 s. 120-123.
- 11 Den mest citerede er Moravcsik, 1998 s. 159-237.

- 12 Eksempel på forskning baseret alene på fransk-tyske kilder, der kommer til den konklusion: Germond, 2010.
- 13 En god kritik i Kaiser i Cini og Bourne, 2005.
- 14 Knudsen, 2009 s. 304-317; Muth, 1970 s. 44-51; Edmund Neville-Rolfe, 1984 s. 112.
- 15 For eksempel Pierson, 2004.
- 16 Daviter, 2007 s. 654.
- 17 Skogstad, 1998 s. 464.
- 18 Hall, 1993 s. 289-292.
- 19 Lascoumbes og Le Galès, 2007 s. 4.
- 20 Ibid.
- 21 Skogstad, 1998 s. 465-66.
- 22 Artikel 39.2 EEC.
- 23 For eksempel diskussionen trukket op i Dinan, 2005 s. 11-38.
- 24 Sammenlign for eksempel med Majone, 1996 s. 9-27.
- 25 Sheingate, 2001; Rieger i Wallace og Wallace 2000; Ingersent og Rayner, 1999; Tracy, 1989. Se også Hathaway, 1963.
- 26 Andersen, 1990 s. 18.
- 27 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1964 og 1965.
- 28 Ifølge kritikeren Hannsmeyer, 1963 s. 71.
- 29 Knudsen, 2009 s. 207-266.
- 30 Van Kersbergen, 1995 s. 26.
- 31 Wünsche i Hrbek og Schwarz (red.), 1998; Braunthal, 1965.
- 32 Hannsmeyer, 1963 s. 75.
- 33 Federico, 2005 s. 200.
- 34 Potter og Tilzey, 2005 s. 587; Skogstad, 2002 s. 248-249.
- 35 Artikel 39.1. a), c), d) og e) EEC.
- 36 Den bedste fremstilling er van Merriënboer, 2006. Se også interview-bogen Sicco L. Mansholt, 1974.
- 37 Mozer, 1980 s. 45; også Westermann, 1999 s. 163.
- 38 Meynaud og Sidjanski, 1970 s. 163-192.
- 39 *HAEU/BAC*, Commission européenne: Mesures, 1963.
- 40 Sørensen, 1998.
- 41 Artikel 38.4 EEC.
- 42 Knudsen, 2009 s. 233.
- 43 *BAK*, Brev ved note i det tyske finansministerium, 1964.
- 44 Priebe i Papi og Nunn (red.), 1969.
- 45 Priebe, 1988.
- 46 Se Braudel 1995.

- 47 Mendras 1970.
- 48 Weber, 1976.
- 49 Brand, 1961 s. 86. Tak til Henning Türk for denne reference.
- 50 Van Merriënboer, 2006.
- 51 *HAEU/BAC*, Dokumentsamling vedr. Stresa-konferencen.
- 52 *HAEU/BAC*, Commission européenne, 1959.
- 53 *Archive of European Integration*, Pittsburg (online), European Commission, Memorandum, 1968.
- 54 Renborg i Ugo Papi og Charles Nunn, 1969.
- 55 Mansholt, 1968.
- 56 Ibid.
- 57 Ibid.
- 58 *HAEU/BAC*, European Commission, Memorandum, 1968 s. 17.
- 59 Ibid. s. 18.
- 60 Ibid. s. 23.
- 61 Ibid. s. 24.
- 62 Ibid. s. 19-20.
- 63 *CM2*, Ministerrådets mødereferat, 1969.
- 64 Ibid. s. 65.
- 65 Ibid. s. 77-78.
- 66 Tracy, 1989, s. 273. Fennell, 1997 s. 210.
- 67 Tracy, 1989 s. 267.
- 68 Amadei, 1980, s. 125f; Westermann, 1999 s. 175.
- 69 Se for eksempel forsidebilledet, Knudsen, 2009.
- 70 Hill, 1984, s. 40.
- 71 Clout, 1984, s. 35f.
- 72 Buttell og Newby, 1980, s. 258.
- 73 Fennell, 1997, s. 169-170.
- 74 Grant, 1997, s. 77-78.
- 75 Buller i Buller og Hoggart (red.), 2001, s. 3.
- 76 Generelt argument i Ansell og Vogel (red.), 2006.
- 77 Franz Fischler, Korfu, 13. maj 2003. www.europa.eu.
- 78 Franz Fischler, Birmingham, 13. Februar 2003. www.europa.eu.
- 79 European Commission, 2000, s. 7.
- 80 OECD, 1994 og 2001.
- 81 OECD, 2003, s. 3
- 82 Mariann Fischer-Boel, Mainz 22. Maj 2007. www.europa.eu

Litteratur

- Amadei, Giorgio: 'La terra non può aspettare'. L'avventura agricola dell'Italia 1945/1980. Bologna 1980.
- Ansell, Christopher og David Vogel (red.), What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety. Cambridge, MA 2006.
- Brand, Karl: "Agricultural Productivity, Economic Growth and the Farm Policy Motivation of Urban Electorates". Food Research Institute Studies, 2, 1961, s. 83-93.
- Braudel, Fernand: A History of Civilizations. New York 1995.
- Braunthal, Gerard: The Federation of German Industry in Politics. Ithaca 1965.
- Buller, Henry og Keith Hoggart (red.), Agricultural Transformation, Food and Environment. Perspectives on Rural Policy and Planning, bind 1. Aldershot, 2001: Henry Buller: "Is This the European Model?".
- Buttel, Frederick H. og Howard Newby, The Rural Sociology of the Advanced Societies: Critical Perspectives. London: Croom Helm, 1980.
- Butterwick, Michael og Edmund Neville-Rolfe: Food, Farming and the Common Market. London 1968.
- Cini, Michelle og Angela K. Bourne (red.): Palgrave Advances in European Union Studies. Basingstoke 2005: Wolfram Kaiser: "From State to Society? The Historiography of European Integration", s. 190-208.
- Clout, Hugh: A Rural Policy for the EEC? London 1984.
- Daviter, Falk: "Policy Framing in the European Union". Journal of European Public Policy, 14, 2007, s. 654-666.
- Dinan, Desmond: Ever Closer Union. An Introduction of European Integration. Basingstoke 2005.
- Esping-Andersen, Gösta: Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge 1990.
- European Commission: "Europe's Agenda 2000. Strengthening and Widening the European Union". Luxembourg 2000.
- Federico, Giovanni: Feeding the World. An Economic History of Agriculture, 1800-2000. Princeton 2005.
- Fennell, Rosemary: The Common Agricultural Policy. Continuity and Change. Oxford 1997.
- Freisberg, Ernst: Die Grüne Hürde Europas. Deutsche Agrarpolitik und EWG. Köln 1965.
- Germond, Carine: "The Agricultural Bone of Contention: The Franco-German Tandem and the Making of the CAP, 1963-1966". Journal of European Integration History, 16 (2), 2010, s. 233-242.
- Gillingham, John: European Integration 1950-2003. Superstate or New Market Economy? Cambridge 2003.
- Grant, Wyn: The Common Agricultural Policy. Basingstoke 1997.

- Griffiths, Richard T.: "Agricultural Pressure Groups and the Origins of the Common Agricultural Policy". *European Review*, 3, 1995, s. 233-242.
- Hall, Peter A.: "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25, 1993, s. 275-296.
- Kersbergen, Kees van: *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London 1995.
- Lascoumbes, Pierre og Patrick Le Galès: "Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 20, 2007, s. 1-21.
- Hathaway, Dale E.: *Government and Agriculture. Public Policy in a Democratic Society*. New York 1963.
- Hannsmeyer, Karl-Heinrich: *Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft: Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik*. Tübingen 1963.
- Hill, Brian: *The Common Agricultural Policy. Past, Present and Future*. London 1984.
- Hrbek, Rudolf og Volker Schwarz (red.): *40 Jahre Römische Verträge: Der deutsche Beitrag. Dokumentation der Konferenz anlässlich des 90. Geburtstages von Dr. h.c. Hans von der Groeben*. Baden-Baden 1998: Horst Friedrich Wünsche: "Wirtschaftliche Interessen und Prioritäten. Die Europavorstellungen von Ludwig Erhard".
- Ingersent, Ken A. og A. J. Rayner: *Agricultural Policy in Western Europe and the United States*. Cheltenham 1999.
- Kaiser, Wolfram, Brigitte Leucht og Morten Rasmussen (red.): *The History of the European Union. The Origins of a Trans- and Supranational Polity*. New York 2008: Ann-Christina L. Knudsen: "Delegation as a Political Process: The Case of the Inter-institutional Debate over the Budget Treaty", s. 167-188.
- Knudsen, Ann-Christina L.: *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*. Ithaca 2009.
- Küsters, Hanns Jürgen: *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden 1982.
- Giandomenico Majone (red.): *Regulating Europe*. London 1996.
- Molegraaf, Johan H.: *Boeren in Brussel: Nederland en het Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid 1958-1971*. Upubliceret ph.d.-afhandling, Utrecht 1999.
- Mendras, Henri: *La fin des paysans. Innovations et changement dans l'agriculture française*. Paris 1970.

- Mansholt, Sicco L.: Die Krise. Europa und die Grenzen des Wachstums. Aufzeichnen von Gesprächen mit Janine Delaunay und Freimut Duve. Reinbek bei Hamburg 1974.
- Mansholt, Sicco L.: "The future shape of agricultural policy'. Address by Mr. Sicco Mansholt, at the farmers' conference organized by the Committee of Agricultural Organizations in the EEC (COPA) in Düsseldorf on 24 November 1967". Newsletter on the Common Agricultural Policy, 1, 1968.
- Merriënboer, Johan van: Mansholt. Een biografie. Amsterdam 2006.
- Meynaud, Jean og Dusan Sidjanski: Les groupes de pression dans la Communauté Européenne, 1958-1968: Structure et action des organisations professionnelles. Paris 1970.
- Mozer, Alfred: 'Gastarbeider' in Europa. Zupthen, 1980.
- Muth, Hanns-Peter: French Agriculture and the Political Integration of Western Europe: Toward 'ever closer Union among the European Peoples'. Leiden 1970.
- Neville-Rolfe, Edmund: The Politics of Agriculture in the European Community. London 1984.
- Papi, Ugo og Charles Nunn (red.): Economic Problems of Agriculture in Industrial Societies. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association. London 1969: Herman Priebe: "The modern family farm and its problems: with particular reference to the Federal German Republic", s. 251-264; Ulf Renborg: "Tendencies towards concentration and specialization in agriculture", s. 209-233.
- Pierson, Paul: Politics in Time. Institutions and Social Analysis. Princeton 2004.
- Potter, Clive og Mark Tilzey: "Agricultural Policy Discourse in European post-Fordist Tradition: Neo-liberalism, Neomercantalism, and Multifunctionality". Progress in Human Geography, 29, 2005: 581-600.
- Priebe, Hermann: *Die subventionierte Unvernunft. Landwirtschaft und Naturhaushalt*. Berlin, 1988.
- Scheingate, Adam D.: The Rise of the Agricultural Welfare State. Institutions and Interest Group Power in the United States, France and Japan. Princeton 2001.
- Skogstad, Grace: "Ideas, Paradigms and Institutions. Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States". Governance: An International Journal of Policy and Administration, 11, 1998, s. 462-490.
- Sørensen, Anders T.: Et spørgsmål om suverænitet? Danmark, landbruget og Europa, 1950-1953. Haderslev 1998.
- Tracy, Michael: Government and Agriculture in Western Europe, 1880-1988. New York 1989.

Wallace, Helen og William Wallace (red.): Policy-Making in the European Union. Oxford 2000: Elmar Rieger: "The Common Agricultural Policy: Politics Against Markets", 179-210.

Weber, Eugen: Peasants into Frenchmen. The Modernization of Rural France, 1870-1914. Stanford 1976.

Westermann, Frank: De graanrepubliek. Amsterdam 1999

Trykte kilder

Organisation for Economic Co-operation and Development:

Low Incomes in Agriculture: Problems and Policies. Paris 1964.

Agriculture and Economic Growth. Paris 1965.

Agricultural Policy Reform: New Approaches – the Role of Direct Income Payments, Paris 1994.

Multifunctionality. Towards an Analytical Framework. Paris 2001.

Agricultural Policies in OECD Countries. A Positive Reform Agenda. Paris 2003.

Treaties Establishing the European Communities:

Treaties Amending these Treaties (Luxembourg 1987): "Treaty Establishing the European Economic Community" (EEC).

Utrykte kilder

Algemeen Rijksarchief, Ministerie van Landbouw en Visserij, Haag/Rijswijk (ARA/MLV), 440:

"Résolution du Conseil sur les principes à prendre pour base d'une système des prélèvements pour un certain nombre de produits à déterminer", Ministerie van Landbouw en Visserij rapport , 15. februar 1961.

Bundesarchiv, Koblenz (BAK), B116/16002:

Brev ved note i det tyske finansministerium vedrørende "Getreidepreisangleichung (sog. Mansholt-Plan)," V B4 – F6925-155/64, 19. marts 1964.

Conseil, Bruxelles (CM2):

Ministerrådets mødereferat, 27. januar 1969, s. 61-63. Procès-verbal, 59,

Historical Archives of the European Union, Archives of the Commission, Bruxelles (HAEU/BAC):

Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Rapport des Chefs de Délégation aus Ministères des Affaires Etrangères, Bruxelles, 21 avril 1956. MAE 120 f/56 (corrigé).

Commission européenne

Direction-générale de l'agriculture, Division des relations avec les organisations non-gouvernementales. Note d'information. Réactions des milieux agricoles allemands concernant le discours prononcé par M. Mansholt le 19 fé-

vrier dernier à l'occasion de la 'Grüne Woche' à München. Bruxelles, le 6 mars 1959. G. Rencki. HAEU/BAC, 9/1967, 20.

Dokumentsamling vedr. Stresa-konferencen i 1958, s. 219-224, HAEU/BAC.

Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community. Submitted by the Commission to the Council on 21 December 1968, COM(68)1000, s. 18-19. HAEU/BAC, COM document serie.

Mesures en vue de l'établissement d'un niveau commun des prix des céréales. 20. november 1963. HAEU/BAC, COM dokument serie.

Mødereferat, Committee of Agricultural Organizations (COPA) og the European Commission, 6. april 1962. HAEC/BAC, 7/1972.

Proposition concernant l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique agricole commune en vertu de l'article 43 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne. 30. juni 1960, COM(60)105, HAEU/BAC, COM dokument serie.

Internetressourcer

Archive of European Integration (University of Pittsburgh): aei.pitt.edu:

European Commission, Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community. Submitted by the Commission to the Council on 21 December 1968, COM(68)1000, s. 3.

Den Europæiske Union: www.europa.eu:

Tale af Franz Fischler, Korfu, 13. maj 2003

Tale af Franz Fischler, Birmingham, 13. februar 2003.

Mariann Fischer-Boel, Mainz 22. maj 2007.

Summary

The European Community (EC) was established in 1958, and during the 1960s the common agricultural policy (CAP) became its single largest and most costly policy. This seems paradoxical at a time when the agricultural sector was in steady social and economic decline. In order to understand this policy priority, standard interpretations of the making of the CAP have emphasised that commercial balances among the member states, particularly France and Germany, were decisive for the political outcomes. This article takes an alternative approach by aiming to identify the ideas and values framing the CAP that was created in the 1960s and explore how such framing has impacted the agricultural and rural policies of the EC and European Union (EU) over time. The article departs from an understanding of the CAP as a redistributive policy with the primary political aim of stabilising and improving the individual earnings of farmers in the EC. The CAP was thus a kind of public policy, and in that way

it was qualitatively different from the regulatory and liberalising approach to the rest of the EC's common market.

Public policies are not merely neutral regulatory devices, but are established on the basis of commonly accepted ideas and values. The ideational basis for the CAP's primary political aim had its roots in the idea of agricultural exceptionalism to be found in many west European welfare states. In the post-1945 period, many states had created income parity legislation for the agricultural sector with the aim of closing a gap between incomes in agriculture and other sectors. These national arrangements proved to be ineffective, but the assumption that a particular farm income problem still existed and came to inform the CAP. The value basis framing the CAP can be found in the repeated use of the family farm as a political category in documents and discussions relating to the creation of the CAP. It was the notion of the *family* farm, rather than merely the *farm*, that emphasised the values attached. Such debate was rooted in the two overall perceptions of the family farm in the EC. The dominant perception emphasised the family farm as a civilisational element of European social organisation. In the light of the rural exodus and assumption about the income gap, the family farm was seen as vulnerable, and it led to an argument for defensive policy instruments to secure the continued existence of the family farm. It was challenged by a perception of the family farm as a modern and adaptable enterprise. The article points to crucial episodes in the 1960s when the two perceptions of the family farm collided, and came to frame different policy outcomes for the CAP and rural policies in the EC and EU as either defensive or modernising. The article draws from a broad set of primary sources from the historical archives of the political institutions of the European Community – that is, the Council of Ministers and the European Commission – as well as member state administrations.

Forfatter

Ann-Christina L. Knudsen er lektor i europæiske studier ved Aarhus Universitet. I 2001 blev hun tildelt ph.d.-graden i Historie og Civilisation ved det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze, og fra 2001-2005 underviste hun ved University of California Los Angeles. Hun har især forsket i europæisk integrationshistorie efter 2. verdenskrig, herunder den fælles landbrugspolitik historie, og udgav i 2009 monografien *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy* ved Cornell University Press. I perioden 2010-2013 leder hun et forskningsprojekt om "Demokratiets institutioner i forvandling. Transnationale felter i politik, administration og jura i Danmark og Vesteuropa efter 1945".